



**INFORME DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO  
DEL PROGRAMA CONJUNTO**

**“REDUCCIÓN DE VIOLENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL  
EN EL SALVADOR”**

**POR: JUANA HENAO**

**Documento Final**

**25 de NOVIEMBRE DE 2011**

# CONTENIDO

<b>Siglas</b> .....	<b>4</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>12</b>
1.1. Antecedentes, propósito y naturaleza de la evaluación.....	12
1.2. Objetivos de la evaluación.....	13
1.3. Metodología y desarrollo del proceso evaluativo.....	14
1.4. Factores condicionantes y limitaciones.....	15
<b>2. EL PROGRAMA</b> .....	<b>17</b>
2.1. Contexto, concepción inicial y teoría del cambio del Programa.....	17
2.2. La implementación.....	23
<b>3. NIVELES DE ANÁLISIS</b> .....	<b>25</b>
3.1. El Diseño.....	25
3.1.1. La formulación del Programa.....	25
3.1.2. La pertinencia y sustentabilidad técnica y política.....	26
3.1.3. Alineación y apropiación de los actores nacionales.....	29
3.2. El Proceso: Eficiencia del Modelo de Gestión.....	30
3.2.1. Dirección, coordinación e interagencialidad.....	30
3.2.2. La ejecución financiera y los procedimientos administrativos.....	33
3.2.3. Monitoreo y evaluación.....	35
3.2.4. La Estrategia de Comunicación.....	36
3.3. Los Resultados.....	38
3.3.1. Eficacia en el componente del nivel nacional.....	38
3.3.2. Eficacia en el componente del nivel local.....	41
3.3.3. La Sostenibilidad.....	60
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>63</b>
4.1. Conclusiones.....	63
4.2. Recomendaciones.....	69
4.2.1. Con respecto al componente de nivel nacional.....	69
4.3.2. Con respecto al componente del nivel local.....	71

4.3.3. Con respecto al modelo de gestión.....	74
---	----

## INDICE DE ANEXOS

<b>Anexo 1:</b> Documentos revisados.....	76
<b>Anexo 2:</b> Agenda de la visita.....	79
<b>Anexo 3:</b> Asistentes a la primera reunión con el Grupo de Referencia de la evaluación.....	81
<b>Anexo 4:</b> Asistentes a la sesión de cierre del Grupo de Referencia.....	82
<b>Anexo 5:</b> Asistentes a la reunión de la Unidad de Coordinación.....	82
<b>Anexo 6:</b> Factores de riesgo asociados a la violencia juvenil.....	83
<b>Anexo 7:</b> Instituciones con las que el PC ha trabajado a lo largo de su implementación.....	85

## SIGLAS

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo  
**ANSP:** Academia Nacional de Seguridad Pública  
**AMSS:** Alcaldía Municipal de San Salvador  
**CAM:** Cuerpo de Agentes Municipales  
**CR:** Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas  
**CAISA:** Centro de Atención Integral en Salud del Adolescente  
**CNSP:** Consejo Nacional de Seguridad Pública  
**CONJUVE:** Consejo Nacional de Juventud  
**FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
**FUNDAUNGO:** Fundación Guillermo Manuel Ungo  
**FUSADES:** Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social  
**FUSALMO:** Fundación Salvador del Mundo  
**ISNA:** Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia  
**MANUD:** Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**MINED:** Ministerio de Educación  
**MJSP:** Ministerio de Justicia y Seguridad Pública  
**M&E:** Monitoreo y Evaluación  
**MRREE:** Ministerio de Relaciones Exteriores  
**NNAJ:** Niños, niñas, adolescentes y jóvenes  
**OCR:** Oficina del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas  
**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio  
**OIT:** Organización Internacional de Trabajo  
**OPS/OMS:** Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud  
**PC:** Programa Conjunto  
**PGR:** Procuraduría General de la República  
**PNC:** Policía Nacional Civil  
**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**SNU:** Sistema de las Naciones Unidas  
**UES:** Universidad de El Salvador  
**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas  
**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
**UTE:** Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia

## RESUMEN EJECUTIVO

1. En este informe se presenta la evaluación de medio término del Programa Conjunto “Reducción de la Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador” de la ventana de Paz del F-ODM, realizada en el marco de la Estrategia de M&E del Fondo. Su propósito fue alimentar la reflexión y toma de decisiones del Equipo de País que lo está implementando, ofreciendo una descripción del contexto, el diseño, el proceso y los resultados del programa, un análisis de su pertinencia, de su coherencia interna y externa, del nivel de alineación y apropiación nacional y de su sustentabilidad técnica y política, junto con una valoración de su eficiencia, eficacia y sostenibilidad. A la luz de la descripción y del análisis efectuado se formulan recomendaciones dirigidas a cualificar su implementación y potenciar sus resultados.
2. El PC se propone reducir la violencia y fomentar la seguridad y convivencia ciudadana en El Salvador, como condiciones necesarias para promover el desarrollo humano y la consecución de los ODM. A través de un modelo de intervención polifacético que pretende incidir en diversos factores y tipos de violencia, el PC se orienta hacia el fortalecimiento del Estado de Derecho, a la gobernabilidad democrática, a la construcción de opinión pública, de consensos y co-responsabilidad en la solución del problema, el desarrollo de la cultura ciudadana, el desarme, la recuperación de espacios públicos y la ampliación de las oportunidades y capacidades de los jóvenes, teniendo en cuenta los antecedentes históricos del país y las dimensiones culturales, etáreas y de género.
3. Con un presupuesto aprobado de US \$ 8,500 millones, al frente del programa se encuentran, por parte del gobierno, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, recientemente transformado en Consejo Nacional de Juventud y la Alcaldía Municipal de San Salvador, y se cuenta con la participación del Ministerio de Educación y el Instituto para la Niñez y la Adolescencia. Por parte de la ONU, el PNUD, UNICEF, UNFPA, OIT y la OPS/OMS, siendo el PNUD la agencia líder. El PC se está desarrollando desde el nivel nacional y en San Salvador, en 16 comunidades de tres distritos de la ciudad, seleccionadas acertadamente con base en indicadores socio demográficos y de criminalidad.
4. De acuerdo con los TdR que el Equipo de País elaboró a partir de los propuestos por el F-ODM, la evaluación se realizó en tres etapas: la primera se propuso lograr un conocimiento inicial del PC a través de la revisión de documentos suministrados por el F-ODM y el PC; a través de una visita al país, la segunda estuvo orientada a enriquecer el conocimiento del PC y obtener mayores evidencias sobre su diseño y desarrollo; y la última, se concentró en el análisis de toda la información y la elaboración del informe preliminar, que fue revisado por el F-ODM y por el Equipo de País a través del Grupo de Referencia de la evaluación, así como en la elaboración del informe final en el que se incorporaron la gran mayoría de comentarios y recomendaciones recibidas.

5. La evaluación permitió caracterizar El Salvador como un país centroamericano de aproximadamente de seis millones de habitantes, pequeña extensión territorial y alta densidad poblacional, con desigualdades sociales y no muy avanzado desarrollo económico, el cual se encuentra en proceso de democratización y transformación política-institucional, tras los Acuerdos de Paz de Chapultepec firmados en 1992 que dieron fin a una guerra civil de más de una década, y en los cuales el Sistema ONU sirvió como mediador. Tanto por los antecedentes históricos que incluyen las secuelas del conflicto interno, como por la geopolítica actual del tráfico de drogas y el surgimiento del fenómeno de las maras o pandillas, en la actualidad los altos índices de violencia, delincuencia e inseguridad en El Salvador representan una preocupación de primer orden, alrededor de la cual el gobierno, con el apoyo del SNU y de otros cooperantes (EEUU, la Unión Europea y España), ha venido haciendo esfuerzos y probando estrategias de intervención, algunas de las cuales se capitalizan en el PC y se encuentran en fase de expansión.
6. El diseño del PC se realizó técnica y participativamente bajo el liderazgo del PNUD. La calidad del proceso permitió diseñar un programa pertinente, que responde a las prioridades e intereses del país y se encuentra alineado con las políticas nacionales, el MANUD y la Ventana de Paz del MDG-F. Aunque durante el diseño no participaron las autoridades que en la actualidad participan en su desarrollo, existe un buen nivel de apropiación nacional, particularmente en el nivel local y que puede mejorar en el caso del principal socio nacional. El marco de resultados y la teoría del cambio del PC poseen sustentabilidad técnica y política, y el enfoque de seguridad humana y ciudadana, la perspectiva de derechos y de género, el enfoque diferencial, el abordaje integral y el énfasis en la prevención son muy atinados y se están aplicando adecuadamente. No obstante, por su complejidad, por los niveles de intervención (nacional y local), y por la gran cantidad de estrategias que se están poniendo a prueba a nivel local, corre el riesgo de presentar dispersión, así como falta de jerarquización y especificidad, lo que le puede restar efectividad. De ahí que sea conveniente determinar con precisión los factores sobre los que se pretende incidir con las distintas intervenciones, los indicadores que miden sus resultados, las poblaciones a las que se dirigen, el peso que tienen y el papel que juegan dentro del diseño y modelo adoptado.
7. En la fase de arranque, la implementación del PC tuvo una cierta demora por el cambio de autoridades nacionales y municipales, lo que hizo que el proceso de constitución del Equipo de País (gobierno-agencias) tomara tiempo, ocasionando un retraso de seis meses aproximadamente. En la actualidad el PC presenta un ritmo de implementación mucho más ágil, una ejecución financiera del 70% del segundo desembolso, y una ejecución del 50% de los recursos programáticos.
8. La estructura y nivel de gobernanza son adecuados, se ha avanzado en el trabajo conjunto y la interagencialidad, por lo que el PC presenta mayor eficiencia en su modelo de gestión. Hay liderazgo del CR del SNU, compromiso de las agencias, y buena coordinación y gestión de la

agencia líder. El PC cuenta con una Unidad de Coordinación conformada por un equipo competente, comprometido y suficiente, orientado adecuadamente por la coordinadora, y el Comité Técnico es el escenario en el que se está dando la mayor interagencialidad y la coordinación con el gobierno, teniendo en cuenta que se reúne mensualmente. Parte de la Unidad de Coordinación empezaba a laborar en la sede del MJSP y a tener mayor acercamiento con su equipo humano, particularmente con el de prevención.

9. A nivel local hay muy buenas prácticas en la aplicación de los principios de la Declaración de París, un equipo de alto perfil designado por el gobierno municipal, y una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de las unidades y equipos de la Alcaldía, por medio de su participación en la implementación de las estrategias y de procesos de formación (diplomados, cursos), lo que contribuye a la sostenibilidad de los resultados. No obstante, sería conveniente mejorar algunos procesos de comunicación interna (gobierno-agencias), lograr mayor participación en la dirección del PC del MJSO, mayor articulación entre niveles (nacional-local), y mayor visibilización de todas las agencias a nivel nacional.
10. El PC levantó una línea de base de un sistema de indicadores coherente con la política y el Programa de Prevención municipal y sobre una muestra de toda la ciudad. Por ello se cuenta con un instrumento para la evaluación del programa de Prevención de la Violencia de AMSS, pero no con una línea de base focalizada en las comunidades de los tres distritos en los que se están haciendo las intervenciones del PC. No obstante, se realizó un censo y se aplicó una encuesta a los jóvenes que enriquecen el conocimiento sobre la población y facilitan la focalización. Los indicadores del marco de resultados no diferencian entre efectos y productos, algunos no son pertinentes y predominan los de producto. Hay un monitoreo permanente a las actividades por parte de la Unidad Coordinación y de los puntos focales de las agencias, aunque no es lo suficientemente sistemático en cuanto al registro y los reportes semestrales que se envían el F-ODM no se aprovechan suficientemente para reflexionar sobre la marcha del PC. A nivel nacional no se ha puesto en marcha el sistema de monitoreo de la implementación del Plan Estratégico de la Política de Seguridad Humana y Convivencia del MJSP, eje de la intervención de este componente, y no se está haciendo un seguimiento sistemático a las principales intervenciones (Policía Comunitaria y Estrategia de Prevención de apoyo a los municipios), salvo en el caso de las vedas de armas sobre las que se produjo un informe de seguimiento reciente a la luz de evidencias recogidas, el cual hace un análisis de la marcha de esta importante estrategia y formula recomendaciones muy pertinentes.
11. Las distintas evidencias presentadas sobre los resultados del PC permiten considerar que presenta avances importantes en sus distintos efectos y productos, y un mayor nivel de eficacia en el componente del nivel local que en el nivel nacional.
12. A nivel nacional el logro más destacado es la formulación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia (PNJSC), el diseño del Plan Estratégico para su implementación, el fortalecimiento de la PNC con la filosofía de la Policía Comunitaria, las vedas de armas, y el

diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios. No obstante, la PNJSC no cuenta los recursos financieros suficientes para la puesta en marcha del plan, y se requiere fortalecer el proceso de reordenamiento y fortalecimiento del sector de prevención dentro de MJSP.

13. En materia de gestión del conocimiento, se avanzó en la creación de un Observatorio Nacional sobre Violencia, se realizó una investigación pertinente y de buena calidad sobre “Juventud y Violencia”, aunque hay un cierto retraso en la puesta en marcha del Observatorio Ciudadano. El PC ha contribuido a colocar en la agenda pública el tema de la prevención, todavía no ha promovido suficientemente el debate público para crear opinión pública y contribuir a la construcción de consensos. Lo mismo puede decirse sobre el trabajo con los medios de comunicación, que conjuntamente con la sociedad civil, deben jugar un papel importante en la construcción de una cultura de paz como proyecto nacional. Por su parte, el Observatorio Metropolitano presenta desarrollos importantes y el Diplomado sobre Atención y Prevención de la Violencia de Género liderado por el sector justicia constituye una buena práctica de formación de funcionarios y agentes de cambio.
14. A nivel local, el PC también ha logrado importantes resultados en materia de formulación de políticas, no solamente de seguridad y convivencia, sino de género y de juventud y empieza a apoyar la implementación de la política de protección integral de la niñez. Adicionalmente, a través de sus distintos efectos y productos, el PC está contribuyendo al fortalecimiento institucional y a la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia, para lo cual se diseñó y puso en marcha el Programa de Prevención de Violencia dentro del cual se enmarca la acción del PC.
15. Los resultados son contundentes en cuanto al avance, la pertinencia y la calidad de la mayoría de las estrategias que se vienen poniendo en marcha, algunas de las cuales ya culminaron y otras se encuentran en curso o iniciando su proceso de implementación. Dentro de las estrategias más avanzadas y/o culminadas merecen destacarse el Observatorio Municipal de Seguridad, la Campaña Yo Decido Vivir en Paz, el Programa de Prevención de la Violencia en los centros escolares, la estrategia de promoción del liderazgo y el asociacionismo juvenil, la recuperación de espacios públicos, las vedas de armas, la promoción de eventos deportivos con la capacitación de sus promotores, la Banda de Paz y la capacitación de los funcionarios de la alcaldía en gestión de políticas de convivencia y seguridad.
16. Dentro de los efectos tempranos que se pudieron detectar se destaca la promoción de la coordinación interinstitucional, la especialmente a nivel local, así como la construcción de capital social en las comunidades. Algunas de las personas entrevistadas reconocieron una mayor presencia del gobierno y una mayor inversión social, así como una cierta percepción de mayor seguridad en sus comunidades. Igualmente, se evidenció que en los jóvenes, particularmente del centro escolar visitado, hay una comprensión de la importancia que tiene el compromiso individual con el cambio de comportamiento para la construcción de la paz y la

superación de la violencia, así como que algunos docentes también ven la importancia de introducir cambios en sus prácticas pedagógicas. En lo que atañe a efectos en la reducción de la violencia, los datos disponibles no son consistentes ni conclusivos, pero sugieren que aún no se frena ni se revierte la escalada de la violencia que se viene presentando desde hace unos años atrás. No obstante, debe tenerse presente que los programas de prevención, y en particular los de prevención primaria, generan efectos evidenciables solamente a largo plazo.

17. En lo que se refiere a la sostenibilidad, puede considerarse que la pertinencia del PC, su alineación con las políticas nacionales y locales, el nivel de apropiación alcanzado, particularmente a nivel local, así como su orientación al desarrollo de capacidades nacionales, conducen a pensar que los logros del PC tendrán sostenibilidad, aún ante el escenario del cambio de autoridades en los dos niveles gubernamentales. El PC debe pensar en su estrategia de salida y ojalá conseguir una extensión que le permita consolidar el modelo de intervención en marcha.
18. Para fortalecer la implementación del PC, así como la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de sus resultados, se formularon recomendaciones para el componente de nivel nacional, el del nivel local y relacionados con el modelo de gestión.
19. A nivel nacional se recomienda aumentar la gobernanza del PC y su sostenibilidad con un mayor liderazgo del MJSP dentro del Comité de Gestión y del Comité Técnico, lograr el reordenamiento y el desarrollo de capacidades del sector de prevención, seguir impulsando la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios y la Policía Comunitaria, articular los distintos observatorios y diseñar un sistema de información sobre violencia centralizado de nivel nacional.
20. Ante las limitaciones financieras del MJSP, y ante la confluencia y el interés de la cooperación internacional de apoyar al gobierno en la solución del problema, como organismo multilateral, el SNU está llamado a promover la armonización de la cooperación en cumplimiento de uno de los objetivos de la Declaración de París. También es importante avanzar el fortalecimiento de las estrategias dirigidas al control y la reducción de la circulación de armas de fuego. Disponer de información consistente sobre los resultados de las vedas en los municipios en los que se han desarrollado es necesario, y seguir insistiendo en transmitir el mensaje de que el desarme es una opción adecuada para una sociedad con antecedentes militaristas y una guerra prolongada por más de una década, cuyas secuelas aún carga sobre sus hombros.
21. Para promover la co-responsabilidad de la Sociedad Civil, se recomienda agilizar la aplicación de las estrategias previstas y promover el debate social, con miras a influir sobre la opinión pública y contribuir a la construcción de consensos y compromisos. Para ello el trabajo con los medios de comunicación, como se tiene previsto, es de singular importancia.
22. Tanto para el trabajo a nivel nacional como local, es importante que se trabaje en promover el

rechazo social a la violencia y la generación de prácticas de sanción y regulación social por vías pacíficas, de manera articulada con la promoción del respeto, la tolerancia, la ayuda entre vecinos y la confianza en las instituciones, incluidas las fuerzas de seguridad. Modificar el estereotipo de género por el cual, tanto hombres como mujeres, valoran la fuerza física y el uso de la violencia en los hombres, es altamente pertinente. La fuerza de la cultura, armonizada con el control de la ley y la regulación moral individual que se está promoviendo en la campaña, puede aportar al avance de este proyecto nacional de superación de la violencia.

23. Con respecto al nivel local, se recomienda una mayor focalización de algunas intervenciones, sobre aquellas familias y jóvenes que presenten un mayor número de factores de riesgo. Es importante concederle mucha atención a las estrategias dirigidas a la familia y continuar promoviendo el diálogo intergeneracional. Dada la fuerte asociación que existe entre comportamiento violento, actividad sexual riesgosa y consumo de sustancias psicoactivas, abordar estos temas en los programas de prevención escolar y comunitaria, y en los procesos de re-socialización de jóvenes en conflicto con la ley, es altamente aconsejable. Mantener la promoción del deporte y de los encuentros en torno a éste, como se viene haciendo con gran éxito, es muy conveniente.
24. Para el desarrollo de habilidades para la vida y de competencias sociales dentro de los centros educativos, es altamente recomendable que los talleres de habilidades para la vida se transversalicen en el currículo y que la transformación pedagógica de los docentes se oriente hacia el desarrollo de capacidades en los maestros para intervenir adecuadamente en el manejo de los comportamientos violentos de los estudiantes y promover el desarrollo competencias emocionales, comunicativas y cognitivas específicas, desde los primeros grados.
25. Sobre la estrategia que busca abrir oportunidades de inserción laboral y generación de ingresos para los jóvenes, se ve conveniente fortalecerla, incluso financieramente. La experiencia de OIT en el país, así como la que ha adquirido en los PC de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM en los que viene participando en otros países, debe ser capitalizada en este PC. Igualmente, es conveniente mirar qué tipo de articulaciones y aprendizajes se pueden lograr con el Programa Projoven que tiene este componente de generación de alternativas laborales y de inserción económica para los jóvenes.
26. Para fortalecer el modelo de gestión es recomendable afianzar los avances que se han logrado en la interagencialidad, la coordinación con el gobierno y la programación conjunta. También es deseable que a nivel nacional el PC sea visto como un esfuerzo del gobierno e interagencial, logrando una mayor visibilidad e interacción con todas las agencias. Una mayor comunicación, construcción de acuerdos y coordinación entre las instancias nacionales y locales que participan en el PC también es conveniente, junto con una mayor comunicación entre los distintos socios del gobierno y las agencias.
27. El fortalecimiento del sistema de M&E es una tarea urgente, para lo cual se recomienda una

revisión de los indicadores del marco de resultados y seguir sistematizando y evaluando las distintas intervenciones. Para la evaluación final se sugiere la aplicación de encuestas para jóvenes, familias y actores comunitarios e institucionales que midan algunos indicadores de manera retrospectiva, junto con estrategias cualitativas, con la medición de algunos indicadores clave a partir de fuentes secundarias, con la evaluación de las estrategias y con los ejercicios de sistematización.

28. Para lograr la sostenibilidad, se requiere diseñar una buena estrategia de salida, consolidar las estrategias y asegurar la apropiación y el desarrollo de las capacidades de los actores nacionales y locales, para lo cual se estima conveniente extender el PC por un semestre como mínimo.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Antecedentes, propósito y naturaleza de la evaluación

El F-ODM es una estrategia novedosa de cooperación internacional al desarrollo del Gobierno de España impulsada a través del Sistema de las NU, con el propósito de apoyar a los países en desarrollo para lograr los ODM y, en esa medida, superar la pobreza, garantizar los derechos humanos y promover el desarrollo humano, económico y social. Para ello se propone impulsar el diseño e implementación de políticas de alto impacto y de modalidades de intervención innovadoras que puedan ser expandidas o replicadas en otros contextos, las cuales se enmarquen en alguna de las ocho ventanas temáticas definidas por el Fondo y que corresponden a los grandes desafíos que la comunidad internacional se propuso enfrentar en la Declaración del Milenio, así como a otros objetivos de desarrollo.

El F-ODM opera a través de Programas Conjuntos (PC) de agencias de la ONU con la participación activa del gobierno y la sociedad civil del país en el que actúan, buscando fortalecer la coordinación y coherencia interagencial y la efectividad de sus acciones, y teniendo como principios de la relación con el país lograr una sólida alineación de los programas con las prioridades y procesos nacionales, contribuir al desarrollo de las capacidades nacionales, construir sobre la experiencia de programas anteriores, promover asociaciones constructivas con la sociedad civil y, en general, responder a las tendencias actuales de la ayuda al desarrollo (Declaración de París y Accra).

El presente programa se enmarca en la ventana de Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz cuyo propósito es contribuir a la solución y/o prevención de distintos tipos de conflictos, considerando que son tanto causa como consecuencia de la pobreza y que la construcción de la paz es uno de los requisitos para el logro de los ODM. De esta forma, esta ventana busca contribuir al logro de los ODM 1 y 3 que apuntan a reducir la pobreza y promover la igualdad entre hombres y mujeres.

Dentro de este marco, el Programa Conjunto (PC) *“Reducción de violencia y construcción de capital social en El Salvador”* tiene como principal objetivo promover el desarrollo humano y la consecución de los ODM a través de la prevención de la violencia y el fomento de la seguridad y convivencia ciudadana, con la participación activa de jóvenes y mujeres, quienes constituyen actores de primer orden en este programa. Al frente del programa se encuentran, por parte del gobierno, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, recientemente transformado en Consejo Nacional de Juventud, y la Alcaldía Municipal de San Salvador; y por parte de la ONU, el PNUD, UNICEF, UNFPA, OIT y la OPS/OMS, siendo el PNUD la agencia líder. El PC marcha simultáneamente con otros dos programas conjuntos financiados por el F-ODM enmarcados en las ventanas de *“Infancia, seguridad alimentaria y nutrición”* y *“Desarrollo y sector privado”* que iniciaron después.

Para lograr sus objetivos, a nivel nacional y local el PC se ha propuesto desarrollar capacidades institucionales y comunitarias para diseñar, implementar y monitorear políticas y planes de prevención de violencia que actúen sobre sus causas y consecuencias y contribuyan a la convivencia y la seguridad ciudadana, basados en el enfoque de derechos y en el principio de corresponsabilidad y, por esta razón,

altamente participativos. Adicionalmente, en el municipio de San Salvador se viene implementando un modelo de intervención dirigido a construir capital social y prevenir la violencia, a través de diversas estrategias que actúan de manera interrelacionada sobre factores asociados a la inseguridad y a la violencia<sup>1</sup>.

Ahora bien, el Fondo diseñó y puso en marcha una Estrategia de M&E titulada “Aprender para Mejorar” que se enmarca en la gestión basada en resultados y es coherente con sus objetivos y principios. De acuerdo con la Estrategia de M&E, todos los PC de más de dos años de duración serán objeto de una evaluación intermedia, como ocurre con este Programa de Reducción de Violencia de El Salvador. Por definición, la evaluación intermedia es de carácter formativo, se concentra particularmente en el “proceso” y se orienta a mejorar la implementación del PC en su segunda fase. En esa medida busca producir información sobre los avances y las dificultades que se hayan presentado en la marcha del programa, identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas y proporcionar evidencias y elementos de juicio para quienes toman decisiones sobre el PC: el Comité Directivo Nacional, el Comité de Gestión, el Comité Técnico, la Unidad Coordinadora y el Secretariado del F-ODM.

## **1.2. Objetivos de la evaluación**

De acuerdo con los TDR, la evaluación se orienta hacia el logro de los siguientes OBJETIVOS:

- ❖ Valorar la calidad del diseño y la coherencia interna del Programa, su coherencia externa con el UNDAF (MANUD) y con las Estrategias Nacionales de Desarrollo, así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra.
- ❖ Valorar el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en lo que se refiere a la interagencialidad y la coordinación entre los distintos actores nacionales, así como en lo que respecta a la ejecución de los recursos asignados para su implementación, el monitoreo y evaluación y la estrategia de comunicación e incidencia, con miras a revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo interagencial en el marco de “One UN”.
- ❖ Valorar el grado de eficacia del programa en cuanto al logro de los productos que permiten generar los efectos esperados en los participantes, así como su contribución a los propósitos de la ventana temática en la que se inscribe y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local y/o nacional.

---

<sup>1</sup> Factores identificados no solamente en los diagnósticos nacionales y locales sino en la literatura científica sobre el tema. Ver anexo 6.

### **1.3. Metodología y desarrollo del proceso evaluativo**

Dado el carácter intermedio y formativo de la presente evaluación, se optó por utilizar una estrategia metodológica de carácter cualitativo y participativo. Para lograr la validez de la información se aplicaron procedimientos de triangulación de fuentes (actores) y métodos (entrevistas, reuniones y revisión de documentos o fuentes secundarias), así como la triangulación interna, por medio de la cual se analiza la posición social y las motivaciones de los informantes que pueden influir en el contenido de los testimonios que ofrecen<sup>2</sup>.

Bajo esta estrategia metodológica, el proceso evaluativo tuvo las siguientes fases:

#### **1.3.1. Conocimiento inicial del PC y concertación del propósito y la metodología de la evaluación**

Esta primera fase tuvo como propósito obtener un conocimiento inicial del PC, establecer los primeros acercamientos con su Unidad de Coordinación y definir concertadamente los objetivos y la agenda de la evaluación, de acuerdo con las orientaciones y pautas brindadas por el Secretariado del F-ODM. Para ello el Fondo inicialmente suministró los documentos básicos sobre el Programa y posteriormente puso en contacto a la consultora con la Coordinadora del PC. A partir de este contacto, y después de haber revisado los documentos facilitados por el Secretariado del F-ODM, paulatinamente se fueron solicitando nuevos documentos a la coordinadora que los fue enviando en respuesta a las solicitudes específicas que se iban haciendo (Anexo 1, documentos revisados).

Con la información disponible se elaboró y envió el informe de gabinete que incluyó sugerencias para la elaboración de la agenda de la visita al país. El Secretariado revisó rápidamente el informe y lo envió al Grupo de Referencia, el cual hizo algunos comentarios sobre su contenido que fueron comunicados a la evaluadora en una conversación telefónica con la Coordinadora y posteriormente en la primera reunión del Grupo de Referencia. Antes de la visita al país, el Grupo de Referencia envió los TdR concertados internamente, resaltando los principales temas de interés, así como una agenda detallada de la visita, la cual fue aprobada por la consultora y comentada en la conversación telefónica que se sostuvo con la Coordinadora (Anexo 2, agenda). Cabe agregar que durante esta fase la Coordinadora del PC brindó su apoyo para facilitar el ingreso de la evaluadora al país (carta de presentación y solicitud de trámite de visa enviada a la Embajada de El Salvador en Colombia por el asesor del Ministro de Justicia y Seguridad Pública gracias a su gestión).

#### **1.3.2. Conocimiento del PC en el terreno**

Para obtener un conocimiento del PC en el terreno y lograr los objetivos de la evaluación se realizó una visita al país entre el 17 y el 25 de septiembre del 2011, periodo durante el cual se tuvo contacto

---

<sup>2</sup>Henao, J. (1.996) *La investigación Cualitativa. Su perspectiva epistemológica y metodológica*. Bogotá: Universidad de los Andes.

directo con los principales actores nacionales en la capital del país, así como con actores locales del municipio de San Salvador.

La visita se realizó en un 90% de acuerdo con la agenda planeada y solamente se efectuó un cambio: el recorrido por áreas seleccionadas en San Salvador, previsto para el viernes 23 de septiembre, se trasladó para el sábado 24, para poder dedicar las horas de la mañana del viernes a revisar las notas de campo y algunos de los documentos recibidos durante la visita, con miras a preparar la sesión de debriefing de las horas de la tarde. Además, este viernes 23, antes del debriefing, se realizó una sesión adicional con la Unidad de Coordinación para aclarar y complementar alguna información.

Durante la visita se tuvo una reunión inicial y final con el Grupo de Referencia (Anexos 3 y 4), se realizaron entrevistas con los titulares de los tres socios principales del gobierno, así como con el CR del SNU y los representantes de las agencias que participan en el PC. Igualmente, se realizó una reunión con la Unidad de Coordinación del PC (Anexo 5) y se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios de las instituciones y de las ONGs que han participado en el programa, así como a jóvenes y personas de las comunidades. Es importante agregar que durante la visita se recibieron un gran número de documentos que dan cuenta de diferentes productos y avances del PC y que las distintas actividades realizadas siempre contaron con el acompañamiento de la Coordinadora del PC y con uno o más puntos focales de las agencias o de la unidad de coordinación, generalmente responsables del producto relacionado con la actividad, lo cual no afectó la disposición de las personas para expresar sus puntos de vista sobre el programa y el producto en cuestión. Adicionalmente, en la visita a una de las comunidades se contó con la protección de oficiales del Cuerpo de Agentes del Municipio (CAM), pues si bien los miembros de la Unidad de Coordinación y los puntos focales de las agencias pueden ingresar y desplazarse por las comunidades focalizadas sin peligro, dadas las condiciones de inseguridad de la zona, existe el acuerdo de que en algunas de ellas el ingreso debe realizarse con el acompañamiento de representantes del CAM.

### **1.3.3. Elaboración y revisión concertada del informe final**

La última fase de la evaluación se concentró en el análisis de toda la información primaria y secundaria obtenida en las fases anteriores y en la elaboración del informe final, el cual fue enviado al Secretariado del F-ODM que, una vez lo aprobó, lo envió al Grupo de Referencia del PC para su análisis y discusión. De manera participativa, el Grupo de Referencia elaboró comentarios consensuados sobre la evaluación y solicitó algunas modificaciones al informe final que fueron efectuadas por la evaluadora. Con base en las recomendaciones de la evaluación y de las consideraciones propias de los distintos Comités del Programa, de la Unidad Coordinadora y del Secretariado del F-ODM, el PC está elaborando un plan de mejoramiento que contribuya a optimizar sus resultados, cumpliendo así con los objetivos de la presente evaluación.

### **1.4. Factores condicionantes y limitaciones**

Varios factores contribuyeron a que el proceso evaluativo se desarrollara satisfactoriamente:

- La claridad y calidad de los TdR suministrados por el Secretariado del F-ODM.
- La positiva acogida de la evaluación por parte del Comité de Referencia del PC, de la Coordinadora, de los puntos focales de las agencias, de las entidades del gobierno, así como de la OCR, quienes captaron el sentido del ejercicio evaluativo.
- La colaboración permanente de la Coordinadora del PC, de los miembros de la Unidad Coordinadora y de coordinadora del PNUD del área de Gobernabilidad.
- El compromiso de la OCR y de las agencias.

Dentro de las limitaciones de la evaluación se destacan las siguientes:

- Agenda muy intensa y apretada, con limitaciones de tiempo en algunas entrevistas y reuniones.
- Concentración del suministro de documentos durante la visita, cuando varios de ellos se hubieran podido revisar antes de la visita.
- En algunas ocasiones las actividades estaban demasiado planeadas y no permitían un abordaje más natural y espontáneo.

## 2. EL PROGRAMA

### 2.1. Contexto, concepción inicial y teoría del cambio del Programa

El Salvador es un país centroamericano que, con una población cercana a los 6 millones de personas<sup>3</sup>, es actualmente la nación más densamente poblada de América. Junto con un desarrollo económico insuficiente, la existencia de altos índices de violencia, inseguridad y delincuencia representa hoy en día uno de sus problemas más graves, el cual tiene raíces en la historia política y económica que ha vivido el país, así como en factores más recientes, como la geopolítica actual del tráfico de drogas y el surgimiento y fortalecimiento del fenómeno de las maras o pandillas, presentes en otros países centroamericanos como Honduras y Guatemala.

La Guerra Civil de los años 80, enmarcada en la dinámica propia de la Guerra Fría del siglo pasado, es sin duda uno de los antecedentes históricos más importantes del problema. Ocasionada por múltiples factores, entre ellos la inequidad social existente y el inconformismo de la población por la forma de gobernar de los militares que estuvieron varias décadas en el poder, la guerra tuvo una duración de 12 años y culminó con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992<sup>4</sup>. Con la firma de los acuerdos, en los cuales la ONU actuó como mediador, se crearon la nueva Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral. Además, se le dio vida legal, como partido político, al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y se redefinió el papel del ejército, reservado para la defensa de la soberanía y la integridad territorial. También se suprimieron algunos cuerpos de seguridad que estaban al mando del ejército, como fueron la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y los Batallones especiales formados para mantener la guerra contra la insurgencia de los años 80<sup>5</sup>.

La solución del conflicto armado por la vía del diálogo y la negociación política es un ejemplo de significativa importancia para aquellos países que hoy en día experimentan conflictos similares y, sin duda, los cambios introducidos en la institucionalidad a raíz de los Acuerdos de Paz contribuyeron a la construcción de la paz y de la democracia en El Salvador. Además, se estima que entre 1991 y 2005 en El Salvador la pobreza disminuyó 25 puntos porcentuales y la pobreza extrema 16%<sup>6</sup>. Sin embargo, varios de los factores que desencadenaron el conflicto armado, como la desigualdad y la inequidad, así como algunas de sus secuelas y consecuencias, como la proliferación de armas de fuego y la fractura del tejido social y familiar, no han sido superados durante la posguerra, y la polarización política persiste en la sociedad salvadoreña. Así, diferentes expresiones de violencia, entre ellos el homicidio, el hurto, los robos, la extorsión y la violencia de género e intrafamiliar, se expresan con fuerza hoy en

---

<sup>3</sup> El censo de 2007 arrojó una población de 5,744.113 y reveló una creciente urbanización (62%) ocasionada por la migración interna, así como una estructura poblacional joven, si bien por la migración internacional, la cual se produce especialmente hacia Estados Unidos, el peso de los jóvenes ha disminuido. Nota técnica del Programa. p.

<sup>4</sup> Recuperado el 15 de agosto de 2011 del sitio web: [http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra\\_Civil\\_de\\_El\\_Salvador](http://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_Civil_de_El_Salvador)

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Nota Técnica del Programa. p. 7

día en el país, afectando la convivencia y la calidad de vida de la población, generando una percepción subjetiva de temor permanente y obstaculizando el desarrollo económico y social de un país en el que el costo de la violencia corresponde al 11.5% de su PIB.<sup>7</sup> Dentro de este contexto, los jóvenes, que representan el futuro del país, son los principales actores de la violencia, tanto como víctimas como victimarios, pero también como agentes de cambio.

Para enfrentar esta situación el Estado salvadoreño ha venido haciendo diversos esfuerzos, algunos de ellos con el apoyo de las agencias de la ONU, así como con otros cooperantes<sup>8</sup>. En efecto, tras la firma de los acuerdos de paz el Sistema de las NU ha venido apoyando al país en la consolidación de la paz y la construcción de una institucionalidad democrática que contribuya a la gobernabilidad, al desarrollo humano y al logro de los ODM. El tema de la violencia y de la inseguridad ha estado en la agenda de los esfuerzos conjuntos e, incluso, desde hace varios años uno de los grupos temáticos interagenciales ha trabajado alrededor de este problema. El documento “Seguridad y Paz. Un reto de país” elaborado en el 2007 por la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, bajo la secretaría técnica del PNUD, es un antecedente importante de trabajo en el tema, junto con un buen número de experiencias de gestión local de la seguridad y la convivencia desarrollados en algunos departamentos del país como Santa Ana, La Libertad, Sonsonate y San Salvador. Algunos de estos han sido esfuerzos interagenciales, como el que se implementó en el departamento de Sonsonate con el auspicio del Fondo de Seguridad Humana y la participación de varias agencias del SNU (UNICEF, PNUD, UNFPA, OPS/OMS), en el cual se pusieron a prueba algunas estrategias que han demostrado ser efectivas.

El Programa de Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social que nos ocupa es uno de estos esfuerzos conjuntos entre el Gobierno y el SNU. Capitalizando la experiencia previa adquirida, se fundamenta en el enfoque de seguridad humana, cuyos pilares teóricos se encuentran en los conceptos de desarrollo humano, seguridad humana, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática<sup>9</sup>. En lo metodológico, le apunta a una estrategia de intervención local de carácter participativa. Desde este enfoque, “la *seguridad humana* hace referencia a la búsqueda de seguridad basada en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social”. Por su parte, “la *seguridad ciudadana* es una forma específica y restringida de la seguridad humana que tiene como fin la

---

<sup>7</sup> Dato obtenido en la entrevista con Marcela Smutt del PNUD y en la nota técnica del PC, referido al cálculo estimado para el año 2003.

<sup>8</sup> Es del caso señalar que los esfuerzos desarrollados por el gobierno en materia de seguridad y prevención de la violencia también han contado con el apoyo de otros actores de la cooperación internacional, la Unión Europea y AECID, principalmente, pues uno de los rasgos que caracterizan el país es que es un importante receptor de ayuda internacional, entre ella la proveniente del gobierno norteamericano a través de la AID. De hecho, el Proyecto Projóvenes desarrollado por el CNSP con el auspicio de la Unión Europea, en su primera etapa también desarrolló estrategias de prevención de la violencia juvenil que tuvieron buenos resultados, por lo que en la actualidad se está desarrollando la segunda fase de este proyecto en los municipios del área metropolitana de San Salvador, para la cual se cuenta con un monto de recursos importantes.

<sup>9</sup> MJSP. CNSP. SAE. PNUD. *Ciudades Seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local*. San Salvador, 2009.

protección de las personas contra la violencia y el delito<sup>10</sup>. Entendida así, constituye un bien público que implica un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia y permite la convivencia segura y pacífica, y está relacionada con los derechos humanos, en concreto, con el derecho a la vida, a la integridad personal y a otros derechos individuales y colectivos.

Ahora bien, el análisis de la descripción y explicación del problema que aparecen en el documento del PC, así como de los cuatro efectos y los 12 productos de su Marco de Resultados, lleva a considerar que la teoría del cambio del programa, entendida como la hipótesis de acción que se ilustra con un diagrama de la página siguiente, supone que para hacer frente al problema se requiere: en primer lugar, adelantar un proceso de construcción de acuerdos y de fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales y locales, particularmente para la gestión de políticas públicas de seguridad ciudadana, convivencia y prevención de la violencia; en segundo lugar, promover el desarrollo comunitario mejorando la infraestructura social, las relaciones y formas de interacción social en el espacio público, y disminuyendo la circulación de armas de fuego; y en tercer lugar, ampliar las oportunidades y el desarrollo de las capacidades de los jóvenes para la vida y la convivencia social. A partir de estos resultados esperados se pretende aumentar la gobernabilidad y capacidad de acción frente al problema por parte del Estado y de la sociedad, mejorar el capital social, la convivencia y la cultura ciudadana e incidir sobre algunos factores de riesgo asociados a la violencia juvenil<sup>11</sup>, lo que traería como resultado final la reducción de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, contribuyendo así a crear las condiciones necesarias para promover el desarrollo humano y lograr los ODM.

De acuerdo con el Marco de Resultados del PC, el **Efecto 1, Incrementada la capacidad de construir acuerdos y la efectividad de las instituciones del Estado vinculadas a la temática y de la sociedad civil en el nivel nacional y local**, se orienta al fortalecimiento institucional para el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas y planes de prevención de violencia y fomento de la seguridad ciudadana y la convivencia, con perspectiva de género y enfoque de derechos, a partir de procesos de diálogo y construcción de acuerdos a nivel nacional y local. Los distintos productos conjuntos (5) de este efecto también buscan promover la coordinación interinstitucional, así como la capacitación de funcionarios públicos, la producción de información, la gestión del conocimiento y los debates públicos sobre el tema, particularmente sobre la violencia de género, así como la armonización y la confluencia de esfuerzos de distintos actores, entre ellos, de la cooperación internacional. Al logro de este efecto se destina el 24% de los recursos y las agencias responsables son el PNUD, OPS/OMS y UNFPA.

**El Efecto 2, Espacios públicos seguros, sostenibles e incluyentes contribuyen a la reconstrucción del tejido social en el municipio de San Salvador**, busca articular la prevención situacional y social, promoviendo la participación comunitaria en el diagnóstico y la reconstrucción de espacios públicos deteriorados y de mayor concentración de delitos, así como la construcción de una nueva cultura

---

<sup>10</sup>Ibidem. p 13.

<sup>11</sup> De acuerdo con el modelo ecológico propuesto por la OPS/OMS, la violencia es un problema de salud pública, complejo y multidimensional, ocasionado por la acción recíproca y compleja de distintos factores individuales, relacionales (familiares y escolares), comunitarios y sociales. OPS/OMS. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D.C. 2003. Ver **Anexo 6**, Factores de riesgo de la violencia juvenil.

**DIAGRAMA: TEORÍA DEL CAMBIO DEL PROGRAMA CONJUNTO DE REDUCCIÓN DE VIOLENCIA DE EL SALVADOR**



ciudadana y mecanismos de mediación comunitaria para la solución de conflictos. Con sus dos productos conjuntos a cargo del PNUD, UNICEF, UNFPA y la OPS, a este efecto se destina el 28% de los recursos y persigue incidir sobre factores sociales, comunitarios y relacionales.

**El Efecto 3, Incrementadas las capacidades y las oportunidades de desarrollo personal y comunitarios de los y las jóvenes en el municipio de San Salvador,** busca incidir sobre factores individuales y relacionales (familiares y escolares) asociados a la violencia juvenil, promoviendo su participación activa. Es un componente que se está diseñando e implementando desde los jóvenes y para los jóvenes y pretende crear y fortalecer espacios de expresión y habilitar espacios de encuentro para ellos. Actúa a nivel comunitario y escolar, pretende incidir en una variable de gran peso como es la permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo, contribuir al desarrollo de habilidades para la vida, competencias sociales y el manejo de la conflictividad, así como ampliar las oportunidades educativas y laborales de los jóvenes a través de distintas estrategias. Igualmente, pretende incidir sobre variables de tipo familiar asociadas con la violencia y la delincuencia, a través de acciones formativas sobre cuidadores de niños menores de 8 años. A este efecto orientado al logro de 3 productos conjuntos se destina el 38% de los recursos, siendo UNPFA, UNICEF, OPS Y OIT sus responsables.

**El Efecto 4, Fortalecidas las capacidades nacionales para la prevención y reducción de la violencia armada,** se propone reducir las armas de fuego que circulan en el país, variable altamente relacionada con la violencia. Por ello, el programa pretende contribuir a elaborar una normatividad que restrinja su porte en los espacios públicos y el desarrollo de campañas de sensibilización dirigidas a la comunidad y trabajando con mujeres como aliadas clave. También se propone fortalecer las capacidades institucionales para el control y rastreo de armas de fuego, mejorar la coordinación interinstitucional y la calidad de la información. De esta forma, buscando incidir sobre una variable de tipo social de gran peso, este efecto al que se destina el 9% de los recursos pretende lograr dos productos conjuntos de los cuales el PNUD es el principal responsable.

Es importante señalar que estos resultados se buscan en dos niveles: a nivel nacional, especialmente con productos de los Efectos 1 y 4; y a nivel local, con productos de los cuatro efectos del programa. La intervención a nivel local, realizada en la capital del país, se decidió focalizar en el Centro Histórico y en los Distritos V y VI, teniendo en cuenta sus características y la alta incidencia de fenómenos de violencia. Esta intervención pretende tener un efecto demostrativo, en el sentido de que se prueben y validen estrategias que se puedan replicar en otros municipios. Así, a nivel local se está aplicando la metodología propuesta por el enfoque de seguridad ciudadana, que hace énfasis en la gestión local, pues se considera que la cercanía física y social de los gobiernos con la ciudadanía permite una actuación de proximidad, que en el escenario municipal existe mayor visibilidad y posibilidad de control de los factores que inciden en la inseguridad, que los ciudadanos pueden lograr mayor capacidad de exigir la rendición de cuentas y ejercer control social y porque es más fácil ejercer la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno. En el diagrama que aparece en la página siguiente se ilustran las estrategias de intervención a nivel local y nacional.

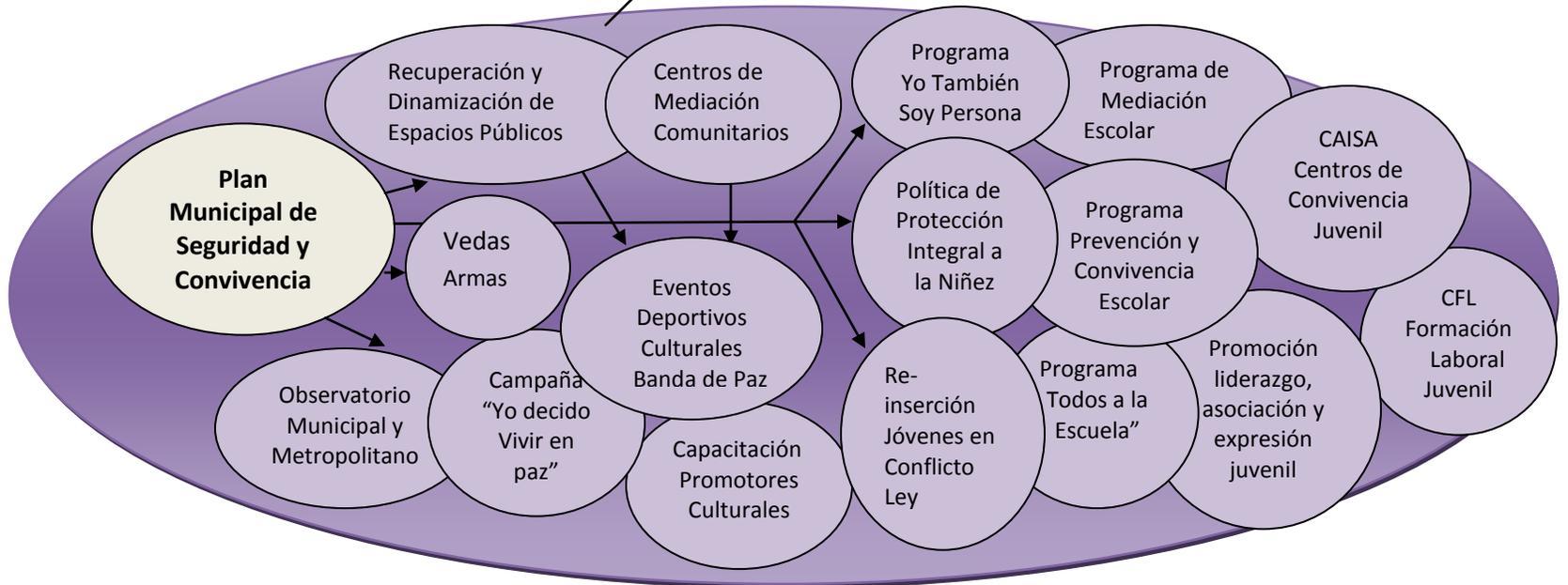
**DIAGRAMA 1: PRODUCTOS Y ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA**

N  
A  
C  
I  
O  
N  
A  
L



REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

L  
O  
C  
A  
L



## 2.2. La implementación

El PC inició su implementación en julio de 2009, por lo que a la fecha de la evaluación intermedia, lleva dos años y 2 meses de implementación. La cronología o línea de tiempo del PC, en la que se señalan los hitos o hechos más significativos que ha tenido, se observa a continuación:

Línea de Tiempo del Programa

<b>Fecha</b>	<b>Hecho</b>
<b>Abril - Mayo de 2008</b>	Diseño del PC y aplicación a la ventana de Conflicto y Paz del F-ODM
<b>Marzo – Abril de 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aprobación y firma del Convenio</li> <li>● Elecciones municipales y presidenciales</li> <li>● Alternancia en el gobierno</li> </ul>
<b>Mayo de 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cambio de autoridades municipales</li> </ul>
<b>Junio de 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cambio de autoridades nacionales</li> </ul>
<b>Julio de 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Primer desembolso. Inicia Programa Conjunto</li> </ul>
<b>Julio de 2009 a Marzo de 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Concertación y validación del marco de resultados del PC entre las agencias y con las nuevas autoridades nacionales y municipales.</li> <li>● Adecuación de prioridades</li> <li>● Preparación de las condiciones para la implementación</li> <li>● Conformación de la Unidad de Coordinación que labora en el PNUD.</li> <li>● Definición de referentes institucionales</li> <li>● Incorporación del MJSP como socio del PC para fortalecer la implementación del componente nacional del PC.</li> <li>● Se acuerda implementar el componente nacional y local de manera independiente.</li> <li>● Elaboración de Línea de Base.</li> </ul>
<b>Marzo a Diciembre de 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Continúa implementación del PC.</li> <li>▪ Avances en todos los efectos directos, especialmente en los efectos 1 y 3, teniendo como eje articulador a nivel nacional y local la formulación de las políticas de seguridad y convivencia.</li> <li>▪ Visita del Secretariado del F-ODM en diciembre de 2010.</li> <li>▪ Ejecución del 70% de los recursos.</li> </ul>
<b>Diciembre 17 de 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Segundo desembolso.</li> </ul>
<b>Enero a Marzo de 2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programación Conjunta del segundo año de implementación</li> <li>▪ Se elabora un Plan Anual con algunos cambios en productos y actividades con la aprobación del Secretariado del F-ODM.</li> </ul>
<b>Marzo a Septiembre de 2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Continúa implementación del PC.</li> <li>▪ Se decide que la Unidad de Coordinación se traslade al MJSP</li> </ul>
<b>Septiembre-Octubre de 2011</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación de Medio Término del PC.</li> </ul>

Como se puede observar, el PC lleva aproximadamente seis meses de retraso en su ejecución, debido principalmente a que la fase de arranque, comprendida entre julio de 2009 y marzo de

2010, se prolongó más de lo previsto. Dentro de los factores que incidieron en la duración de esta fase se destaca el cambio de gobierno a nivel nacional y local, lo cual hizo que fuera necesario desarrollar un proceso de diálogo y concertación con las nuevas autoridades, así como la incorporación del MJSP como un nuevo socio, dadas sus nuevas competencias en materia de prevención, las cuales anteriormente estaban concentradas en el CNSP.

Otros factores que incidieron fueron las dificultades que tuvo en su funcionamiento inicial la unidad de coordinación (no se nombraron todos sus miembros, recarga de trabajo). Adicionalmente, el trabajo interagencial requirió un aprendizaje que sigue dándose en la actualidad, la creación y el funcionamiento de las instancias de coordinación agencias-gobierno (comité de gestión y comité técnico) requirió tiempo y se vieron influidas por la composición que han tenido (heterogeneidad, rotación). Por otra parte, el Grupo Temático Interagencial de Prevención de Violencia y Fomento de la Seguridad, existente antes de la aprobación del PC, ha tenido un funcionamiento cambiante. A esto se suman ritmos y procedimientos técnico-administrativos diversos entre las agencias, procesos demorados dentro de las instancias del gobierno y lentitud en la toma de decisiones técnico-operativas.

La visita del Secretariado del F-ODM fue un hecho importante, pues llamó la atención sobre varios aspectos de la marcha del PC: la interagencialidad, la coordinación operativa, la coherencia, concreción y precisión del marco de resultados, la articulación de decisiones entre instituciones en la línea de encuentro entre lo nacional y lo local, y la formalización de acuerdos<sup>12</sup>. A raíz de la visita efectuada por el Secretariado, desde comienzos del año 2011 se empezaron a realizar esfuerzos para responder a sus recomendaciones, dentro de las cuales se destaca la programación conjunta del plan operativo, en la que se dio un proceso de interlocución entre agencias y gobierno que si bien tomó tiempo, fue constructivo. Igualmente, se hicieron ajustes a los productos y actividades, y se elaboró un Plan Operativo más coherente, el cual se ha venido implementando sin mayores tropiezos. Otro aspecto significativo que debe mencionarse es que en septiembre se decide que la Unidad de Coordinación funcione en el MJSP, cumpliendo así con uno de los indicadores de apropiación de la Declaración de París, la no existencia de unidades paralelas de ejecución. Aunque en el momento de la evaluación el traslado de la Unidad de Coordinación al MJSP no se había realizado, estaba previsto para el mes de octubre.

---

<sup>12</sup> Presentación suministrada por la Coordinadora y titulada “Generalidades Programa Conjunto”

## 3. NIVELES DE ANÁLISIS

### 3.1. El Diseño

Tres son los criterios que se utilizarán para valorar el diseño del PC: su pertinencia, su alineación con las prioridades y políticas nacionales y la apropiación por parte de los actores nacionales, para lo cual es necesario considerar la manera como fue diseñado.

#### 3.1. La formulación del Programa

Bajo el liderazgo y la secretaría técnica del PNUD, el diseño del PC se realizó en un tiempo bastante corto, a partir de un proceso técnico y participativo. Para llevarlo a cabo, se tuvo en cuenta la experiencia adquirida en procesos anteriores de formulación interagencial, en los cuales había sido difícil anteponer el interés del país, sobre el interés de las agencias, así como focalizarse en el problema a fin de evitar la dispersión<sup>13</sup>. Por esta razón, en esta oportunidad se conformó un equipo técnico interagencial para el cual cada agencia designó un punto focal, se propició la participación del gobierno y se contrató un consultor que facilitó la discusión y escribió la propuesta. El gobierno estuvo representado inicialmente por el CNSP y cuando se decidió que la intervención local se realizaría en el municipio de San Salvador, la alcaldía de la capital del país empezó a participar en el proceso. Es importante agregar que AECID también acompañó el diseño del PC y que en la medida en que se avanzaba en la elaboración de la propuesta, se iba validando con los y las jefes de las agencias.

Con esta metodología, el proceso tuvo como punto de partida el análisis del problema y el conocimiento producido sobre éste, y como norte, la búsqueda de alternativas de solución, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en el pasado. La reflexión sobre éstas permitió identificar los siguientes aspectos que se tuvieron en cuenta en el diseño del PC: A- Se requieren respuestas integrales: Los proyectos de prevención y control de la violencia armada, para tener mayor impacto, deben estar enmarcados en políticas públicas de seguridad ciudadana; B- Es necesaria una visión estratégica que integre los distintos temas con diversos actores y escenarios: nivel local, nacional y regional; C- La información oportuna y de calidad permite elevar el nivel de la discusión, poner temas en agenda y fortalecer alianzas. Asimismo, permite elaborar planes y estrategias exitosos; D- El apoyo político es clave para garantizar la continuidad y la sostenibilidad. E- Es necesario construir alianzas estratégicas; E- Es clave el empoderamiento de la sociedad civil y de los medios de comunicación para construir opinión pública. F- Se le debe dar gran importancia de buscar resultados sin perder de vista el proceso.<sup>14</sup>

Ahora bien, aunque existían distintas miradas y enfoques sobre el problema, a partir de un trabajo de equipo sistemático se logró construir consensos básicos y se adoptó el enfoque de seguridad humana como fundamento del PC. Dentro de los principales consensos se encuentra la búsqueda de una respuesta integral al problema, así como una modalidad de intervención

---

<sup>13</sup> Presentación en power point suministrada por el PC, titulada: "Presentación UNCT 2".

<sup>14</sup> *Ibidem*.

que incluyera tanto la prevención como el control, si bien el PC hace más énfasis en la prevención. Lo que debe destacarse es que se logró concebir un programa que respondiera al problema y a las prioridades del gobierno, y no a los intereses de las agencias.

### 3.2. La pertinencia del Programa

Dadas las características que presenta el fenómeno de la violencia y delincuencia en El Salvador y la manera como se diseñó el PC, su pertinencia es evidente. Aunque la explicación que se hace del problema en el documento del PC no es muy completa y no tiene en cuenta la diversidad y complejidad de los factores que permiten comprenderlo<sup>15</sup>, el diseño de los cuatro componentes es coherente con las principales causas del fenómeno que se aluden en el documento: 1- ausencia de una visión compartida de la problemática a nivel institucional, vacío de autoridad competente y ausencia de planes específicos para abordar la problemática; 2- un entorno físico deteriorado o carente de espacios físicos para la recreación; 3- deserción y ausentismo escolar y escasas oportunidades de formación laboral y empleo para los jóvenes y 4- la proliferación de armas de fuego<sup>16</sup>.

Siendo éstas las principales causas del problema que se mencionan o alrededor de las cuales se opta por trabajar, cabe preguntarse en qué medida el PC es la respuesta adecuada. La teoría del cambio del PC tiene como hipótesis de acción que es necesario construir acuerdos y desarrollar acciones y lograr un fortalecimiento institucional a nivel nacional y local para desarrollar las capacidades necesarias para responder al problema, lo cual resulta muy pertinente. De hecho, lo que se busca con el Efecto 1 del PC es promover la construcción de una visión compartida sobre la manera de actuar frente al problema en el gobierno y en la sociedad civil, buscando un giro estratégico hacia la prevención y un fortalecimiento de las instancias y estrategias para adelantarla, dado que en el pasado las respuestas que se dieron fueron predominantemente represivas y sin planificación estratégica<sup>17</sup>. Sin duda, desarrollar las capacidades nacionales para actuar frente al problema es un esfuerzo coherente con los objetivos del F-ODM, los principios de la Declaración de París y la misión del SNU. Además, cuando se habla de capacidades nacionales se hace referencia tanto a las del Estado como de la Sociedad Civil, pues desde este componente se busca generar un sentido de co-

---

<sup>15</sup>En la visita al país se constató que frente al tema se han realizado importantes esfuerzos en materia de gestión del conocimiento gracias a los cuales se reconocen una multiplicidad de factores históricos y coyunturales que explican el problema. Además, la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia diseñada con el apoyo del PC presenta un diagnóstico más completo y rico del problema, al igual que el documento elaborado por la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, titulado "Seguridad y paz. Un Reto de País". En este documento se hace un análisis del problema en sus dimensiones objetivas y subjetivas y se afirma que "algunos de los factores que podrían contribuir a los altos niveles de violencia que afectan la sociedad salvadoreña son la inequidad; la falta de oportunidades económicas y sociales; las altas tasas de deserción y fracaso escolar; los altos índices de desempleo y subempleo; el abuso de alcohol y drogas; el tráfico de drogas; los factores culturales como la inequidad de género y la violencia intrafamiliar; el desmedido y no planificado crecimiento urbano; los bajos niveles de capital social; los altos índices de impunidad penal; la insuficiente capacidad de las instituciones para hacer frente a la problemática; la amplia disponibilidad de armas de fuego; la presencia de pandillas o maras; las secuelas del conflicto armado, la deportación desde Estados Unidos de personas con antecedentes penales, entre otros" p. 13.

<sup>16</sup> Nota Técnica del PC. p 7-8.

<sup>17</sup> MJSP. *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. San Salvador, 2010. p. 9

responsabilidad frente a la solución del problema entre ambos actores, lo cual resulta muy pertinente.

Por su parte, la recuperación de espacios públicos del Efecto 2 es coherente con la teoría de las “ventanas rotas”, según la cual un entorno de deterioro físico, así como de deterioro social, es decir, con alta frecuencia de riñas callejeras, habitantes de la calle, trabajadoras sexuales y pandillas, favorece el desarrollo de la delincuencia juvenil<sup>18</sup>. Algunos autores consideran que esta relación entre entorno desordenado y crimen es espuria ya que ambas variables tienen causas comunes o están mediadas por otros factores como las condiciones de pobreza y la falta de capital social, es decir, a la ausencia de redes y conexiones sociales y bajos niveles de regulación social, en el sentido de que la comunidad ejerce un bajo control sobre los comportamientos de sus miembros. En el caso del PC, es altamente positivo que se trabajen simultáneamente los aspectos físicos y sociales de la recuperación de los espacios públicos, a través de su dinamización, lo que incluye la definición de normas sobre su uso y la regulación social, lo cual favorece la creación o el fortalecimiento del capital social y de la cultura ciudadana.

Dentro del Efecto 2, también resulta pertinente promover la cultura ciudadana a través de distintas estrategias de IEC y la creación de espacios de encuentro y convivencia entre ciudadanos, con énfasis en los jóvenes, junto con la creación de centros de mediación que promueven la solución pacífica de conflictos familiares y comunitarios y generan aprendizajes para la convivencia. Experiencias internacionales de promoción de la cultura ciudadana, como la desarrollada en Colombia por el Ex alcalde Antanas Mockus (1995-1997), mostraron resultados exitosos en la prevención y reducción de la violencia.<sup>19</sup> De hecho, el PC presenta algunas de las estrategias desarrolladas en la experiencia colombiana, como los observatorios de violencia y la publicación de boletines, el desarrollo de campañas para promover el cumplimiento de normas de convivencia, la promoción de encuentros ciudadanos en el espacio público a través del deporte y el arte, los centros de mediación y la policía comunitaria, principalmente.

Dentro del Efecto 3, es evidente que si los jóvenes son los principales actores de la violencia en El Salvador, un programa de prevención de la violencia debe tenerlos en cuenta e incidir en los factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia juvenil, así como promover los factores protectores y su participación como agentes de cambio (Anexo 6). Así, aumentar las oportunidades educativas, laborales y de participación comunitaria de los jóvenes es altamente pertinente, al igual que tratar de incidir sobre las prácticas de crianza y las interacciones familiares. Lo mismo puede decirse de las acciones dirigidas al desarrollo de sus habilidades para la vida y para la convivencia, así como de aquellas dirigidas a la reincorporación social de jóvenes en conflicto con la ley. Promover el asociacionismo juvenil es muy conveniente, teniendo en cuenta que la investigación ha mostrado, como lo sostiene

---

<sup>18</sup>Llorente, M.V., Chau, E. & Ribero, R (2005). *Violencia en las familias colombianas. Costos socioeconómicos, causas y efectos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de los Andes.

<sup>19</sup>Mockus, Antanas. *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad del gobierno con resultados en prevención y control de la violencia en Bogotá, 1995-1997*.

Perea (2008), que fenómenos como el pandillismo juvenil “confirman el drama contemporáneo del individuo desvinculado transido por la necesidad de un nosotros”, por lo que representa un ejemplo paradigmático de la ansiosa búsqueda de inclusión y pertenencia existente en las sociedades urbanas contemporáneas<sup>20</sup>. De esta forma, la promoción de organización juvenil alternativa a la pandilla o la mara es claramente preventiva, además de que favorece la construcción de ciudadanía<sup>21</sup>.

Por último, los esfuerzos dirigidos a reducir la circulación de armas de fuego también son muy pertinentes, si se tiene en cuenta evidencias de la investigación que demuestran que el acceso a armas de fuego es un factor de riesgo y que su eliminación reduce significativamente la ocurrencia de homicidios.<sup>22</sup> Aunque las vedas son transitorias y en lugares específicos, y aunque acciones como la prohibición o el desarme voluntario pueden tener efectos más duraderos, la realización de estas vedas, así como el fortalecimiento institucional para el registro, control y rastreo de armas son sin duda muy convenientes.

Por otra parte, un aspecto adicional que debe mencionarse es la pertinencia de haber decidido focalizar la intervención en San Salvador. Por dos razones: por el nivel de incidencia que tienen las manifestaciones de violencia y delincuencia en la capital del país, en la que se concentra un porcentaje significativo de la población del país; y porque en las intervenciones de carácter piloto o demostrativo es más conveniente no dispersarlas en muchos municipios, sino concentrarlas, de tal manera que la frecuente tensión entre cobertura y calidad se resuelva a favor de la calidad de la intervención, para probar su eficacia.

Ahora bien, partiendo del hecho de que el programa es pertinente y una respuesta adecuada al problema, también debe decirse que es un programa bastante ambicioso que pretende incidir en distintos tipos de violencia (juvenil, delincencial, escolar, intrafamiliar, de género, comunitaria, etc), y que combina estrategias de prevención primaria, secundaria e incluso terciaria. Así, se trata de una respuesta que pretende ser integral y polifacética, e incidir en distintos factores de riesgo sociales, comunitarios y relacionales, principalmente. Sin embargo, la diversidad de violencias a las que pretende llegar le podría restar especificidad a las estrategias y, en esa medida, efectividad. Por otra parte, tal como se puede ver en el Diagrama de la página 15, a nivel local el número de estrategias y productos es muy alto. A simple vista, no se identifica el peso que tiene cada estrategia dentro del modelo de intervención, ni cuáles obedecen a determinado tipo de prevención (primaria, secundaria o terciaria). Un modelo de tal complejidad implica definir y evaluar con gran precisión el tipo de resultados que se esperan con cada estrategia, lograr una adecuada articulación de todas ellas y determinar la población específica a la que se dirigen dentro de las comunidades seleccionadas.

En la ventana de paz se plantea que “las estrategias de construcción de la paz deben ser coherentes y adaptadas a las necesidades específicas del país en cuestión, basadas en el poder

---

<sup>20</sup> Perea, Carlos Mario (2008). *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*. Medellín: La Carreta. p. 32.

<sup>21</sup> Henao, Juana. (2009). *Jóvenes y ciudadanías en Colombia: entre la politización social y la participación institucional*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 7, Nº 2, 1405-1437.

<sup>22</sup> OPS/OMS. *La violencia: un problema mundial de salud pública*. Washington, 1998.

de decisión nacional, y deben consistir en una serie de actividades priorizadas cuidadosamente, ordenadas y, por tanto, relativamente reducidas, destinadas a lograr el objetivo precedente". Sin duda, las estrategias incluidas en el PC son coherentes y están adaptadas a las necesidades específicas del país, amén de que algunas ya han sido probadas y adoptadas por las autoridades nacionales. Sin embargo, su jerarquía y peso dentro del modelo no son muy claros, y si no se articulan adecuadamente, pueden ser un conjunto de actividades dispersas cuya contribución específica sea difícil determinar, aunque se implementen en las mismas localidades. En otras palabras, se trata de un modelo de intervención muy complejo en su diseño, que requiere un gran rigor en los procesos de planeación anual, en la focalización de la población dentro de las comunidades seleccionadas, en la coordinación interagencial e intergubernamental, así como en el monitoreo y la evaluación, para poder determinar cuáles son las estrategias más eficaces y cuál es la contribución de cada una a la reducción y prevención de la violencia, así como a la promoción de la convivencia y de la seguridad.

### **3.2. La alineación y la apropiación de los actores nacionales**

Teniendo en cuenta la manera como se formuló el PC, puede plantearse que sin lugar a dudas se encuentra alineado con prioridades y políticas nacionales. De hecho, en la fase de diseño se consideraron las experiencias, capacidades y planes del gobierno, entre ellos, el plan "País Seguro" del gobierno nacional, así como la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana del municipio de San Salvador. Ello permitió que se lograra una alta alineación, así como apropiación de los actores nacionales durante la fase de diseño.

Aunque como se mencionó, en el 2009 hubo cambio en las autoridades del nivel nacional y local, los procesos de acercamiento y concertación que se realizaron permitieron lograr también un alto nivel de apropiación por parte de la Alcaldía de San Salvador. Por su parte, dado que el MJSP se vinculó posteriormente, su nivel de apropiación y de protagonismo han sido menores. No obstante, en los distintos niveles del Estado salvadoreño existe una gran preocupación por el problema de la violencia y la inseguridad y voluntad política para realizar esfuerzos dirigidos a reducirlas. Es más, en el Plan Quinquenal del nuevo gobierno la seguridad es un tema prioritario, porque se considera que la violencia y la delincuencia constituyen un gran obstáculo al desarrollo del país. En esa medida, el PC responde a sus prioridades y necesidades y se detectó que es altamente valorado por las distintas autoridades gubernamentales, incluyendo el CONJUVE, que como instancia de coordinación de distintas entidades del gobierno recientemente creada en reemplazo del CNSP, también tiene dentro de sus prioridades la prevención y reducción de la violencia juvenil.

Un comentario semejante puede formularse con respecto a la coherencia externa del PC con respecto al MANUD de El Salvador. Tanto en el MANUD (2008-2011) que está finalizando actualmente, como en el nuevo MANUD (2012 -2015) que se diseñó con la participación del gobierno, durante la cual se mostró muy propositivo e interesado en impulsar la reforma del SNU y la aplicación de los principios de la Declaración de París, el tema aparece claramente y se enmarca en resultados concretos que buscan apoyar al gobierno en transformar la cultura de la violencia, propiciar la cohesión social y alcanzar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tal como se propone el programa que nos ocupa.

### 3.2. El Proceso: La Eficiencia del Modelo de Gestión

De la eficiencia del modelo de gestión del PC dependen la eficacia y la sostenibilidad que se obtenga en los resultados. Así, a continuación se analizan los aspectos más significativos que caracterizan el modelo del PC.

#### 3.2.1. Dirección, coordinación e interagencialidad

Las instancias de dirección y coordinación del PC son el Comité Directivo Nacional, el Comité de Gestión, el Comité Técnico y la Unidad Coordinadora, cuya composición se aprecia en el diagrama que sigue<sup>23</sup>.



<sup>23</sup> Tomado de la presentación en power point titulada “Generalidades del programa”.

A partir de un proceso de aprendizaje, la estructura, la composición y el funcionamiento de estas instancias en la actualidad son adecuados, y le dan un buen nivel de gobernabilidad al PC.

Cuatro aspectos merecen destacarse con respecto a la gobernabilidad desde el punto de vista del SNU: en primer lugar, el liderazgo que el actual CR del SNU está ejerciendo en la gestión de los PC, dentro del cual está promoviendo de manera decidida la intergencialidad; en segundo lugar, la participación de AECID en los Comités Directivo y de Gestión, pues ha incidido en que el PC se apliquen los principios de la Declaración de París, entre ellos, la apropiación y el liderazgo nacional, siendo uno de sus indicadores, la no existencia de unidades paralelas de ejecución. En tercer lugar, el compromiso y el interés que le conceden los representantes de las agencias al PC y, en cuarto lugar, el tipo de liderazgo técnico-operativo que desempeña el PNUD, en su calidad de agencia líder.

En lo que se refiere al gobierno, el liderazgo del MJSP podría ser más decidido dentro del Comité de Gestión y dentro del Comité Técnico. Recientemente se tomó la decisión de que la Unidad de Coordinación funcione dentro del MJSP, lo que seguramente favorecerá el nivel de apropiación, el protagonismo y la coordinación con el MJSP, pues es conveniente que los programas de cooperación al desarrollo se incrusten dentro de las estructuras del Estado y sean considerados como una iniciativa del gobierno que, en este caso, se realiza con el apoyo del SNU y la financiación del F-ODM. Igualmente, se espera que contribuya a fortalecer la dependencia responsable del tema de prevención dentro de MJSP, cuyo responsable no asistió a la entrevista que se efectuó con los niveles técnicos del Ministerio durante la visita. Es importante agregar que aunque fue funcional que la implementación de los componentes nacional y local del PC se diera de manera independiente, y aunque el PC ha abierto espacios de diálogo entre estos niveles que se encuentran distanciados, aún no existe un suficiente nivel de comunicación entre ellos que permita la construcción de acuerdos y visiones compartidas, el intercambio de experiencias, la coordinación y el apoyo mutuo para enfrentar un problema tan complejo como el de la violencia y la delincuencia.

En lo que respecta al CONJUVE, su papel dentro de esta estructura de gobernabilidad está empezando a definirse, dada su reciente creación. Según su Decreto de creación<sup>24</sup>, el CONJUVE es un organismo desconcentrado de la Presidencia de la República responsable de la formulación y rectoría de la Política Nacional de Juventud, especialmente en lo referido a la prevención social de la violencia juvenil. En su junta directiva participan seis ministerios y otros institutos salvadoreños, la cual es presidida por la Secretaría de Integración Social de la Presidencia. No obstante, dado que los recursos humanos, materiales y financieros del CNSP pasaron al CONJUVE, y que sus actos e instrumentos siguen vigentes y se entienden como celebrados por el CONJUVE, los productos del PC que en su diseño correspondían al CNSP, también siguen vigentes, como el observatorio nacional de violencia cuyos equipos pasan a ser parte del Observatorio de Juventud.

---

<sup>24</sup> Decreto No. 63 de la Presidencia de la República de El Salvador. Diario Oficial. Tomo 391.

Ahora bien, aunque en general las distintas instancias del gobierno manifestaron estar adelantando un trabajo armónico y bien coordinado con las agencias del SNU, particularmente a nivel local, durante la visita se constató que el PNUD es la agencia que mayor visibilidad tiene y que en ocasiones el PC es percibido como un esfuerzo del PNUD y no como un trabajo interagencial. De hecho, el señor Ministro de Justicia y Seguridad Pública expresó su deseo de tener contacto con las demás agencias del SNU, para lo cual el Comité de Gestión es un escenario privilegiado.

De otra parte, si bien como lo señaló el Secretariado del F-ODM en su visita de diciembre del 2010, durante el primer año de ejecución del PC el trabajo interagencial no se dio de la mejor manera, a partir del segundo año se empezaron a superar el fraccionamiento, el trabajo paralelo y la búsqueda de la visibilización individual. La planificación conjunta efectuada en el 2011, si bien tomó tiempo, favoreció la articulación y la comunicación, de modo que todos los actores visualizaron la ruta a seguir conjuntamente, la articulación de productos y el aporte específico de cada uno.

En la actualidad, el Comité Técnico, que se reúne mensualmente, es el espacio más importante para la coordinación gobierno-agencias y para el trabajo interagencial. En su seno se presentan informes de avance de las actividades, se efectúa seguimiento y retroalimentaciones, se formulan propuestas y se definen los productos comunes, como la línea de base y el censo. Por su parte, las agencias se reúnen semanalmente y en estas reuniones se propicia una mayor coordinación. Puede decirse que estas dos instancias son claves en el funcionamiento operativo del PC, el cual es liderado de manera acertada por la coordinadora del PC, según lo que se observó y los testimonios que se recogieron durante la visita. Además, la coordinadora tiene experiencia en el tema del PC y conocimiento directo de las comunidades en las que se está implementando a nivel local.

Tanto el Comité Técnico como las reuniones interagenciales son escenarios muy importantes para la comunicación interna. Sin embargo, se detectó que no todos los socios están suficientemente informados de las actividades que se realizan, como en el caso del MJSP. Por otra parte, los técnicos de la Unidad de Coordinación realizan labores muy importantes en la implementación del componente local del PC, apoyando y coordinando las acciones. En general, los recursos humanos que laboran en el PC, en lo que se refiere a los puntos focales de las agencias y los miembros de la Unidad de Coordinación, son competentes, comprometidos y suficientes para la buena marcha del PC y se percibió un buen clima de trabajo entre ellos.

Cabe agregar que en el momento actual el PC cuenta con la contribución de dos recursos humanos adicionales que apoyan los tres programas conjuntos que se desarrollan en el país: el comunicador y la asesora de M&E, recientemente vinculada. Sin duda, su aporte será importante para fortalecer dos frentes de trabajo del modelo de gestión: la comunicación externa y la incidencia política para el logro de los ODM, en lo cual el PC ha avanzado con el diseño de una Estrategia de Comunicación, y las acciones de M&E, sobre las que se hará referencia más adelante. Adicionalmente, la OCR ha propiciado actividades de intercambio

entre los tres programas conjuntos que operan en el país, si bien se puede fortalecer el relacionamiento entre los PC.

Un aspecto que debe destacarse es que el nivel de coordinación interagencial, así como entre las agencias y el gobierno, a nivel local es muy alto. De hecho, con la Alcaldía de San Salvador (AMSS) también se realizan reuniones semanales, muchas de ellas en el seno de la Comisión Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana en las que participan las agencias. En términos generales, el nivel de apropiación y el liderazgo de la AMSS dentro del PC son muy altos y dentro de las comunidades el PC es visto como una iniciativa del gobierno, más que de las agencias, lo cual es altamente positivo. Adicionalmente, la Alcaldía designó tres personas para la implementación del PC y un coordinador de gran experiencia y altísimo perfil, lo que ha sido un factor muy favorable para el éxito de este componente del PC.

Otros socios comprometidos con la implementación del PC a nivel local son el Ministerio de Educación y el ISNA, aunque su nivel de involucramiento es menor, dado que solamente participan en dos productos a cargo de UNICEF. De todas maneras, son socios de gran importancia para esta agencia y los avances del PC podrían ser tenidos en cuenta para su generalización a nivel nacional, particularmente el proyecto en los centros escolares por parte del MINED. Adicionalmente, en el anexo 7 aparecen tres tablas en las que es posible apreciar el gran número de instituciones con las cuales el PC ha trabajado durante su implementación en sus distintos resultados, lo cual constituye un buen indicador de la gestión interinstitucional realizada por el PC.

### **3.2.2. La ejecución financiera y los procedimientos administrativos**

Según la nota técnica del PC, su presupuesto total es de US \$ 8,500.000 para ser ejecutados en tres años, comprendidos entre julio de 2009 y agosto de 2012. A la fecha, el PC se encuentra en el segundo año de implementación y ejecutando el segundo desembolso.

En la Tabla 1 que aparece en la página siguiente se encuentra la información financiera a 31 de agosto de 2011. Su lectura permite identificar que el rango de ejecución de los recursos correspondientes al primer y segundo año, se encuentra entre 63 y 89%, por lo que es relativamente homogéneo, mientras que para el caso de los recursos comprometidos el rango oscila entre 17 y 61%, indicando una mayor heterogeneidad, y siendo el PNUD la agencia con el nivel más bajo de ejecución y la que presenta el monto más alto de recursos aprobados. Dentro de éstos, no obstante, debe tenerse presente que se encuentran incluidos aquellos destinados al funcionamiento de la Unidad de Coordinación.

En términos generales, a 31 de agosto la ejecución total (entendida como recursos desembolsados y ejecutados efectivamente) se encuentra en 70%, por lo que puede considerarse que la ejecución financiera del PC está un poco por debajo de lo esperado para la fecha, aunque ya completó el mínimo requerido para solicitar el tercer desembolso. Sin embargo, la ejecución del segundo desembolso ha sido más ágil que la del primero, lo que se debe a que la duración de la fase de arranque del primer año retrasó la ejecución seis meses y

a que en el segundo año programático el ritmo de implementación de las actividades ha sido mucho más rápido

**Tabla 1: Información Financiera a 31 de agosto de 2011<sup>25</sup>**

Agencia	Segundo Desembolso	Remanente 1er año	Presupuesto Total Comprometido	%	Presupuesto Total Ejecutado	%	Total Comprometido + Ejecutado	% de Ejecución 2do desembolso y rem. 1er año
OIT	353,635	-	120,615	34%	113,176	32%	233,791	66%
OPS/OMS	370,220	-	64,390	17%	218,260	59%	282,650	76%
UNFPA	496,480	4,868	301,618	61%	44,128	8%	345,746	69%
UNICEF	708,078	44,831	251,697	33%	414,978	56%	666,675	89%
PNUD	1,724,944	224,733	705,156	36%	516,347	27%	1,221,503	63%
<b>Total</b>	<b>3,653,357</b>	<b>274,432</b>	<b>1,443,476</b>	<b>36%</b>	<b>1,306,889</b>	<b>34%</b>	<b>2,750,365</b>	<b>70%</b>

Por otra parte, si se analiza la ejecución por Efectos que aparece en la Tabla 2, se detecta que el Efecto 4 presenta el nivel más bajo de ejecución y que, en términos generales, a 31 de agosto faltaba ejecutar el 50% de los recursos estrictamente programáticos, es decir, sin contar los gastos de la Unidad de Coordinación que incluyen las actividades de M&E.

**Tabla 2: Ejecución por Efecto Directo<sup>26</sup>**

Ejecución por Efecto Directo	Presupuesto Total del Proyecto	Ejecutado + Comprometido a la fecha	Remanente	% de Ejecución
Efecto Directo 1	1.537.300	836.069	701.231	54%
Efecto Directo 2	1.933.700	1.008.626	925.074	52%
Efecto Directo 3	2.611.000	1.326.887	1.284.113	51%
Efecto Directo 4	551.000	128.952	422.048	23%
<b>TOTAL</b>	<b>6.633.000</b>	<b>3.300.534</b>	<b>3.332.466</b>	<b>50%</b>

Cabe agregar que aunque hay diversidad de prácticas administrativas entre las agencias, no se identificaron trabas notorias y, por el contrario, se detectaron procedimientos de transferencia y ejecución directa de recursos por parte del gobierno, con en el caso de la

<sup>25</sup> Información suministrada por la asistente administrativa del PC durante la visita.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Alcaldía de San Salvador, lo que se encuentra en armonía con los principios de la Declaración de París.

### **3.2.3. Monitoreo y Evaluación**

Un aspecto significativo del PC es que el monto de los recursos destinados a las actividades de monitoreo y evaluación es bastante alto. Dentro de éstas, en la nota técnica del PC se destacan la línea de base del programa, un documento de sistematización, así como la evaluación final.

Con respecto a la línea de base, esta fue elaborada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de El Salvador, que entregó el informe final en febrero de 2010, en un trabajo coordinado con otras entidades en el que se levantó la línea de base de varios municipios, incluido San Salvador. Para su construcción se trabajó con fuentes primarias (encuesta urbana) y fuentes secundarias (instituciones). El tipo de muestreo utilizado para la encuesta urbana fue el aleatorio simple, con un error máximo de +/- 4%, y un nivel de confianza de 96%, es decir, muy adecuados. El tamaño muestral fue de 603 personas que se seleccionaron dentro de los 137 sectores del municipio de San Salvador.

A través de estas diversas fuentes de información, la línea de base reporta información sobre 84 indicadores correspondientes a siete ejes temáticos: 1- Convivencia y Cultura Ciudadana, 2- Fortalecimiento de capacidades de actores e instituciones para la gestión de la seguridad ciudadana y convivencia, 3- Violencia de Género, 4- Violencia Armada, 5- Generación de oportunidades de desarrollo de niños, niñas, adolescentes y mujeres, 6- Condiciones de Espacios Públicos y 7- Seguridad Vial. Del total de estos indicadores, 20 son considerados claves para evaluar los efectos del programa.

Varias observaciones merece esta línea de base. En primer lugar, puede ser útil para evaluar la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana pero no para evaluar el Programa, porque se levantó sobre 137 sectores del municipio, pero no de manera específica sobre las 16 comunidades sobre las que trabaja el Programa en los Distritos focalizados. Con respecto a los indicadores, no se formularon ni midieron algunos que permitan evaluar los resultados del Efecto 3, dirigido específicamente hacia los jóvenes, especialmente dentro del contexto escolar. En segundo lugar, la batería de indicadores no diferencia entre indicadores de "efecto" e indicadores de "producto". En general, los indicadores definidos son de producto, pero la mayoría no permiten identificar con precisión los efectos del PC. En otros casos, los indicadores no son apropiados para medir el efecto de algunas intervenciones, como por ejemplo, la tasa de desempleo juvenil a nivel nacional, teniendo en cuenta que el componente de inserción laboral del PC es muy pequeño y difícilmente podrá incidir en la tasa de desempleo juvenil de nivel nacional. Un comentario similar podría decirse sobre la tasa de alfabetización y la razón de mujeres alfabetizadas con respecto a hombres. Si se tiene en cuenta que los indicadores precisan el tipo de resultados que se buscan con la intervención, genera preocupación que no se cuente con una batería de indicadores adecuadamente formulados para evaluar los efectos tempranos del PC en sus distintos componentes. Lastimosamente, el censo y la encuesta para jóvenes, aplicados específicamente en las comunidades de intervención, no se aprovechó para medir variables que sirvieran como

indicadores de efectos específicos en los temas del PC, salvo en lo que se refiere a algunas variables de la encuesta para los jóvenes. Si bien la intención de adelantar el censo y aplicar la encuesta fue profundizar en el conocimiento de la población y afinar la identificación y selección de familias y jóvenes en mayor riesgo, como estar por fuera del sistema educativo y no tener oportunidades de formación laboral ni empleo, se hubieran podido aprovechar, con una definición adecuada de variables e indicadores, para superar las limitaciones de la línea de base.

Por otra parte, el PC no ha efectuado una evaluación de la mayoría de sus estrategias. Aunque para algunas intervenciones se han efectuado sistematizaciones, no son claros los resultados que se han obtenido con ellas, como por ejemplo, el Programa de Prevención de la Violencia<sup>27</sup> en los centros escolares y la Campaña Yo Decido Vivir en Paz. No obstante, es importante mencionar que para algunas de las estrategias sí se han realizado mediciones sistemáticas de sus resultados inmediatos, como en el caso de las vedas de armas de fuego, lo cual resulta muy conveniente, cuando se trata de probar estrategias y determinar su eficacia.

En materia de monitoreo, partiendo de que se trata de una acción continua de seguimiento a la implementación de las distintas intervenciones del programa que busca asegurar su calidad e identificar de manera oportuna las dificultades que se presentan para introducir las medidas que permitan superarlas, puede considerarse que el PC sí tiene un mecanismo para realizarlo a través de la labor permanente que realizan los puntos focales de las agencias y la Unidad de Coordinación del PC, así como del trabajo que se realiza en el Comité Técnico y en las reuniones semanales interagenciales. Sin embargo, es un mecanismo al que le hace falta sistematicidad y un medio de registro.

De hecho, el PC no cuenta con un Plan de M&E claramente formulado, ni con instrumentos y procedimientos definidos. Si bien, con miras a elaborar el reporte semestral que se debe enviar al Secretariado del F-ODM, la coordinadora intenta recoger mensualmente un informe de las agencias sobre las actividades realizadas a través de un formato, al parecer este mecanismo no se aplica con suficiente sistematicidad y la elaboración del reporte semestral no se aprovecha suficientemente para reflexionar sobre la marcha del PC.

A la luz de lo dicho puede considerarse que el PC presenta debilidades en el campo del M&E que es necesario superar, más cuando se trata de un PC tan complejo y con un monto de recursos tan alto.

#### **3.2.4. La Estrategia de Comunicación del PC**

En el 2011, un poco tardíamente, el PC diseñó su estrategia de comunicación, a través de una consultoría cuya propuesta fue aprobada y actualmente inicia su aplicación<sup>28</sup>. Tiene como

---

<sup>27</sup> Sistematización participativa del “Proyecto de Prevención de la Violencia en el Sector de Educación”. Agosto de 2011. Versión preliminar.

<sup>28</sup> Para este tema, a la fecha, se un presupuesto de \$170,000 para todo el proyecto, se ha ejecutado \$ 27,774 con un monto disponible de \$142,226 dólares.

objetivo general apoyar la acción del Programa y el logro de sus objetivos propiciando canales y procesos de comunicación interagencial e interinstitucional y gestionando la comunicación con sus públicos externos de forma que lo conozcan y apoyen su trabajo. Como objetivos específicos busca:

- a. COMUNICACIÓN INTERNA: Propiciar canales y procesos de comunicación interagencial e interinstitucional para lograr que las agencias del Sistema de Naciones Unidas y los socios del Programa conjunto se identifiquen y se lo apropien.
- b. COMUNICACIÓN EXTERNA: Gestionar la comunicación del Programa conjunto con sus públicos externos de forma que lo conozcan y lo apoyen en la consecución de sus objetivos.
- c. IMAGEN: Posicionar positivamente la imagen del Programa conjunto y del Fondo para el logro de los ODM en los públicos meta.

Los mensajes claves que pretende transmitir son:

1. La seguridad es un derecho humano que posibilita la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y debe entenderse como en el sentido de seguridad humana: la libertad respecto a las necesidades básicas (que éstas se vean cubiertas) y la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.).
2. La violencia debe ser abordada más allá del enfoque represivo, hay trabajar en transformar las relaciones potencialmente violentas en otras pacíficas, para esto desempeñan un rol importante los mecanismos de resolución de conflictos y el respeto a normas consuetudinarias de convivencia social.
3. La recuperación de espacios públicos y su dinamización facilita el encuentro de las y los integrantes de una comunidad y la construcción de nuevas formas de relacionarse, de redescubrirse como iguales.
4. Para enfrentar eficazmente el fenómeno de la violencia también se necesita generar todo tipo de oportunidades (laborales, educativas, culturales, de recreación...) para que las personas puedan desarrollar su potencial y satisfacer sus necesidades.
5. Las armas de fuego generan inseguridad, por eso debe apostársele al desarme de la sociedad como estrategia de trabajo que no sólo incluye la limitación de portación de armas, sino otras medidas como los controles de portación que ejerzan las autoridades, la capacitación de los agentes policiales y la sensibilización de la población para garantizar la sostenibilidad.

En lo que se refiere a los Públicos meta, la estrategia ha definido los siguientes:

- a. INTERNOS:
  - i. Instituciones de gobierno que participan en el Programa Conjunto: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Consejo Nacional de Juventud y Alcaldía Municipal de San Salvador.
  - ii. Agencias de Naciones Unidas participantes en el Programa Conjunto: UNICEF, OPS/OMS, UNFPA, OIT, PNUD.
- b. EXTERNOS:

- i. Medios de comunicación, comunicadores y periodistas.
- ii. Comunidades del distrito V y VI de San Salvador.
- iii. Sectores académicos.
- iv. Organizaciones no gubernamentales.
- v. Liderazgos de opinión.
- vi. Actores clave: empresarios, deportistas, artistas.
- vii. Cooperación española.

Para cada uno de los objetivos la estrategia definió un conjunto de actividades, como la creación de una página web y de una intranet, y se pretende sistematizar su implementación. En términos generales, se trata de una buena estrategia cuya puesta en marcha seguramente dará frutos. Sin embargo, dada la fase de implementación del PC, conviene determinar, en términos de costo-beneficio, cuáles de las estrategias, actividades y herramientas es pertinente implementar en esta fase del proceso.

### **3.3. Los Resultados**

El primer criterio con base en cual se analizan los resultados del PC es la eficacia, entendida como la medida en el programa ha logrado alcanzar sus productos y los efectos o resultados que busca. Para ello se analizarán los avances y logros obtenidos en los componentes de nivel nacional y del nivel local de manera separada, y posteriormente se analizará la manera como se está trabajando para lograr la sostenibilidad de los resultados.

#### **3.3.1. Eficacia en el componente del nivel nacional**

La intervención a nivel nacional se realiza dentro de los Efectos 1 y 4 del PC y varios de sus productos.

La evaluación permitió identificar que en el **Efecto 1**, el logro más significativo es la formulación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Aunque se formuló antes de que se diseñara el Plan Quinquenal de Desarrollo, 2010-2014, sus orientaciones quedaron plasmadas en el Plan, con el cual la política presenta una gran alineación. Se trata de una “política de Estado”, de carácter integral e interinstitucional, que pretende superar las deficiencias existentes en materia de prevención de la violencia y del delito y que, en consecuencia, asume la prevención como una línea estratégica. Para impulsar su implementación se está apoyando el proceso de reordenamiento del sector de prevención y se finalizó y validó la formulación del plan estratégico del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

No obstante, la política no se publicó, el plan estratégico aún no cuenta con un sistema de M&E implementado y el MJSP no dispone del presupuesto necesario para su aplicación. De hecho, se estima que se requieren cerca de US\$ 350 millones adicionales para implementarla totalmente. Esto ha hecho que en el Plan Estratégico del MJSP se esté trabajando solamente en algunas de sus líneas y estrategias.

Dentro de los avances que se registran en la implementación de la política se puede mencionar el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil a través del impulso de la filosofía de la Policía Comunitaria y la elaboración de un manual de formación que se empieza a utilizar. Este avance, a juicio del MJSP, constituye uno de los aportes más significativos del PC.

Adicionalmente, se diseñó y puso en marcha la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios, diseñada por el Gabinete de Prevención e inspirada en la filosofía y el modelo de gestión local de seguridad ciudadana, la que parte de la conformación de Consejos Municipales de Prevención que elaboran un diagnóstico, diseñan, implementan y evalúan un plan de prevención local. Un logro de esta estrategia es que se han creado 55 Consejos Municipales de Prevención, si bien no se conoce de manera suficiente cómo están funcionando y, aunque la estrategia no se ha sistematizado ni evaluado, se sabe que en algunos casos los planes de prevención no se han implementado. El clima de polarización política que existe en la actualidad, agudizado por las elecciones municipales que se avecinan, dificulta la implementación de la Estrategia impulsada por el gobierno nacional, la cual no es asumida plenamente por los gobiernos municipales que se encuentran en la oposición. A pesar de estas dificultades, el PC ha contribuido a fortalecer la planeación y la gestión pública, en un país en el que no existe un ministerio o instituto de planificación nacional y en el que los gobiernos locales requieren un gran fortalecimiento institucional.

Junto con estos logros relacionados con la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia, se agregan algunos avances en la elaboración de un mapa de cooperantes en materia de seguridad ciudadana que deberá permitir la armonización de esfuerzos e iniciativas de cooperación, así como la movilización de recursos.

En el campo de la gestión del conocimiento, aunque se tenía previsto desarrollar tres investigaciones sobre el tema del PC, una por año, hasta ahora solamente se ha realizado un estudio sobre “Juventud y violencia: los hombres y las mujeres jóvenes como agentes, como víctimas y como actores de superación de la violencia en El Salvador” de alta calidad y muy pertinente para el país, con el concurso de una mesa técnica interinstitucional de seguimiento. El estudio, realizado por la UCA, aún no se ha divulgado suficientemente y sus resultados no han sido utilizados para alimentar las intervenciones. Si bien se tiene definido el tema de las otras investigaciones, en particular una relacionada con educación, el CONJUVE no está muy convencido sobre la pertinencia de este tema y tiene pensado someter a consideración de su mesa directiva el tópico de la próxima investigación que se realice.

En este mismo frente de gestión del conocimiento, se ha avanzado en la actualización del sistema de información de incidencias delictivas de la PNC en coordinación con el MINEC y se estaba trabajando en el montaje de un observatorio nacional de violencia. No obstante, con la transformación del CNSP en el CONJUVE, los avances en este frente han quedado en “stand by”, pues el CONJUVE propone transformar el observatorio nacional de violencia en un sistema de información sobre juventud. Por su parte, el MJSP, más que un observatorio sobre violencia, considera pertinente el diseño y montaje de un sistema nacional de información sobre violencia y seguridad, por lo que el PC debe tomar decisiones al respecto.

Otro producto relacionado con la gestión del conocimiento es el Observatorio Metropolitano de Violencia. El trabajo de este observatorio ha tenido como objetivo “integrar un Observatorio Urbano de escala metropolitana, posicionado dentro de la red de observatorios presentes en el país, que brinde la información que necesitan los tomadores de decisión presentes en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), para la generación de políticas públicas encaminadas a desarrollar la calidad humana de los habitantes del AMSS”<sup>29</sup>. Se constató que el montaje del observatorio ha sido un ejercicio técnico adecuadamente planeado y de carácter participativo e interinstitucional, que involucra los observatorios de los municipios del área metropolitana, y cuyos avances se encuentran en la primera fase del proyecto. Ya se ha producido un boletín informativo del cual se ha hecho una difusión interna de 200 ejemplares. Se espera que con esta información se realice un levantamiento de mapas de riesgos y la identificación de factores de riesgo que posibilitan el alto índice de delitos en las zonas especificadas y, posteriormente, contando con el análisis elaborado sobre su incidencia y con la ayuda del Observatorio Metropolitano, los observatorios locales planteen soluciones puntuales a dichos factores de riesgos. Se busca que las acciones se prioricen con base en sus efectos sobre los factores de riesgo que más posibilitan los delitos en cada zona, logrando así optimizar recursos y maximizar impactos. Aunque sin duda se trata de una iniciativa altamente pertinente, enfrenta dificultades operativas pues los municipios no cuentan con recursos humanos capacitados y con formación especializada en la producción de este tipo de información, y hay una amenaza a la sostenibilidad, pues la financiación siempre se ha hecho a través de la cooperación internacional y, en esa medida, existe dependencia financiera.

A este esfuerzo se suma la creación de un Observatorio Ciudadano sobre violencia, que busca involucrar y fortalecer la participación de sociedad civil y de la academia en la solución del problema, desarrollando una labor de veeduría social. Aunque se cuenta con una propuesta del observatorio y un plan de trabajo, en la fecha de la visita al país no se había iniciado la implementación, por dificultades en la construcción de acuerdos en las instituciones que participan en ella, dentro de las cuales se invitó a participar a FLACSO, la UCA, FUNDAUNGO y FUSADES. Sin embargo, no todas estas reconocidas instancias de la sociedad civil y de la academia salvadoreña aceptaron participar, como la UCA, y aunque se trata de una iniciativa muy valiosa y pertinente, ha tenido dificultades para ponerse en marcha y no es muy clara su sostenibilidad financiera.

Aunque en el marco de la contribución que el PC ha buscado hacer al debate público sobre el tema se han realizado dos foros sobre la prevención de la violencia armada, en general se detectó un retraso en el desarrollo de estas actividades (eventos de difusión e intercambio, estrategia de comunicación especializada sobre el tema de seguridad ciudadana, publicaciones, etc) y, particularmente, en el trabajo con los medios de comunicación. Se trata, sin duda, de un frente de trabajo que es necesario fortalecer.

En lo que tiene que ver con la formación de funcionarios a nivel nacional, 26 delegados de escuelas de capacitación judicial completaron una primera fase de formación en género y

---

<sup>29</sup> Presentación en power point del Observatorio metropolitana suministrada en la visita.

elaboraron diagnósticos institucionales. Por otra parte, después de la experiencia de sensibilización en el tema de género, se puso en marcha una muy buena práctica, adelantada bajo el liderazgo del sector justicia: el Diplomado “Justicia con Dignidad”. Se trata de un proceso de formación académica en violencia de género con énfasis en violencia sexual, para profesionales públicos de los sectores de justicia, seguridad y salud. A través de un proceso altamente participativo liderado por la UTE, se diseñó el currículo del diplomado con tres enfoques: derechos humanos, victimológico y de género. Consta de ocho módulos en temas muy pertinentes, los cuales han sido desarrollados por especialistas en sesiones presenciales y virtuales. La UCA y la UES son las entidades académicas responsables de su implementación, la cual se ha realizado en dos zonas distintas del país (San Salvador y San Miguel de la zona oriental), para facilitar la participación de profesionales de otros departamentos. Han participado 80 profesionales que pasaron por un proceso riguroso y transparente de selección, quienes tienen una opinión muy positiva del diplomado y consideran que les ha permitido “cambiar la actitud”. Para su graduación los participantes deben realizar trabajos que respondan a problemas concretos de sus contextos institucionales o sociales, por lo que el diplomado tendrá efectos que van más allá de la formación de los participantes. Se espera que la experiencia acumule un saber teórico y pedagógico que con el tiempo contribuya a desarrollar una especialización o replicar el diplomado para otros profesionales.

En cuanto al **Efecto 4**, desde el MJPS se ha gestionado la expedición de los Decretos Ejecutivos que aprueban la Veda de Armas en la jurisdicción de la Delegación San Salvador Centro. Dados los resultados obtenidos, esta estrategia se amplió a 27 municipios (20 más violentos y 7 turísticos). Según el seguimiento efectuado<sup>30</sup>, las vedas han tenido algunas dificultades en su desarrollo durante los dos períodos en los que se implementaron (no se avisó en el segundo período), y los cuales los resultados en cuanto a decomiso de armas y reducción de homicidios son variables, algunos se presentan en la dirección esperada y otros no. De ahí que el PC formuló varias recomendaciones para mejorarlas.

En lo que se refiere a diseño y consolidación del mecanismo interinstitucional para el registro, control y rastreo de armas, se hicieron ajustes a los productos y actividades específicas de este frente en el Plan de Trabajo del 2011 y se ha avanzado en la creación de la comisión técnica que coordina el MJSP con la participación de la PNC, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la República y el Ministerio de Defensa. Las demás acciones, relacionadas con la capacitación de funcionarios para la cadena de custodia de armas, la investigación sobre el tráfico ilícito de armas, el protocolo de decomiso de armas en casos de violencia intrafamiliar y las reformas al marco legal sobre el control de armas, sin duda de alta pertinencia, hasta ahora están en proceso.

### **3.3.2. Eficacia en el componente del nivel local, en el municipio de San Salvador**

Este componente se ha desarrollado en un contexto institucional muy favorable, de alta apropiación y gran voluntad política para trabajar en los temas del PC y obedece a productos de los cuatro Efectos del PC. Si bien para el desarrollo de los productos de los Efectos 2, 3 y 4

---

<sup>30</sup> Resultados de las vedas de prohibición de la portación de armas de fuego en los municipios. Síntesis. Documento suministrado por el PC.

la implementación de las actividades específicas ha sido confiada a especialmente a organizaciones gubernamentales, se ha buscado el fortalecimiento de las Unidades de la Municipalidad que trabajan en cada uno de los temas, desarrollando capacidades específicas en los equipos de trabajo del municipio, lo que contribuye a la apropiación de las iniciativas y a su sostenibilidad.

En el **Efecto 1**, el punto de partida fue la elaboración de un diagnóstico de la situación de convivencia, violencia y seguridad en el municipio que utilizó información arrojada por la línea de base, a la luz del cual se revisó y aprobó la Política Municipal de Convivencia, Mediación y Seguridad, que fue publicada y difundida en el documento “Ciudades Seguras. La Experiencia de San Salvador”. Con base en ella, se elaboró, aprobó y divulgó el Programa Municipal de Prevención de la Violencia que pone en marcha la política y se enmarca en el Plan Estratégico Municipal 2009-2012. Adicionalmente, el PC apoyó la elaboración de una Política de Equidad de Género y de una Política de Juventud, las cuales se están implementando también con una Política de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia del Municipio de San Salvador. El Programa de Prevención de la Violencia es el marco en el cual se están desarrollando los distintos productos del PC, de modo que con los recursos y estrategias del PC se está apoyando su implementación. Este programa consta de 10 componentes y realiza acciones de prevención primaria proactiva, que intenta prevenir la ocurrencia de factores de riesgo, así como prevención reactiva, que busca preparar a la persona para reaccionar ante una situación de violencia. La prevención secundaria tiene menor presencia en el programa y está dirigida a desarrollar acciones disuasivas del delito, con el Cuerpo de Agentes Metropolitano (CAP).

La Comisión de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana es la responsable de conducir y monitorear la Política Municipal de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana, garantizando la coordinación interinstitucional con las instancias del Gobierno Central. Representa un espacio de participación ciudadana con capacidad propositiva y controladora de las acciones que impulsa la Alcaldía Municipal de San Salvador en esta materia. Adicionalmente, se instaló y se ha venido consolidando el Comité Interinstitucional sobre Seguridad Ciudadana en el que participan la Policía Nacional Civil, la Fuerza Armada, el Cuerpo de Agentes Metropolitanos y la Alcaldía Municipal de San Salvador. Es evidente que tanto la comisión como el comité constituyen mecanismos de coordinación interinstitucional muy convenientes y que fortalecen la capacidad de acción frente al problema.

Dentro de este marco institucional y de políticas, son múltiples las contribuciones que el PC ha hecho a la implementación del Programa de Prevención de la Violencia y de la Política de Convivencia, Mediación y Seguridad de San Salvador. Es importante agregar que estas contribuciones se han hecho especialmente en 16 comunidades de los Distritos V y VI, las cuales fueron focalizadas a partir del proceso de diagnóstico y superan las 8 previstas inicialmente. En el Centro Histórico se han realizado actividades de recuperación del espacio público, el Proyecto Principito, un recorrido mágico por los valores y los derechos de la niñez, la implementación del Programa de Prevención de la Violencia en un centro educativo, y actividades del Programa También Soy Persona, pues se trata de una zona predominantemente comercial y no tan residencial.

Así, las principales contribuciones del PC han sido las siguientes:

### **En el Efecto 1: Fortalecimiento Institucional**

1. Se creó el **Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana**. Se culminó el proceso de diseño y el desarrollo de elementos administrativos y operativos del Observatorio, para lo cual también se instaló la Mesa Técnica Interinstitucional. Igualmente, se puso en funcionamiento la Plataforma del SIECAM operativa, una herramienta informática para el procesamiento de información relativa a la violación de la legislación municipal. Gracias a estos logros, se han producido dos boletines sobre la situación de seguridad en el Municipio de San Salvador referidos al primer semestre 2011.

En la visita se identificó que la consultoría ofrecida por el PC para apoyar el proceso fue muy adecuada y que el trabajo realizado ha contribuido a lo siguiente: “a- Nos obligó a repensar lo que estamos haciendo en materia de información; b- Nos ayudó a precisar conceptos, categorías y variables; c- Nos permitió evaluar nuestros procesos e identificar nuestras debilidades; d- Ha permitido la articulación con las Fuerzas Armadas, algo muy positivo y que nunca se había dado.”

En lo que se refiere a lo que indican las cifras de los boletines del Observatorio, se identifica que en el primer trimestre del 2011 la tasa de homicidios en el municipio de San Salvador se incrementó 8.6 puntos con respecto al mismo trimestre en el 2010 y 10.2 con respecto a igual período en el 2009. No obstante, durante el primer semestre (enero a junio), el comportamiento que presentan las denuncias de homicidios disminuyó en dos, comparando el número absoluto registrado entre el primer semestre del 2010 e igual período en el 2011.<sup>31</sup> En conjunto, las cifras sugieren que aún no se registran cambios en la dirección esperada en este delito en el Municipio de San Salvador. Sin embargo, con excepción de la estrategia de las vedas de armas de fuego, de las cuales se pueden esperar efectos inmediatos, los efectos de los programas de prevención sobre los indicadores de violencia y delincuencia solamente se pueden evaluar en el largo plazo.

2. Se desarrolló un **proceso de formación** en formulación, implementación y evaluación de políticas públicas municipales de convivencia y seguridad ciudadana. Estuvo a cargo de la Universidad Alberto Hurtado de Chile y fue dirigido a 124 empleados de la Alcaldía, Gestoras/es de Participación Ciudadana y del Cuerpo de Agentes Metropolitanos.

### **En el Efecto 2: Recuperación de Espacios Públicos y Cultura Ciudadana**

3. La **recuperación de espacios públicos** ha sido un esfuerzo exitoso que va a superar lo planeado inicialmente, pues se van a recuperar trece espacios cuando estaban previsto ocho. Para ello se ha adelantado un trabajo comunitario altamente participativo y liderado por las Juntas Directivas de las comunidades, el cual ha partido de la elaboración de mapas de riesgo

---

<sup>31</sup> Boletines 1 y 2 del Año 1 (2011) del Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana.

con base en los cuales se identificaron los espacios a ser recuperados. Hasta el momento se han recuperado cinco espacios públicos y se está iniciando el trabajo de dinamización.

También se inauguró una Oficina de Atención Ciudadana Móvil (ODAC) en el Centro Histórico del Municipio de San Salvador, en coordinación con la Comisión de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana de la AMSS y la Policía Nacional Civil. Igualmente, se elaboró la carpeta técnica que permitió iniciar el proceso de construcción de ODAC en el Distrito V. Complementariamente a estas acciones, se realizó la instalación de luminarias públicas en las comunidades focalizadas, como parte de una estrategia de atender factores de riesgo y atención a zonas de temor identificadas.

En la visita se constató la valoración que las personas de las comunidades realizan de esta iluminación y recuperación de espacios y la potencialidad que tiene en materia de convivencia el proceso de dinamización. Las comunidades y los jóvenes perciben más cercano al gobierno municipal, en el cual no ven una mano represiva, sino una cara amiga que hace inversión social y se preocupa por el bienestar de la población, lo cual es muy positivo, dado que el diagnóstico reveló que no hay confianza en las instituciones. Adicionalmente, el cambio físico de espacios oscuros, deteriorados y peligrosos genera una sensación de mayor seguridad.

4. Se elaboró la **Propuesta de Ordenanza Contravencional del Municipio de San Salvador** adecuada a la Ley Marco, la cual fue sometida a revisión y validación en la Comisión de Convivencia, Mediación y Seguridad Ciudadana de la AMSS. Se trata de un instrumento legal de gran ayuda para la promoción de la convivencia.

5. Se realizaron 6 de 9 jornadas del **Diplomado en Administración Deportiva** en los Distritos V y VI, así como dos festivales deportivos y de convivencia en los cuales jóvenes, mujeres y hombres de distintas comunidades han participado. Teniendo en cuenta que las pandillas juveniles marcan fronteras territoriales que impiden a las comunidades relacionarse entre sí, estas jornadas deportivas han contribuido a romper las fronteras y a generar vínculos entre las personas. En la visita se constató los buenos resultados que han tenido estos eventos, así como la satisfacción que experimentan los voluntarios comunitarios que están participando en el diplomado, junto con funcionarios de la alcaldía. Sin duda, se trata de una estrategia muy efectiva para la construcción de capital social y la prevención de la violencia, que en El Salvador ya se venía implementando, tal como lo reporta la investigación de Mauricio Rubio sobre las maras centroamericanas.<sup>32</sup>

6. A nivel local y nacional, con una duración de tres meses a partir del 21 de octubre del 2010, se desarrolló una **Campaña ciudadana de promoción de normas de convivencia, titulada “Yo decido vivir en paz”**. Su propósito fue promover un cambio de comportamientos, valores y actitudes en cada persona, a partir de la idea central de “Trato a la gente como quiero que me traten”. Se quiso hacer un llamado a la población para que hiciera propia la frase “Yo decido vivir en paz”, promoviendo la conciencia de que existe una co-responsabilidad en la construcción de la paz, teniendo en cuenta que los ciudadanos y las ciudadanas son tanto

---

<sup>32</sup> Rubio, Mauricio. (2003). *Maras y delincuencia juvenil en Centroamérica*. Trabajo financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, Universidad de los Andes.

sujetos de derechos, como de deberes. A esta construcción cada ciudadano y ciudadana aporta con su decisión de cambiar sus comportamientos en la vida cotidiana, dentro de la familia, en la comunidad y dentro de las instituciones. La premisa que se quiso transmitir es que con pequeñas acciones positivas en la convivencia diaria de su puede construir un ambiente de paz social.

Teniendo como base resultados de la línea de base, se identificaron los comportamientos clave que se buscó promover, con los siguientes mensajes:

- Deposito la basura en su lugar; no la tiro, ni se la dejo al vecino.
- Respeto a las mujeres, cuando caminan por las calles, que caminen sin temor a ser hostigadas sexualmente.
- No fumo en espacios públicos.
- Respeto la opinión de otras personas como me gustaría que me respeten.
- Soy amable, cedo el paso.
- Espero mi turno, no me meto en la fila.
- Respeto, no abuso del volumen del radio.
- Si tomo no manejo.
- Respeto a los peatones.

En esta primera fase de la campaña se realizó el evento de lanzamiento, actividades de interacción con la población utilizando una gran variedad de piezas comunicativas (camisetas, volantes, servilletas, calendarios, libretas, etc.), una feria de paz y pauta publicitaria, a través de medios de comunicación masiva y en los espacios públicos. Los jóvenes fueron actores de primer orden en las actividades de interacción con la población y en la feria de paz, en la cual a través de actividades de pintura, música, baile, malabares, circomanía y batucada se trató de ejemplificar que las actividades productivas y/o recreativas son una vía para que los diferentes actores puedan volcar su energía creadora y en las cuales se puede aprender y practicar valores como la tolerancia, el respeto y el buen trato.

Aunque la campaña no fue evaluada, se puede considerar que tuvo un diseño técnico muy acertado y adecuadamente fundamentado desde el punto de vista teórico. Logró identificar una premisa básica adecuada y un lema central que traduce en positivo el dicho popular: “No hagas a otros lo que no quieras que te hagan a ti”. La identificación de los comportamientos específicos a promover también fue muy acertada, de modo que la campaña precisa acciones concretas a realizar en la vida diaria y que operacionalizan los valores de tolerancia y respeto que son fundamentales en la convivencia, evitando transmitir un discurso vago que las personas no saben cómo concretar en su interacción social.

Un elemento a considerar es que el mensaje se dirige al individuo, invocando la regulación moral-individual y no tanto la regulación social y cultural. En la segunda fase de la campaña, que tendrá una aplicación más comunitaria, se puede combinar este enfoque individual con un mensaje que contribuya a construir el sentido del “nosotros” y del “queremos vivir en paz”, como proyecto colectivo, en el cual la aprobación y la sanción social de los comportamientos culturales deseables y no deseables jueguen un papel importante, de modo que con la

articulación y armonización de la regulación moral-individual y la regulación cultural se potencien los efectos de la campaña.

Igualmente, con la aplicación y difusión de la Ordenanza Contravencional del municipio de San Salvador, de manera articulada con la regulación moral y cultural, se puede lograr la armonización de “ley, moral y cultura”, enfoque teórico y pedagógico que sustentó el Programa de Cultura Ciudadana desarrollado en Colombia por el Ex Alcalde Antanas Mockus, cuya propuesta de pedagogía ciudadana fue conocida en El Salvador y alimentó las reflexiones que se realizaron durante el diseño del PC, como se constató en la documentación suministrada.

7. Adicionalmente, se ha avanzado en **el proceso de de formación de promotores/as de cultura**, constituidos por voluntarios de las comunidades. Estos voluntarios/as apoyarán los distintos programas de convivencia, como la dinamización de los espacios públicos recuperados, y estarán vinculados a los Centros de Mediación. Se elaboraron sus perfiles, se inició su proceso de selección y ya se tiene la programación y calendarización de las actividades de formación planeadas, amén de que ya fue seleccionado el socio implementador.

8. Creación de una **Banda de Paz**. El proyecto de creación de la banda de paz municipal “Bicentenario”- San Salvador 2011 ha tomado en consideración la estructura tradicional de las bandas en El Salvador. Incluye un total de 200 integrantes correspondientes a músicos, cachiporristas y porristas.

Sus objetivos son:

- Brindar alternativas a la juventud capitalina de espacios de desarrollo coreográfico y musicales, previniendo la violencia, el ocio y la delincuencia.
- Rescatar las buenas y sanas costumbres, así como las tradiciones que los/las capitalinos/as y salvadoreños/as en general gustan y respaldan.
- Brindar oportunidades de reconocimiento a nivel nacional e internacional de la banda y sus integrantes, siendo una especial motivación para que la pertenencia a la misma sea una tradición y herencia en la juventud capitalina.
- Sobresalir a nivel nacional e internacional como Alcaldía, ejemplo y líder en este tipo de proyectos en beneficio para los y las jóvenes.

Para su implementación, el proyecto se está desarrollado en cuatro fases:

1. Proceso de selección de integrantes, el cual se hizo con jóvenes que provienen de las diferentes Comunidades del Municipio de San Salvador, entre las que se encuentran Comunidades en las que se implementan las acciones del Programa Conjunto.
2. Proceso de compra de instrumentos musicales e insumos.
3. Proceso de realización de ensayos y
4. Lanzamiento de la banda de paz.

La Banda de Paz inauguró sus actividades en el marco de las festividades del Municipio de San Salvador el pasado mes de Agosto del 2011. Es importante mencionar que esta banda es también un espacio de encuentros de jóvenes de diferentes comunidades, así como un espacio en el que se desarrollan procesos de formación en materia de cultura de paz y valores. Sin duda, se trata de otra estrategia muy pertinente en la que a través del arte y la creación de vínculos y capital social, se previene la violencia.

9. Otra de las estrategias que el PC está implementando es la creación de **Centros de Mediación Comunitaria**. Con respecto a los primeros, se firmó un convenio entre la Procuraduría General de la República (Procuraduría Adjunta de Familia, Mediación y Adopción) y la AMSS para la instalación de dos Centros de Mediación en dos distritos del Municipio y se desarrolló la capacitación dirigida a quienes se desempeñarán como mediadores. Adicionalmente, se están adecuando sus instalaciones.

Los Centros de Servicios Integrales que se van a poner en marcha obedecen a una propuesta construida colectivamente con el apoyo técnico de una consultoría financiada por el PC y que partió de una evaluación y revisión de los Centros Mixtos existentes en Sal Salvador desde hace cinco años. En la propuesta y convenio se desarrolla la conceptualización del servicio, se definen las competencias institucionales, se efectúa la delimitación de los servicios y se formula el plan de acción con la ubicación temporal, sus responsables y los costos de las actividades organizadas por objetivos.

Los servicios se dispondrán en los niveles de prevención, gestión y resolución de conflictos. El primero se enfocará a la capacitación de la población de las comunidades, especialmente jóvenes y mujeres, para el fortalecimiento de habilidades sociales para la convivencia; el segundo a la orientación de los pobladores de las comunidades sobre formas pacíficas de resolución de conflictos, especialmente la mediación y cómo acceder a la misma; y, el último, a la mediación de conflictos de casos derivados o por solicitud de las partes.

Cada Centro contará con recurso humano de tiempo completo para la atención diaria de los usuarios que soliciten sus servicios, así como recurso humano que complementará los servicios del Centro dentro de las competencias de las unidades participantes en este esfuerzo tanto de la PGR como de la AMSS.

Los Objetivos de los Centros son:

- Difundir en la población del municipio los servicios del Sistema como una opción de orientación, derivación y resolución no adversarial de conflictos en las áreas familiar, comunal, vecinal y civil.
- Proporcionar orientación y apoyo específico a instituciones y particulares en temas de competencia del Centro.
- Proveer espacios de capacitación a funcionarios, organizaciones, y de los propios profesionales del Centro, en materia de convivencia, prevención y resolución de conflictos.

- Derivar en forma responsable a otras instituciones o servicios a las personas cuyas problemáticas no sean competencia del Centro.
- Sistematizar y evaluar la experiencia del Sistema con el propósito de lograr nuevas y más eficientes formas de servicio.

Los Ejes de Intervención serán: 1) Atención de Usuarios y Casos, 2) Promoción y Extensión Comunitaria y 3) Coordinación Institucional.

Sin duda, se trata de una estrategia altamente pertinente, muy sólida en su diseño conceptual y técnico y que tendrá sostenibilidad. A través de la atención a casos y, particularmente, del Eje de Promoción y Extensión comunitaria, se puede incidir en algunas de las variables que mayor peso tienen dentro de los factores de riesgo asociados a la violencia juvenil, como son las relaciones familiares disfuncionales y conflictivas, la violencia intrafamiliar, la falta de supervisión parental, los vínculos inseguros y las prácticas de crianza autoritarias o permisivas.

### **Efecto 3: Atención y ampliación de oportunidades para los jóvenes**

10. El PC ha desarrollado una **estrategia de promoción del liderazgo, la organización y la participación juvenil comunitaria** en dos fases.

La **primera fase**, dirigida a la **capacitación de líderes juveniles como facilitadores**, tuvo una duración de nueve meses, desde abril hasta diciembre de 2010, y fue desarrollada por una ONG italiana llamada SOLETERRE. En los primeros meses del 2011 se sistematizó la experiencia, lo que permitió identificar lecciones aprendidas y elaborar una publicación muy útil para la organización y capacitación de referentes juveniles municipales y grupos de jóvenes organizados. El trabajo de SOLETERRE se basa en una metodología participativa, lúdico-creativa, así como en la educación entre pares, para fomentar el empoderamiento de líderes y lideresas juveniles, abordando temas como género, autoestima, identidad cultural, asociacionismo juvenil, trabajo en grupo y manejo de situaciones críticas.

Esta primera fase se implementó en las comunidades de los Distritos V y VI de San Salvador y se basó en la educación entre pares, pues se seleccionó rigurosamente un grupo de 11 líderes que fueron capacitados para desarrollar talleres de formación con otros 120 jóvenes (pre-líderes) de las comunidades. Durante el proceso, personal técnico de SOLETERRE, de la AMSS y los líderes juveniles trabajaron conjuntamente y conformaron el Grupo Promotor Juvenil Municipal que apoyó el trabajo en las comunidades.

La experiencia se desarrolló en cuatro etapas, a partir de las cuales se realizaron actividades de formación en liderazgo juvenil con enfoque de género y masculinidad, educación ciudadana, técnicas artísticas para el manejo del tiempo libre y animación sociocultural. Adicionalmente, se promovió el intercambio de buenas prácticas en prevención de la violencia, reforzando el trabajo de grupos juveniles informales y jóvenes con ciertas características y habilidades, pero que requerían formación (pre-líderes y lideresas comunitarios). Igualmente, se crearon espacios de sensibilización e información dirigidos a padres y madres de familia para promover

el diálogo intergeneracional, así como de diálogo y análisis entre organizaciones y actores sociales para posicionar el tema de la juventud en la agenda de la AMSS.

El informe de la sistematización, además de describir la experiencia, contiene guías metodológicas muy útiles para replicar la experiencia y desarrollar talleres en los temas que se trabajaron en esta estrategia. No obstante, no se dispone de un informe que de cuenta de los resultados específicos logrados en los jóvenes, ni de los avances que se dieron en sus capacidades.

Junto con esta experiencia, la AMSS ha promovido otras iniciativas de empoderamiento y participación juvenil, como las mesas ciudadanas de juventud y se desarrolló un mapeo de organizaciones juveniles -LIFAC-, punto de partida para la segunda fase de este trabajo.

En efecto, la **segunda fase**, actualmente en curso, ha estado dirigida al fortalecimiento de organizaciones juveniles de las comunidades focalizadas por el PC y ha sido desarrollada por una ONG salesiana, FUNSAMO, especializada en el trabajo con jóvenes y muy fuerte en El Salvador.

Este proyecto titulado **“Fortalecimiento de las Organizaciones y Expresiones Juveniles Locales para la convivencia en San Salvador”**, en el cual están participando cerca de 200 jóvenes, se fundamenta en un modelo constructivista de crecimiento personal y desarrollo de competencias individuales y grupales, con estilo salesiano y enfoque comunitario, dirigido a la construcción de una cultura de paz y la prevención de la violencia de género. Pedagógicamente se basa en la promoción de intereses juveniles y sus expresiones, así como en el aprendizaje significativo y el “aprender haciendo”. El proceso formativo parte de la toma de consciencia de sí mismo, a partir de la lectura de la historia personal, socio-familiar y cultural-comunitaria.

Los Ejes del trabajo son cuatro:

1- *Formación en liderazgo juvenil*, a partir de talleres de capacitación, campamentos, intercambios con organizaciones juveniles y certificación, en los cuales se trabajan temas de cultura de paz, prevención de la violencia de género, liderazgo juvenil positivo y participación juvenil ciudadana. Para cada tema existen talleres cuya planeación se cuenta por escrito y que define sus objetivos, metodologías, evaluación, etc. Al final de las actividades de este eje se espera que los y las jóvenes se integren a las comunidades a generar cambios individuales y grupales, de modo que se conviertan en agentes de cambio de sus comunidades, generando así un efecto multiplicador. Al inicio de este eje se les entregó a todos los jóvenes participantes ejemplares de la política de juventud y de la política de género.

2- *Fortalecimiento de la Organización Juvenil Proactiva*, en el que participarán 10 organizaciones juveniles, y aproximadamente 200 jóvenes. Para ello se realizará un diagnóstico rápido y mapeo de organizaciones, una estrategia de motivación y atracción y un Festival de Apertura de Expresiones Juveniles antecedido de un taller de preparación.

3- *Desarrollo de Iniciativas de Expresión Juvenil* en el que se apoyará técnica y financieramente el diseño y realización de 14 proyectos de expresión juvenil en los que se espera involucrar a 300 jóvenes. Antes de su implementación se hará una presentación del proyecto a la

comunidad para promover el contacto y el diálogo intergeneracional y se culminará con un Festival de Expresiones Juveniles.

4- *Sistematización de la Experiencia*, a partir de tres talleres de capacitación desde la praxis, ejercicio que culminará con un Foro de presentación de la experiencia y de metodologías de implementación de la Política de Juventud Municipal.

El proyecto se está desarrollando con la participación activa del Departamento de Juventud de la AMSS y el CAISA. Funcionarios de la alcaldía, promotores juveniles, están participando en las capacitaciones y en las visitas comunitarias de seguimiento a los jóvenes que forman parte de la estrategia, por lo que se está contribuyendo al mismo tiempo al fortalecimiento institucional. Se tiene planeado la generalización de la estrategia hacia otras comunidades y distritos del municipio, lo que sería muy pertinente, dado que este proyecto es de altísima calidad en su fundamentación teórica-pedagógica y en sus estrategias. De ahí que sea muy conveniente no sólo sistematizarlo, sino evaluar sus resultados, más allá de indicadores de producto como número de jóvenes y organizaciones participantes.

11. En tres centros escolares de San Salvador, ubicados en los tres distritos focalizados por el PC, se desarrolló el proyecto de **“Prevención de la Violencia desde el Sector de Educación”**, el cual fue diseñado e implementado por FUSALMO de manera coordinada con la AMSS, la PNC, la Unidad de Salud y el MINED, y contó con la participación de padres y madres de familia.

Su propósito fue fortalecer conocimientos y prácticas en cultura de paz y manejo de conflictos y el desarrollo de habilidades para la vida, a partir de los enfoques de derechos humanos, género e inclusión de NNAJ, especialmente articulando la comunidad educativa con los actores locales. Participó una población aproximada de 3000 estudiantes y 130 docentes y directivos, además de la implicación activa y permanente de 12 instituciones gubernamentales y no gubernamentales, junto con unos 60 voluntarios, especialmente padres y madres de familia y miembros de juntas directivas comunales de cada barrio o comunidad.

El proyecto tuvo como marco general el Plan Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la escuela” y la aprobación de la Política de Educación Inclusiva que está focalizando gran parte de sus esfuerzos en llevar a la escuela a todas aquellas niñas, niños, adolescentes y jóvenes que están en riesgo de exclusión. Su implementación inició en el mes de agosto de 2010 y estaba culminando en el momento de la visita al país.

Las estrategias básicas del proyecto descansaron en tres ejes: **I.** Coordinación Interinstitucional, **II.** Participación y Protagonismo; y **III.** Proceso de Transformación Pedagógica. El proceso en cada centró partió de un diagnóstico de la Violencia Escolar, a la luz del cual se diseñó un plan de acción que se puso en marcha a partir de tres líneas de acción y la labor de comisiones responsables, integradas por jóvenes y docentes de los planteles, a saber:

1- *Recreación-Deporte-Oportunidades Juveniles*: consiste en la búsqueda de alternativas de carácter cultural, deportivas y recreacionales en las que niños, niñas y jóvenes pueden desarrollarse y adquirir habilidades, conocimientos y destrezas, al tiempo que utilizan el

tiempo libre enfocándose en actividades productivas que permiten el desarrollo de habilidades para la vida.

2- *Capacitación y transformación pedagógica de los docentes.* Parte del supuesto de que es necesario innovar la práctica pedagógica y de que no es suficiente realizar actividades extracurriculares que contribuyan a crear una cultura de paz, sino que se requiere incorporar prácticas pedagógicas democráticas que promuevan el aprendizaje activo, la cooperación, la crítica constructiva y el rediseño del aula de clase. Para lograrlo se realizaron diversas actividades como capacitaciones, giras demostrativas, videoconferencias, planificación por competencias, entre otras.

3- *Seguridad del centro escolar:* esta línea incluye la mejora de las condiciones físicas del centro escolar tanto internas como externas, limpieza, seguridad, aspectos de salud, pinta de murales positivos, rescate de la cultura comunitaria

Dentro de las actividades que se realizaron en el Eje de Participación y Protagonismo y en la primera comisión se encuentran Verano Aventura (actividades en vacaciones), intercambio verano aventura, festival por la paz, intramuros, tardes juveniles, apoyo logístico en escuelas para padres y madres, recreos dirigidos, festival de derechos humanos y congreso de participación. Adicionalmente, se eligieron gobiernos estudiantiles como un proceso de educación para la democracia. En cada centro escolar cuentan los gobiernos estudiantiles desarrollaron dos proyectos: uno en beneficio para su centro escolar y uno dirigido a la comunidad.

Adicionalmente, dado que se consideró que la transformación pedagógica debe contemplar la atención a necesidades individuales de los y las alumnos, como parte de la formación y atención integral, teniendo en cuenta que en los centros escolares es común encontrar niños, niñas y jóvenes con estados de ánimo afectados por las condiciones propias de su contexto y la dinámica familiar, se consideró pertinente desarrollar acciones de prevención secundaria, así como formación y atención a la familia. De hecho, en los diagnósticos se identificó que diversas problemáticas familiares se encuentran asociadas con el comportamiento violento de los estudiantes. De ahí que se realizaron también distintas actividades, como consejería a padres y madres, atención individual de casos, atención psicológica grupal, atención en crisis, intervención en situaciones de crisis, entre otras.

Adicionalmente, en la línea de Cultura de Paz, se desarrollaron talleres de habilidades para la vida con los estudiantes de los tres centros escolares, en los distintos grados. En cada grado se desarrollaron dos talleres, graduados en sus objetivos y contenidos de acuerdo con la edad de los niños. Las habilidades que se buscaron desarrollar fueron el conocimiento y aceptación de sí mismo, la empatía, el manejo de emociones, la resolución de conflictos, la salud preventiva, el liderazgo y la prevención del uso de drogas. Sobre estos talleres se elaboró una guía metodológica de alta calidad y muy útil para su replicación.

Por último, para promover la seguridad, cada centro desarrolló distintas actividades (campañas de limpieza, incidencia sobre factores negativos del entorno como cantinas, etc). En uno de los centros escolares, en coordinación con la PNC, a través de la DAN (División Antinarcóticos), se desarrollaron acciones dirigidas a prevenir el consumo de drogas, que fue

identificado como una problemática propia del centro, el cual, la investigación ha demostrado estar altamente relacionado con el comportamiento juvenil violento y la actividad sexual riesgosa.

A través de una metodología de respeto a los derechos de la población y evitando con ello episodios violentos dentro o fuera de las instalaciones educativas, se buscó lograr los siguientes resultados: 1- Minimizar el consumo y comercialización de drogas en la institución. 2- Concientizar a los alumnos/as del daño a la salud y el delito que se comete 3- Identificar y dar seguimiento a los alumnos/as que consumen droga. 4- Identificación de los lugares de consumo y adquisición de la droga.

En materia de coordinación interinstitucional, se obtuvieron resultados significativos y lecciones aprendidas, de las cuales da cuenta el informe de sistematización que se elaboró sobre este proyecto, sin duda, muy pertinente y creativo en sus estrategias. Aunque el ejercicio de sistematización fue participativo y muy valioso, no es muy claro en mostrar los resultados específicos que se obtuvieron en términos de cambios de comportamientos en estudiantes y docentes, desarrollo de habilidades para la vida y reducción de la conflictividad y la violencia escolar. Da cuenta de lo que se hizo, de la manera como se hizo y de lo que se aprendió sobre lo que se hizo, pero no sobre resultados concretos en cuanto al desarrollo de conocimientos y prácticas en cultura de paz, manejo de conflictos y habilidades para la vida, que era, en últimas, lo que buscaba.

En la visita que se hizo a uno de los centros escolares se pudo constatar el compromiso de la Rectora del plantel y el alto nivel de satisfacción de la comunidad educativa con el proyecto. Igualmente, se detectó que existe la intención de continuar con la implementación de sus estrategias, pues es evidente que la transformación institucional y la construcción de una cultura de paz no se realizan en una experiencia de nueve meses, por exitosa que sea.

12. El **Proyecto “Todos a la Escuela”** tiene como objetivo promover el ejercicio del derecho a la educación para las y los adolescentes de los Distritos 5, 6 y Centro Histórico, del municipio de San Salvador, buscando la inclusión de aquellos NNAJ que se encuentran por fuera del sistema educativo. Para poder lograr esta inclusión, se realizó un censo en las comunidades focalizadas que permitiera identificar aquellos NNAJ que se encuentran en esta situación. El censo estaba en proceso de culminación en el momento de la visita al país. Sin duda, se trata de una estrategia altamente pertinente, dado que diversas investigaciones, entre ellas la de Mauricio Rubio sobre las maras en Centroamérica, han mostrado que una de las variables de mayor peso para el desarrollo de la violencia juvenil es estar por fuera del sistema educativo.

13. Como una estrategia para incidir a nivel familiar y en las prácticas de crianza de cuidadores de niños menores de ocho años, el PC inició en el 2011 la implementación de un proyecto basado en la metodología **“También soy Persona”**, ampliamente difundida y probada en los países en desarrollo y desarrollada por los Programas Internacionales para el Desarrollo Infantil (ICDP) y que UNICEF viene impulsando en El Salvador desde el año 2006 con el ISNA y el MINED.

“También soy persona” es un programa de intervención psicosocial que ha sido pensado para enriquecer la concepción de personas cuidadoras acerca de los niños y niñas, promover la valoración de su rol como agentes sociales, mejorar las relaciones entre infantes y adultos, y reactivar practicas tradicionales positivas frente a la crianza. Todo ello con el propósito final de potenciar el desarrollo infantil. Además, “También soy persona” puede considerarse un programa de prevención en los niveles primario y secundario. El nivel primario, en tanto se promueve una relación saludable entre niños(as) y personas cuidadoras que facilite el desarrollo integral de niños y niñas, y el secundario, cuando se trata de realizar intervenciones oportunas ante situaciones que afecten este desarrollo. En Colombia, por ejemplo, este programa fue desarrollado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el Departamento de Nariño con el apoyo de UNICEF y su evaluación dio resultados muy positivos.<sup>33</sup>

En el momento de la visita al país, se estaba culminando el proceso de capacitación de facilitadores que trabajan voluntariamente. En la entrevista sostenida con el grupo de capacitadores se pudo identificar su nivel de satisfacción con el proceso de capacitación, algunos de los conocimientos que habían adquirido y su compromiso para adelantar el proceso de multiplicación que contará con el apoyo y el seguimiento del PC, en coordinación con el ISNA. Un aspecto novedoso y muy acertado que se introdujo en la capacitación de los facilitadores es la perspectiva de género, pues sin duda, es a partir de las interacciones que se tienen durante la primera infancia como se internaliza el modelo patriarcal y los roles de genero que subordinan a la mujer, por lo que incidir en el desarrollo de nuevas prácticas de crianza que conduzcan a internalizar otro patrón de relación entre hombres y mujeres más equitativo es altamente conveniente.

Sin duda, se trata de una estrategia muy pertinente de cara a la prevención temprana de la violencia en sus distintas modalidades, cuya implementación debe ser objeto de un acompañamiento sistemático y de una evaluación de sus resultados.

15. Junto con las estrategias ya descritas, el PC está poniendo en marcha tres centros de encuentro juvenil, iniciando con el fortalecimiento y la remodelación de un **Centro de Atención Integral al Adolescente** (CAISA) que en años anteriores había sido promovido por la OPS/OMS. Para ello se finalizó el proceso formulación de la carpeta para la habilitación, construcción y equipamiento del CAISA, el cual el estaba en proceso de remodelación en el momento de la visita al país. Se detectó que se trata de una magnífica instalación muy apropiada en su infraestructura y que tendrá una buena dotación.

El CAISA pretende ser un centro de encuentro para los jóvenes en el que se les ofrezcan los siguientes servicios:

- Atención Integral en Salud

---

<sup>33</sup> Universidad de Nariño. Evaluación del Programa “También Soy Persona” del International Child Development Programmes (ICDP), desde la percepción de facilitadores y multiplicadores en tres centros zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el departamento de Nariño (Pasto, Tumaco y la Unión). Pasto, 2005.

- Actividad Física: deporte recreación
- Educación y formación para el trabajo
- Fortalecimiento de la participación juvenil y construcción de redes
- Habilidades para la vida y cultura de paz

Al mismo tiempo, se pretende implementar una estrategia de conservación y mantenimiento del centro. Aunque todavía no están en funcionamiento todos los servicios en el CAISA y la posibilidad de crearlos y financiarlos de manera permanente genera inquietudes, en la visita se constató que el equipo interdisciplinario de profesionales que labora en el centro tiene una gran experiencia en el trabajo con adolescentes y que para los jóvenes que asisten a éste constituye realmente un lugar de “encuentro” juvenil cálido y amigable, en el que además reciben orientación y servicios de salud. El gran reto de este centro es su sostenibilidad y atraer a los jóvenes que se encuentran en mayor riesgo y/o que ya presentan conductas de riesgo, pues son ellos los que menos acuden a este tipo de servicios.

16. Con el fin de ofrecer mayores oportunidades de inserción socio laboral para los jóvenes, se ha desarrollado un proceso de **fortalecimiento del Centro de Formación Laboral de la AMSS**, efectuado a partir de un diagnóstico situacional.

El diagnóstico permitió definir las acciones prioritarias a ejecutarse en CFL:

- 1- Mejoramiento de la capacidad instalada de la Institución. Mecanización de procesos de Administración académica y Bolsa de Trabajo, que incluyó equipamiento y software.
- 2- Capacitaciones para personal en el uso de estos programas.
- 3- Fortalecimiento de la atención educativa, con la introducción del programa “Orientación y Habilidades para el trabajo” el cual es impartido por los educadores, y forma parte del currículo educativo CFL.
- 4- Fortalecimiento del Emprendedurismo, con la capacitación de 3 miembros del personal CFL en el curso ISUN (inicie su negocio), ejecutados 3 cursos con alumnos egresados.
- 5 Diseño de programas de capacitación novedosos y con un mayor grado de complementariedad, designado como cursos “Multitécnicos”.

Así, dentro de los cursos multitécnicos se empezaron a ofrecer los siguientes:

#### 1- CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE EDIFICACIONES.

-Técnicas de edificación aplicadas a la construcción, con orientación a labores de mantenimiento.

-Horas de capacitación: 540

-Módulos: Albañilería, Fontanería, Electricidad.

#### 2- REMODELACIÓN DE INTERIORES

-Técnicas de construcción y remodelación de interiores (oficinas, viviendas, etc.) utilizando paneles de Tabla yeso.

-Horas de capacitación: 320.

-Módulos: Tabla Roca, Encielado, Instalación de piso cerámico.

### 3- CLINICA DE MASOTERAPIA.

Aprendizaje de técnicas de masaje, para el restablecimiento de dolencias musculares a causa del estrés y la actividad deportiva.

El aprendizaje, está complementado con la organización y administración de Clínica de masajes terapéuticos.

Horas de capacitación: 460.

-Módulos: Masoterapia, Quiropráctica, Kinesiología.

### 4-MECÁNICA OBRA DE BANCO Y SOLDADURAS ESPECIALES.

-Aplicación de las técnicas de trabajo de la metal mecánica, haciendo uso de soldaduras especiales (gases).

-Horas de capacitación: 460

-Módulos: Mecánica básica, Soldadura con gases (OXI-ACETILENICA, SOLDAURA DE PUNTO Y MIG).

El perfil de los participantes que se definió fue:

- Edades: de 14 a 25 Años.
- Residir en distritos: 5 y 6.
- Jóvenes que no estudian
- Desempleados y sin distinción de género.

Los avances han sido:

### 1- CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE EDIFICACIONES.

El curso se proyectó realizarlo en las instalaciones del CFL o en comunidades del distrito número cinco (colonia IVU, Dina, San Juan). El cupo de alumnos(as) en ambas localidades no alcanzó el número mínimo de inicio.

### 2- REMODELACIÓN DE INTERIORES

Se imparten dos cursos, el primero en CFL , con 25 inscritos, con un 40% de avance de la capacitación, y el segundo en colonia IVU, con un total de 20 inscritos, iniciando la semana del 19 de septiembre.

### 3- CLINICA DE MASOTERAPIA.

La demanda del curso ha propiciado que se inicien dos, en CFL, con 23 inscritas, con un porcentaje de avance del 40 % y en Santa Marta-Castillejas, con 28 inscritas, iniciada el 15 de agosto, la capacitación inició el 15 de agosto con un 20% de avance.

### 4-MECÁNICA OBRA DE BANCO Y SOLDADURAS ESPECIALES.

Se comenzó el curso con 16 inscritos, en las instalaciones de CFL, tiene el 40% de avance.

Como se ve, el número total de jóvenes que han participado es de 64, lo cual constituye una cobertura reducida para un presupuesto de US \$ 49,347, aunque no todo se ha ejecutado. Aunque la relación costo-beneficio no es alta (US\$ 495,5 por persona, excluyendo el

presupuesto para los talleres de construcción y mantenimiento de edificaciones), se ha logrado un fortalecimiento institucional que le da sostenibilidad a la iniciativa, siempre y cuando posteriormente los cursos sean accesibles económicamente para los jóvenes. Según testimonios recogidos, algunos jóvenes no se muestran interesados en este tipo de cursos que les abrirían alternativas de trabajo de bajos ingresos, cuando se mueven en una cultura consumista y existen otras alternativas de generación de ingresos más rentables, aunque sean ilegales.

En cuanto a la efectividad de la Bolsa de Empleo, los datos correspondientes al año 2010 son los siguientes, aunque es importante tener en cuenta que el proyecto no se había desarrollado en dicho año. Las cifras constituyen solamente un indicador de efectividad:

<b>BOLSA DE TRABAJO</b>	<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>TOTALES</b>
<b>INSCRITOS</b>	<b>150</b>	<b>49</b>	<b>199</b>
<b>GESTIONES DE COLOCACIÓN</b>	<b>49</b>	<b>62</b>	<b>111</b>
<b>COLOCACIÓN 2010</b>	<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>EMPLEADOS SECTOR PRIVADO</b>	<b>35</b>	<b>27</b>	<b>62</b>
<b>INICIATIVAS MICROEMPRESARIALES</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>29</b>
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>91</b>

Se observa que la efectividad en materia de gestiones de colocación es del 55% y que la colocación es del 45%. Así, se detecta que es necesario fortalecer este mecanismo a través de alianzas con el sector privado y público, aunque también depende del desarrollo económico local y de la dinámica del mercado de trabajo, lo que no depende del CFL.

Por otra parte, este producto del PC tiene un componente para la promoción de emprendimientos juveniles con un rubro de recursos reducido que se asignarán como capital semilla a iniciativas productivas de tipo asociativo. En el momento de la visita no se había definido la estrategia para desarrollar este componente. Sin embargo, dado que está a cargo de OIT y que existen un gran número de programas de la ventana de Jóvenes, Empleo y Migración del F-ODM que están impulsando este tipo de emprendimientos juveniles, establecer contacto con estos sería muy útil. Debe tenerse presente que los emprendimientos juveniles requieren asistencia técnica en aspectos administrativos, productivos y de mercadeo y que su éxito depende en buena medida de su articulación a una estrategia de desarrollo económico local, así como tener una buena estrategia de comercialización. Los emprendimientos tienen una alta mortalidad, mayor en el caso de los emprendimientos juveniles, por lo que se requiere diseñar una buena estrategia para su montaje y acompañamiento que contribuya a su sostenibilidad.

17. Una estrategia cuyo desarrollo está en proceso, es la relacionada con la incorporación de jóvenes en conflicto con la ley dentro del sistema educativo. Se trata de una estrategia de

prevención terciaria, para la cual se elaboró un proyecto<sup>34</sup> cuyo objetivo es la elaboración e institucionalización del Programa Marco de inserción de adolescentes y jóvenes de la jurisdicción penal juvenil con énfasis en el Programa Integral para la Inserción Social de adolescentes y jóvenes con Medida en Medio Abierto, el cual se viene desarrollando en el segundo semestre del 2011. En asocio con el ISNA, se espera poner en marcha una estrategia que fortalezca las instituciones competentes en el tema y contribuya a la apertura de oportunidades para estos jóvenes que, de no recibir atención, es probable que desarrollen una trayectoria de vida delincencial. Sin duda, se trata de una iniciativa altamente pertinente que beneficiará a 30 adolescentes a quienes se les otorgará una beca.

#### **Efecto 4: Reducción y prevención de la Violencia Armada**

18. Una de las estrategias más interesantes del PC son las vedas de armas de fuego que se han desarrollado en el municipio de San Salvador. Este proyecto surge de la necesidad de buscar mecanismos que logren disminuir, neutralizar o dificultar la utilización de armas de fuego para la realización de delitos. Según la legislación vigente, el Presidente de la República, a solicitud del Ministro encargado de la Seguridad Pública en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional a través del respectivo Decreto Ejecutivo, podrá definir lugares y períodos donde no se permitirá la portación de Armas de Fuego, incorporando la opinión del Consejo Municipal del municipio donde se dará la veda. Estos Decretos son específicos para un municipio por un período de 60 días, prorrogables por otros 60 días.

Los criterios sobre los cuales el Presidente toma la decisión de Veda en un municipio, a solicitud del Ministro de Justicia y Seguridad Pública, se basa en los datos estadísticos de la Policía Nacional Civil, los cuales deberán señalar al menos una de las siguientes circunstancias:

- Aumento de índices delincuenciales
- Mayor incidencia en la utilización de Armas de Fuego para la comisión de delitos
- Aumento en las detenciones por tenencia, portación o conducción ilegal de armas de fuego o de armas de guerra
- Presencia de grupos delincuenciales en la zona o lugar
- Datos sobre venta o tráfico ilegal de armas en la zona o lugar; y
- Afluencia de personas en el lugar debido a actividades laborales, sociales, culturales, religiosas o recreacionales.

Durante las vedas se realizan dos tipos de decomiso: A- *Decomiso de Arma y Detención de la Persona*, cuando portando el Arma en zona de Veda, no cuenta con la licencia de portar arma y la matrícula respectiva. B- *Decomiso del Arma*, cuando la persona teniendo licencia y matrícula del arma, se encuentra en zona de Veda.

Así, esta estrategia dirigida a prevenir la violencia armada, fue aprobada y prorrogada mediante varios decretos ejecutivos y se implementó entre el 17 de diciembre del 2010 y el 18

---

<sup>34</sup> Proyecto "Fortalecimiento institucional a través de la institucionalización del programa marco de inserción de adolescentes y jóvenes de la jurisdicción penal juvenil".

de septiembre del presente año. Las vedas se han realizado en cuatro zonas del municipio, seleccionadas con base en la información estadística sobre incidencia delictiva con armas de fuego. El desarrollo de estas vedas ha implicado: fortalecimiento de la coordinación del CAM-Policía y capacitación a personal del CAM y la PNC; compra de 180 detectores de metales (120 para la policía), 60 para el CAM y 5 radios para facilitar la comunicación entre ellos; presencia policial en zonas consideradas de alto riesgo, a través de patrullajes e instalación de Oficinas de Atención ciudadana; y campañas informativas “Cero armas, más vida” y talleres de sensibilización con representantes de instituciones y de la sociedad civil. Durante su desarrollo se han decomisado 238 armas. Como lo ilustra la gráfica que sigue<sup>35</sup>, tal como se espera, el número de armas decomisadas ha ido disminuyendo sistemáticamente a lo largo de las prórrogas, lo que constituye un buen indicador de sus resultados, si la calidad de los procedimientos de fiscalización y vigilancia se ha mantenido a lo largo de las distintas prórrogas.



En lo que se refiere a los efectos de las vedas sobre el número total de homicidios en el Municipio de San Salvador, comparando el período de diciembre a abril del 2010 (sin veda) con el período de diciembre a abril del 2011 (con veda), solamente se registra un decremento de 8 homicidios, lo cual es consistente con los datos producidos por el Observatorio Municipal de Seguridad.

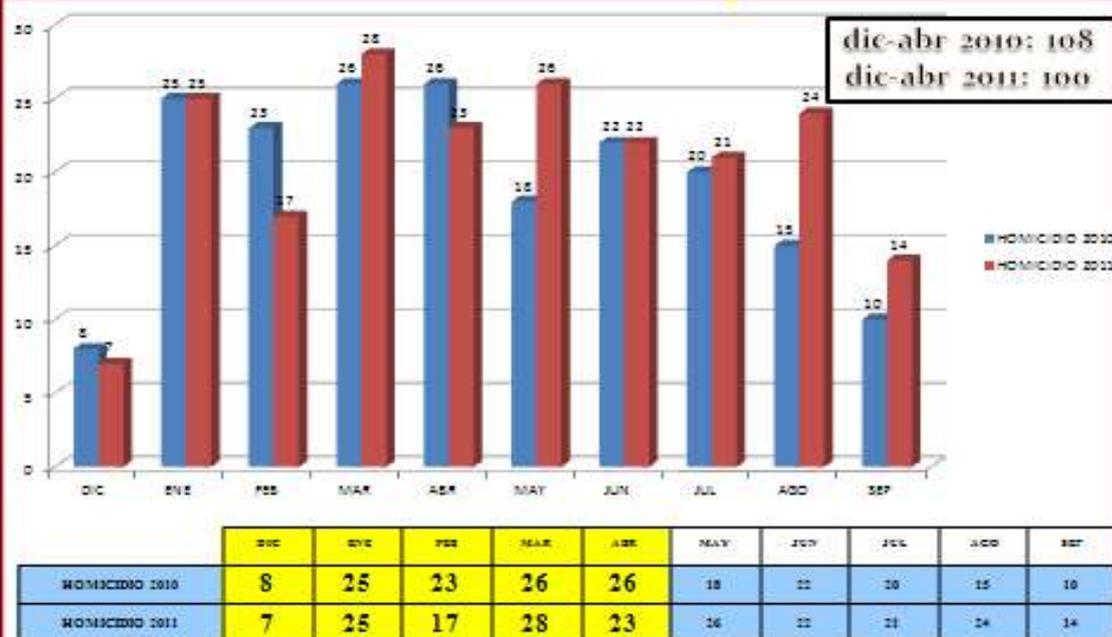
Sin embargo, en el Centro histórico de San Salvador, una de las principales zonas en donde se han realizado vedas, se registra un decremento de homicidios significativo que llega a los 20, comparando la incidencia del delito entre los períodos de diciembre a abril del 2010 y del 2011. No obstante, en esta misma zona en los meses siguientes, ante la presencia de vedas, el número de homicidios aumenta, generando interrogantes sobre la efectividad de las vedas sobre la violencia armada o sobre la efectividad de los mecanismos de fiscalización y decomiso de armas (ver gráficas que siguen).

<sup>35</sup> Tomada de presentación en power point suministrada por la Mesa Interinstitucional de Seguridad Ciudadana durante la visita al país.

## COMPARATIVO DE HOMICIDIOS MUNICIPIO DE SAN SALVADOR



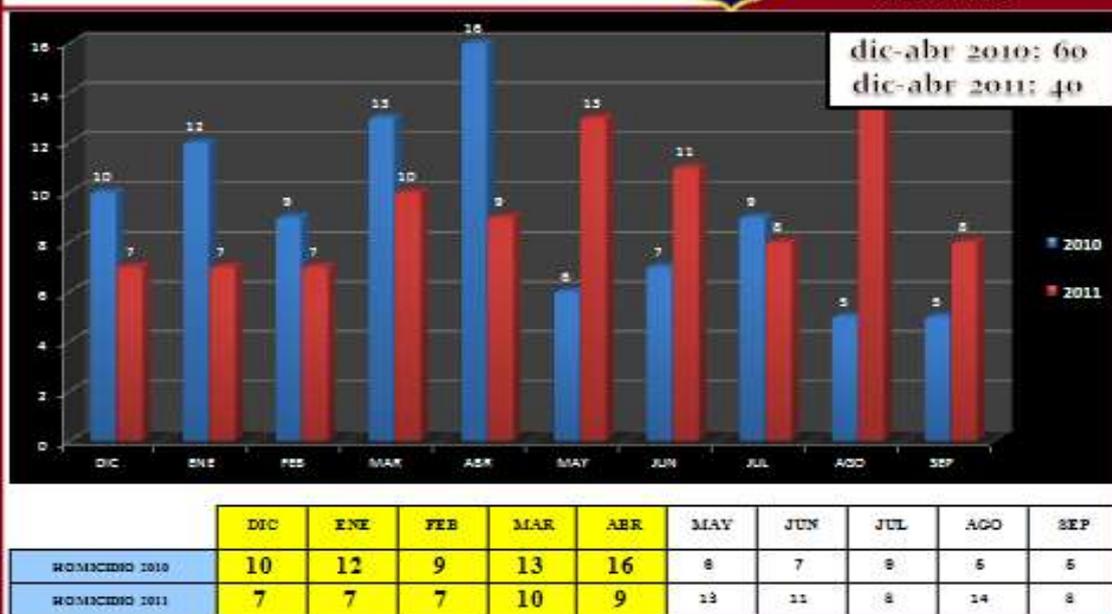
DELEGACIÓN  
SAN SALVADOR  
CENTRO



## COMPARATIVO DE HOMICIDIOS S.D. CENTRO HISTÓRICO

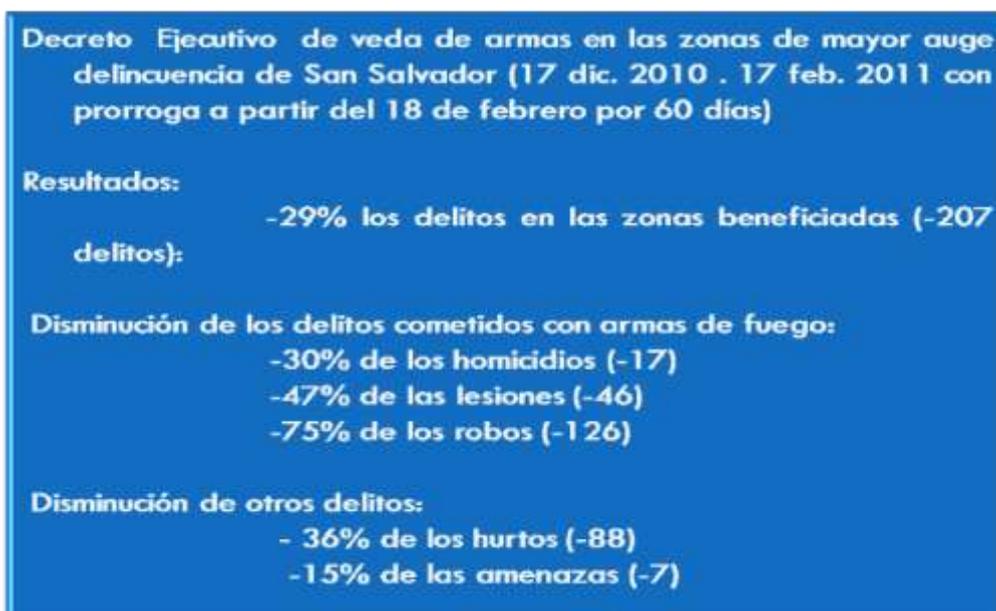


DELEGACIÓN  
SAN SALVADOR  
CENTRO



Otras cifras fueron suministradas por la Alcaldía durante la visita al país. En efecto, el coordinador del programa de Prevención de la Violencia de la Alcaldía, en su presentación ante la misión evaluadora, presentó los siguientes datos, que corresponden al período del 17 de

diciembre del 2010 al 17 de febrero del 2011, para el total de las zonas intervenidas, según las cuales hay una reducción del 29% del total de los delitos, así como reducciones del 30% en homicidios, del 47% en lesiones y del 75% de los robos.



Dada la importancia que tiene determinar la eficacia de las vedas, se requiere evidenciar de manera más clara los efectos sobre la incidencia de los delitos, por zona y en la totalidad de ellas durante todo el período de las vedas, particularmente sobre aquellos delitos cometidos con armas de fuego.

### 3.3.3. La Sostenibilidad

La sostenibilidad de un programa depende, entre otros factores, del grado de alineación y apropiación nacional de sus objetivos y estrategias, del nivel de desarrollo que se alcance en las capacidades de los actores nacionales para continuar con la intervención, así como de la capacidad financiera que exista para mantener las inversiones, estructuras y recursos humanos que son necesarios para el desarrollo de las estrategias propias del programa en cuestión. La duración del programa es también un factor a considerar, pues debe ser suficiente para lograr el desarrollo de las capacidades y la consolidación de los mecanismos institucionales y de las estrategias propias de la intervención.

Para el caso del PC de Reducción de la Violencia y Construcción de Capital Social de El Salvador, es evidente que se encuentra alineado con las prioridades nacionales, tanto a nivel central como local, que se ha logrado incidir en la formulación e implementación de políticas públicas y que existe un buen nivel de apropiación de las institucionales que participan en su implementación, particularmente de la Alcaldía de San Salvador. Ante un escenario de cambio de gobierno a nivel local, que podría darse próximamente, el PC tendría tiempo para lograr la apropiación de los niveles directivos de la Alcaldía, teniendo en cuenta que su pertinencia y relevancia para el municipio y para el país son indiscutibles. Sin duda, el papel de la OCR y de las agencias sería fundamental en el caso de que se produzca un cambio de gobierno, así como

el que podrían desempeñar las comunidades y los mismos jóvenes y sus organizaciones.

En un plazo más largo, ante un cambio de gobierno en el nivel nacional, la sostenibilidad de los resultados del PC dependerá de la medida en se haya logrado influir en la opinión pública y en las instituciones con respecto a la importancia que tiene la prevención de la violencia, y en la medida en que exista un relativo consenso sobre ella y sea perciba como una alternativa de solución frente al problema de la inseguridad. Aunque la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia ha sido formulada como una “política de Estado”, si no se logra la construcción de acuerdos sobre el enfoque y las estrategias para enfrentar el problema, la sostenibilidad de algunas de sus líneas de acción puede no estar asegurada. En esa medida, se ve necesario fortalecer el diálogo, la visión compartida y la construcción de acuerdos entre el gobierno nacional y local.

En lo que se refiere al desarrollo de capacidades, los resultados de esta evaluación señalan que a nivel nacional el proceso de fortalecimiento institucional está en curso y es necesario fortalecer las instancias encargadas de la prevención, aunque la comprensión del problema, el diagnóstico situacional de las instituciones competentes en el tema y el norte trazado por la Política Nacional representan una ganancia que seguramente se utilizará en el futuro. No obstante, la ausencia de recursos financieros suficientes para la implementación de la Política es una amenaza a la sostenibilidad, por lo que es necesario impulsar la movilización de recursos y la armonización de la cooperación internacional, en lo que el PC no ha avanzado mucho. Sin embargo, si se logra seguir mostrando la eficacia de los Planes Locales de Prevención de la Violencia como alternativa de solución y se fortalecen los procedimientos de monitoreo y evaluación, es posible que se mantenga como política la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los Municipios. Igualmente, si se consolida el modelo de la Policía Comunitaria y se identifican sus efectos, es posible que su filosofía realmente llegue a institucionalizarse y se asegure su sostenibilidad. Por su parte, los logros en materia de gestión del conocimiento, si se socializan adecuadamente y se utilizan para orientar las acciones, se convertirán en un activo de la sociedad salvadoreña. Algo similar puede decirse sobre la producción de información sobre violencia a nivel nacional, estrategia que deberá definirse y consolidarse ante los cambios institucionales recientes, aunque el fortalecimiento alcanzado en la PNC para la producción de información es ya un resultado que seguramente se mantendrá.

A nivel local, la evaluación pudo identificar que se ha logrado un fortalecimiento y un desarrollo institucional de la Alcaldía. El importante esfuerzo que se ha hecho en la capacitación de los recursos humanos institucionales en los temas del PC representa una ganancia ya lograda y que queda en el país, aún ante la habitual rotación de funcionarios que se presenta en las instituciones del Estado. Lo mismo puede decirse sobre los logros en materia de coordinación interinstitucional entre las fuerzas de seguridad y entre las dependencias de la alcaldía y con instituciones nacionales, que es deseable y previsible que se mantengan, en particular, entre las primeras.

Aunque existen amenazas a la sostenibilidad de algunas de las estrategias que se están implementando, iniciativas como el Observatorio Municipal de Seguridad, los Centros de

Mediación, el Centro de Formación Laboral y el CAISA es muy probable que tengan sostenibilidad si se demuestra que generan los resultados esperados para mantener su funcionamiento. Por otra parte, es esperable que los Programas de Prevención dentro de los centros escolares continúen, lo cual requiere generar compromiso institucional y en la medida de lo posible, la adopción de algunas de sus estrategias en el marco de las políticas educativas del MINED. Lo mismo puede decirse del Programa “También Soy Persona” ya adoptado institucionalmente por el ISNA. Sobre las demás estrategias que se están implementando, si bien su adopción y continuación depende de los recursos financieros existentes, ello dependerá de los resultados que se obtengan. De ahí que sea tan importante la evaluación, pues ante la escasez de recursos, tanto a nivel nacional como a nivel local, se optará por adoptar aquellas estrategias cuya efectividad se haya comprobado. Amén de los efectos que el programa está produciendo sobre las comunidades y los jóvenes en materia de cultura ciudadana, convivencia y construcción de capital social, junto con la inversión en infraestructura y equipos que está realizando, su gran contribución es la de generar conocimiento útil sobre la manera de enfrentar el problema de la violencia y lo que se consideran “buenas prácticas” que, por definición, están llamadas a la replicación.

Dada la fase en la cual se encuentra la implementación del PC, el Comité de Gestión ni el Comité Técnico aún han definido cuál será su estrategia de salida. En esa medida, se trata de una tarea pendiente. La estrategia de salida también influye en la sostenibilidad, pues dependiendo de la manera como se sistematice la experiencia, se generen lecciones y se logre la apropiación e institucionalización de los aprendizajes obtenidos, se mantendrán y continuarán los enfoques de trabajo, los mecanismos institucionales y de coordinación y las estrategias que el PC está implementando.

Por otra parte, teniendo en cuenta la importancia que tienen algunas estrategias que están en proceso de desarrollo y que el PC presenta seis meses de retraso en su ejecución, se percibe que el tiempo de duración previsto es insuficiente para consolidar y darle sostenibilidad al modelo de intervención que el PC está implementando, por lo que se percibe conveniente su extensión.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Conclusiones

Teniendo en cuenta los objetivos y niveles de análisis propuestos para la evaluación, y con base en lo consignado en las páginas precedentes, se pueden formular las siguientes conclusiones sobre el diseño, el proceso y los resultados del Programa.

#### 4.1.1. Con respecto al Diseño

- El PC es pertinente y relevante, responde a las necesidades y prioridades del país, así como a políticas y esfuerzos pasados y presentes del gobierno nacional y del gobierno municipal de San Salvador. Se encuentra alineado con los Planes Estratégicos de los dos gobiernos, para los cuales la reducción de la violencia y de la inseguridad es un tema prioritario.
- El enfoque del PC es sólido y muy apropiado para enfrentar el problema. Orientado al desarrollo humano y basado en los conceptos de seguridad humana, seguridad ciudadana, derechos humanos, le apunta al fortalecimiento del Estado de Derecho, a la gobernabilidad democrática y a la co-responsabilidad de la sociedad civil a través de una metodología basada en la gestión local de carácter participativo e interinstitucional, Lo mismo puede decirse sobre el enfoque de género, que se encuentra transversalizado en el marco de resultados del PC.
- El PC se enmarca de manera coherente en la ventana de paz del F-ODM. Es indudable que la superación de la violencia y la inseguridad en El Salvador es una condición necesaria para el logro de los ODM y la promoción del desarrollo humano, económico y social del país. Además, el PC se encuentra alineado adecuadamente con el MANUD de El Salvador, tanto con el que se encuentra finalizando como el que se diseñó para el período 2012-2015.
- El diseño del PC se desarrolló a través de un proceso técnico y participativo, durante el cual se focalizó la mirada sobre el problema y sus alternativas de solución, capitalizando el conocimiento y la experiencia adquiridos por las agencias y el gobierno, y dándole prioridad a los intereses del gobierno.
- Desde el punto de vista lógico, la teoría del cambio del PC es acertada y coherente con la explicación del problema que se presenta en el documento técnico del PC. Aunque la explicación del PC en el documento no es muy completa, logró identificar algunas causas alrededor de las cuales se decidió trabajar. Los distintos efectos y productos del PC tienen sustento técnico y en general son pertinentes, al igual que el enfoque integral y el énfasis en la prevención.
- Su orientación al desarrollo de capacidades de las instituciones, comunitarias y de los jóvenes se encuentra en armonía con la Declaración de París y las actuales tendencias

de la cooperación internacional al desarrollo, las cuales se orientan a lograr la eficacia de la ayuda que se consigue si los programas y proyectos realmente dejan capacidad instalada en los países receptores. En otras palabras, la teoría del cambio no sólo es lógica y técnicamente sustentada, sino que se encuentra en armonía con la búsqueda de efectividad de la cooperación, al mismo tiempo que le apunta a la sostenibilidad, en la medida en que se propone desarrollar las capacidades necesarias para la continuación de las intervenciones y la permanencia de los resultados que se obtengan.

- En su diseño el PC es muy complejo, le apunta a diversos tipos de violencia y asume las tres modalidades de prevención, si bien prima la prevención primaria. Por ello, constituye un modelo de intervención polifacético en el que, sin embargo, el peso de las distintas estrategias y la manera como inciden interrelacionadamente sobre las diversas poblaciones de las comunidades, así como en los distintos tipos de violencia, no es tan claro. La gran cantidad de estrategias propuestas para el componente del nivel local genera cierta preocupación porque sugiere una cierta dispersión, falta de jerarquización y de especificidad, lo que le puede restar efectividad.
- Aunque el PC incorpora algunas estrategias de prevención terciaria, no se vislumbra ninguna acción específica en relación con las maras. La investigación de Mauricio Rubio sobre las maras en Centroamérica<sup>36</sup> mostró que desafortunadamente el factor de riesgo de mayor peso para que un joven inicie un sendero hacia la violencia y hacia las pandillas juveniles es precisamente la presencia de éstas en su entorno cotidiano, factor al que le siguen haber sido víctima de algún tipo de violencia, el conflicto en el hogar, la falta de supervisión de los padres y estar por fuera del sistema educativo. Otro hallazgo significativo del estudio es la asociación entre comportamiento violento y conductas de riesgo - actividad sexual con parejas indiscriminadas y consumo de drogas<sup>37</sup>. De ahí que según estas evidencias, la prevención primaria de la violencia en el caso de El Salvador requiere una fuerte articulación con la prevención secundaria y terciaria. Sin duda, un inmenso reto.
- Un elemento adicional que le da pertinencia al diseño es la focalización del componente del nivel local en el municipio de San Salvador, lo que concentra la intervención y opta por la calidad en la frecuente tensión que se produce entre cobertura y calidad de las intervenciones.
- Con base en los comentarios precedentes, se puede concluir que el diseño del PC posee sustentabilidad técnica y política, así como coherencia interna y externa, y que se encuentra en armonía con los principios de la Declaración de París, particularmente en lo que se refiere a la alineación, la apropiación nacional y el desarrollo de capacidades. Su complejidad exige una alta efectividad en los procesos de planeación,

---

<sup>36</sup> Ob cit. p. 9

<sup>37</sup> Por eso son altamente pertinentes las preguntas que al respecto se incluyeron en la encuesta de jóvenes y que permitirán identificar el grado de riesgo en el que se encuentran, aunque lastimosamente no se indagó por la conflictividad familiar y la supervisión de los padres.

de coordinación, interagencialidad y monitoreo y evaluación, así como una definición más precisa de lo que se pretende lograr para prevenir las distintas modalidades de violencia.

#### **4.1.2. Con respecto al Proceso y al Modelo de Gestión**

- La estructura de gobernanza del PC es adecuada y a lo largo del proceso se ha ido mejorando su funcionamiento, particularmente el del Comité Técnico que en la actualidad es un buen escenario de diálogo y coordinación entre el gobierno y las agencias, y entre las agencias entre sí.
- Desde el punto de vista del SNU, el liderazgo y el papel del CR es muy positivo, y ha promovido decididamente la interagencialidad. El compromiso de los niveles directivos de las agencias es alto, al igual que buena la coordinación técnica-operativa desarrollada por el PNUD, en su calidad de agencia líder. Se ha logrado superar el fraccionamiento, el trabajo paralelo y la búsqueda de visibilización individual, de modo que en la actualidad el PC presenta buenos niveles de interagencialidad, en los cuales hay que seguir avanzando. En particular, es conveniente que a nivel nacional se haga más visible el carácter interagencial del PC y disminuya el deseo de visibilización individual.
- Desde el punto de vista del gobierno, el nivel de apropiación y el liderazgo del MJSP aún no son suficientes. Aunque la apropiación y el compromiso de la AMSS son muy altos, el nivel de diálogo y coordinación entre el nivel nacional y el nivel local en el escenario del PC y en función del problema que se pretende solucionar, aún no son suficientes, a pesar de que el PC es precisamente un escenario propicio para ello en el seno del Comité de Gestión.
- A nivel local el PC es visto como una iniciativa de la AMSS, lo cual es altamente positivo porque acerca el gobierno a la ciudadanía y corresponde a lo que se espera que sean los PC: iniciativas del gobierno apoyadas por el SNU y auspiciadas por el F-ODM. La AMSS ha designado un equipo con alto perfil para la implementación del PC, lo que favorece la implementación. El reciente traslado de la Unidad de Coordinación al MJSP, por solicitud de AECID, hará que el PC no funcione como una unidad paralela de ejecución y seguramente promoverá una mayor apropiación y fortalecimiento del ministerio. Vale la pena agregar que es notoria la gestión interinstitucional efectuada por el PC, de lo cual da cuenta el alto número de entidades con las que ha trabajado a lo largo de su implementación.
- La Unidad de Coordinación cuenta con recursos humanos competentes, comprometidos y suficientes, y lo mismo puede decirse sobre los puntos focales designados por las agencias para la implementación del PC. La labor desarrollada por la coordinadora del PC es valorada positivamente por su capacidad de gestión, experiencia en el tema y conocimiento del contexto local. La vinculación de nuevos recursos humanos, que hacen contribuciones a los tres PC que están en curso en El

Salvador, será importante para fortalecer las acciones en materia de comunicación y M&E. De hecho, se detectó que la comunicación entre el gobierno y las agencias podría mejorarse, al igual que la interacción entre los tres PC.

- En lo que se refiere a la ejecución financiera, si bien se encuentra un poco por debajo de lo esperado para la fecha, el ritmo de ejecución ha sido más ágil durante el segundo desembolso. A 31 de agosto ya se había alcanzado el 70% de ejecución (recursos comprometidos más ejecutados), aunque en esta fecha, aún quedada por ejecutar el 50% de los recursos programáticos (correspondientes a los efectos), siendo el Efecto 4 el que presentaba el nivel más bajo (23%). Cabe agregar que aunque hay diversidad de prácticas administrativas entre las agencias, no se identificaron trabas notorias y, por el contrario, se detectaron procedimientos de transferencia y ejecución directa de recursos por parte del gobierno, con en el caso de la Alcaldía de San Salvador, lo que se encuentra en armonía con los principios de la Declaración de París.
- El PC no cuenta con un Plan de M&E ni con procedimientos e instrumentos sistemáticos para realizar el seguimiento, si bien el Comité Técnico, la Unidad de Coordinación y los puntos focales de las agencias monitorean permanentemente el proceso de implementación y la puesta en marcha de las distintas estrategias. La elaboración de los reportes semestrales que se envían al Secretariado del F-ODM no se aprovecha suficientemente para realizar una reflexión crítica que mejore la implementación. La línea de base, por la unidad de análisis y la muestra sobre la que se levantó, que incluyó todo el municipio de San Salvador y no una muestra representativa de las comunidades seleccionadas para la intervención local, no podrá ser utilizada para la evaluación final del PC. Los indicadores propuestos no diferencian entre indicadores de efecto y de producto, la mayoría son de producto y algunos no son apropiados. El censo y la encuesta para jóvenes no se aprovecharon para superar las limitaciones de la línea de base. Si bien se han efectuado sistematizaciones de algunas de las estrategias, la mayoría de las que han culminado no han sido evaluadas y se desconocen sus resultados específicos y sus contribuciones a la reducción de la violencia y la promoción de la convivencia y la seguridad. En general, en este campo el PC presenta debilidades que es necesario superar.
- El PC cuenta en este momento con el diseño de una buena estrategia de comunicación para favorecer la comunicación interna y externa. Dado el ciclo de implementación en el que se encuentra, es conveniente determinar, en términos de costo-beneficio, cuáles de sus estrategias y actividades vale la pena implementar.
- A la luz de los comentarios precedentes, puede concluirse que el modelo de gestión del PC es relativamente eficiente y que existen aspectos que es conveniente fortalecer.

#### **4.1.3. Con respecto a los Resultados**

- Las distintas evidencias presentadas sobre los resultados del PC permiten considerar que presenta avances importantes en sus distintos efectos y productos, y un mayor nivel de eficacia en el componente del nivel local que en el nivel nacional.
- A nivel nacional el logro más destacado es la formulación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia (PNJSC), el diseño del Plan Estratégico para su implementación, el fortalecimiento de la PNC con la filosofía de la Policía Comunitaria y el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios. No obstante, la PNJSC no cuenta aún con un sistema de monitoreo y evaluación implementado, los recursos financieros para su puesta en marcha son insuficientes y se requiere fortalecer el proceso de reordenamiento y fortalecimiento del sector de prevención dentro de MJSP. A nivel nacional se ha impulsado la realización de vedas de armas en 27 municipios cuyos resultados sugieren la necesidad de fortalecer el mecanismo, así como la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia que requiere un seguimiento sistemático.
- En materia de gestión del conocimiento, de las tres investigaciones previstas, solamente se ha realizado una, bastante pertinente y de buena calidad, aunque aún sus resultados no se han difundido ni utilizado suficientemente. El Observatorio Ciudadano, sin duda una estrategia muy pertinente, aún no ha iniciado su funcionamiento y, en general, el PC todavía no ha promovido suficientemente el debate público sobre el tema para crear opinión pública y contribuir a la construcción de consensos y control social. Lo mismo puede decirse sobre el trabajo con los medios de comunicación, sin duda, un actor social de significativa importancia y que, conjuntamente con la sociedad civil, debe jugar un papel importante en la superación del problema de la violencia en el país. Aunque el PC sí ha contribuido a colocar en la agenda pública el tema de la prevención, la evaluación no alcanzó a determinar en qué medida se han construido consensos sobre la manera de enfrentar el problema.
- A nivel nacional se logró fortalecer a la PNC en la producción de información sobre delitos. Si bien se avanzó en la creación de un Observatorio Nacional sobre Violencia, ante los cambios institucionales se convertirá en un Observatorio Nacional de Juventud a cargo del CONJUVE. En cualquier caso, se detectó que el MJSP requiere fortalecer su sistema de información y durante el proceso de evaluación el titular de esta cartera solicitó expresamente al PC su contribución para satisfacer esta necesidad. Por su parte, el Observatorio Metropolitano presenta desarrollos importantes, si bien su sostenibilidad financiera está amenazada y aún no es muy clara la manera como los distintos observatorios se articulan y potencian entre sí.
- El Diplomado sobre Atención y Prevención de la Violencia de Género liderado por el sector justicia constituye una buena práctica de formación académica que seguramente está contribuyendo al fortalecimiento de capacidades de funcionarios de éste y otros sectores. Los trabajos de grado que deben realizar los 80 participantes localizados en diferentes regiones del país permiten esperar un efecto multiplicador,

aunque sería deseable que el diplomado se traduzca más adelante en cambios institucionales en la prestación de servicios y en materia de políticas de prevención y atención de la violencia de género, que superan la capacidad del PC.<sup>38</sup>

- A nivel local, el PC también ha logrado importantes resultados en materia de formulación de políticas, no solamente de seguridad y convivencia, sino de género y de juventud y empieza a apoyar la implementación de la política de protección integral de la niñez. Adicionalmente, a través de sus distintos efectos y productos, el PC está contribuyendo al fortalecimiento institucional y a la implementación de la Política de Seguridad y Convivencia, para lo cual se diseñó y puso en marcha el Programa de Prevención de Violencia dentro del cual se enmarca la acción del PC. Sin duda, se trata de un gran logro que le da una gran coherencia al PC.
- Los resultados que se presentaron son contundentes en cuanto al avance, la pertinencia y la calidad de la mayoría de las estrategias que se vienen poniendo en marcha, algunas de las cuales ya culminaron y otras se encuentran en curso o iniciando su proceso de implementación. Dentro de las estrategias más avanzadas y/o culminadas merecen destacarse el Observatorio Municipal de Seguridad, la Campaña Yo Decido Vivir en Paz, el Programa de Prevención de la Violencia en los centros escolares, la estrategia de promoción del liderazgo y el asociacionismo juvenil, la recuperación de espacios públicos, las vedas de armas, la promoción de eventos deportivos con la capacitación de sus promotores, la Banda de Paz y la capacitación de los funcionarios de la alcaldía en gestión de políticas de convivencia y seguridad.
- El fortalecimiento del CFL y la oferta de oportunidades laborales para los jóvenes también presenta avances importantes, aunque su cobertura es algo baja, no presenta una buena relación costo-beneficio y la estrategia de promoción, financiamiento y asistencia técnica a emprendimientos juveniles aún no está definida. Para la implementación del Programa También Soy Persona, altamente pertinente, ya culminó la fase de capacitación de facilitadores y se ha avanzado en el montaje de los Centros de Mediación, cuya potencialidad es enorme. La adecuación y fortalecimiento del CAISA está avanzada, su rediseño es muy acertado, si bien suscita interrogantes su viabilidad y sostenibilidad financiera, y no es claro el avance en el montaje de los otros dos espacios de encuentro juvenil previstos en el diseño del PC. Por su parte, la capacitación de los promotores culturales que dinamizarán los espacios públicos y apoyaran la labor de los Centros de Mediación también está avanzada. Dentro de las estrategias que cuya implementación está iniciando se encuentran el Programa “Todos a La Escuela”, la Estrategia de re-inserción para Jóvenes en conflicto con la ley, y el apoyo a la implementación de la Política Integral de Protección de la Niñez.

---

<sup>38</sup> En Colombia de está culminando un PC financiado por el F-ODM, concentrado solamente en la erradicación de la violencia de género, fenómeno de por sí bastante complejo en sus causas, manifestaciones y en la institucionalidad con competencias en su atención y prevención. De ahí que un PC que le apunta a incidir sobre tantas modalidades de violencia suscite algunos interrogantes sobre la suficiencia, especificidad y la efectividad de las intervenciones.

- Dentro de los efectos tempranos que se pudieron detectar se destaca la promoción de la coordinación interinstitucional, especialmente a nivel local, así como la construcción de capital social en las comunidades, en lo que los eventos deportivos han jugado un papel muy importante, así como la recuperación de los espacios públicos. Algunas de las personas entrevistadas reconocieron una mayor presencia del gobierno y una mayor inversión social, así como una cierta percepción de mayor seguridad en sus comunidades. Igualmente, se evidenció que en los jóvenes, particularmente del centro escolar visitado, hay una comprensión de la importancia que tiene el compromiso individual con el cambio de comportamiento para la construcción de la paz y la superación de la violencia, así como que algunos docentes también ven la importancia que tiene introducir cambios en sus prácticas pedagógicas. En lo que atañe a efectos sobre la reducción de la violencia, los datos disponibles no son consistentes ni conclusivos, pero sugieren que aún no se frena ni se revierte la escalada que se viene presentando desde hace unos años atrás. No obstante, como ya se señaló, los programas de prevención, y en particular los de prevención primaria, generan efectos evidenciables solamente a largo plazo.
- En lo que se refiere a la sostenibilidad, puede considerarse que la pertinencia del PC, su alineación con las políticas nacionales y locales, el nivel de apropiación alcanzado, particularmente a nivel local, así como su orientación al desarrollo de capacidades nacionales, conducen a pensar que los logros del PC tendrán sostenibilidad, aún ante el escenario del cambio de autoridades en los dos niveles gubernamentales. No obstante, es necesario fortalecer el diálogo nacional y la construcción de consensos sobre la manera de abordar el problema, seguir colocando en la agenda pública y mostrar resultados con las estrategias que se están implementando, sobre algunas de las cuales a simple vista se puede prever una mayor sostenibilidad. En últimas, de la eficacia de las estrategias que se están poniendo a prueba dependerá en buena parte su continuidad, sobre las cuales, ante un escenario de escasez de recursos, se tomarán decisiones sobre las que demuestren una efectividad comprobada. En cualquier caso, el PC debe pensar en su estrategia de salida y ojalá conseguir una extensión que le permita consolidar el modelo de intervención en marcha.

## **4.2. Recomendaciones**

Para fortalecer la implementación del PC, así como la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de sus resultados, se considera pertinente formular las siguientes recomendaciones:

### **4.2.1. Con respecto al Componente del Nivel Nacional.**

- Fortalecer la gobernanza del PC y su sostenibilidad con un mayor liderazgo del MJSP dentro del Comité de Gestión y del Comité Técnico. Aprovechar el traslado de la Unidad de Coordinación a las dependencias del ministerio para promover una mayor coordinación, comunicación y apropiación, así como para mejorar las estrategias de fortalecimiento del MJSP que se encuentran en curso. En particular, es importante lograr el reordenamiento y el desarrollo de capacidades del sector de prevención,

dentro de lo cual es conveniente delinear la relación de complementación que debe tener con el CONJUVE, así como la definición precisa de las competencias de ambas instituciones y sus mecanismos de articulación. A la luz de la experiencia de este programa, se considera que una especialización en función del tipo de prevención puede ser conveniente, de modo que el CONJUVE se comprometa con la prevención primaria, articulándose con todas las instituciones del sector social (educación, salud, capacitación laboral, recreación, etc), y el MJSP se especialice en la prevención secundaria y terciaria y trabaje con el sector justicia, sin perder de vista la necesaria articulación que debe existir entre todos los sectores y con el nivel local. Esta última articulación nacional-local, en el marco del PC, es claro que es necesario fortalecerla para el caso de la AMSS y las instituciones del nivel central que participan en el PC.

- Es conveniente que se continúe impulsando la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios, que incorpora orientaciones y metodologías del enfoque de la seguridad humana que desde hace varios años el gobierno viene ensayando con el SNU. Dado que en el momento se está generalizando la estrategia a nivel nacional, es muy conveniente monitorear el proceso, para identificar el tipo de dificultades que se presentan en la expansión y afinar el camino. Igualmente, es muy importante saber qué resultados se están obteniendo, si es útil para las alcaldías y si genera efectos en la reducción de los delitos y otras formas de violencia.
- De ahí que tanto los municipios, como el nivel central, requieren producir información y evaluar sus intervenciones. El PC ha promovido tres observatorios cuya articulación es necesaria, teniendo presente que es muy importante disponer de un sistema de información centralizado que produzca la información del nivel nacional sobre violencia y seguridad. De ahí que sea pertinente responder a la solicitud del MJSP de crear un sistema de información para esta cartera, el cual fortalezca y articule la información de las distintas dependencias (PNC, observatorios municipales y metropolitanos, etc.). De manera articulada con este esfuerzo, se requiere agilizar la puesta en marcha del sistema de monitoreo y evaluación de la política y del plan estratégico del MJSP, para poder identificar y dar cuenta con precisión de lo que se logre.
- También es muy conveniente continuar con la incorporación del modelo de la Policía Comunitaria, muy útil para acercar las fuerzas de seguridad a los ciudadanos y aumentar su legitimidad y los niveles de confianza. Un modelo como éste requiere un proceso de cambio cultural que toma tiempo y demanda esfuerzos persistentes y atinados, el cual guarda una íntima relación con el cambio de cultura ciudadana que se está promoviendo para construir capital social y una convivencia más pacífica y segura.
- Ante las limitaciones financieras del MJSP, y ante la confluencia y el interés de la cooperación internacional de apoyar al gobierno en la solución del problema, es muy importante utilizar la información del mapa de cooperantes que se elaboró y hacer esfuerzos por armonizar sus esfuerzos e inversiones. La complejidad y gravedad del

problema en El Salvador requiere una alianza decidida entre el Estado y la Sociedad, junto con todos aquellos que se unan a ellos. Como organismo multilateral, el SNU está llamado a promover la armonización de la cooperación en cumplimiento de uno de los objetivos de la Declaración de París.

- Es importante avanzar con las estrategias de fortalecimiento relacionadas con el control y la reducción de la circulación de armas y de la violencia armada. Disponer de información consistente sobre los resultados de las vedas en los municipios en los que se han desarrollado es necesario, y seguir insistiendo en transmitir el mensaje de que el desarme es una opción adecuada para una sociedad con antecedentes militaristas y una guerra prolongada de más de una década, cuyas secuelas aún lleva sobre sus hombros.
- Para promover la co-responsabilidad de la Sociedad Civil, las estrategias planteadas en la línea de gestión del conocimiento son muy atinadas. Se recomienda agilizar su aplicación y promover el debate social para influir sobre la opinión pública y contribuir a la construcción de consensos y compromisos en torno a un proyecto nacional que a todos incumbe. Para ello el trabajo con los medios de comunicación, como se tiene previsto, es de singular importancia.
- Tanto para el trabajo a nivel nacional como local, lo que incluye la Campaña Yo Decido Vivir en Paz, la dinamización de espacios públicos y demás estrategias para promover la cultura ciudadana, es importante que se trabaje en promover el rechazo social a la violencia y la generación de prácticas de sanción y regulación social por vías pacíficas, de manera articulada con la promoción del respeto, la tolerancia, la ayuda entre vecinos y la confianza en las instituciones, incluidas las fuerzas de seguridad. Modificar el estereotipo de género por el cual, tanto hombres como mujeres, valoran la fuerza física y el uso de la violencia en los hombres, es altamente pertinente. Un rechazo generalizado de las mujeres a este estereotipo, que incida en el imaginario cultural sobre la masculinidad y rompa con el prototipo de héroe que encarna el pandillero entre algunos sectores comunitarios, puede traer efectos importantes. La fuerza de la cultura, armonizada con el control de la ley y la regulación moral individual que se está promoviendo en la campaña, puede aportar al avance de ese proyecto nacional de superación de la violencia del que depende el desarrollo humano, económico y social del país y el logro de los ODMs.

#### **4.2.2. Con respecto al componente del nivel local**

- Para fortalecer la eficacia de las estrategias que se están implementando en San Salvador en el marco del Plan de gobierno y las políticas municipales de seguridad y prevención, se recomienda una mayor focalización de las intervenciones, en particular de algunas de ellas, sobre aquellas familias y jóvenes que presenten un mayor número de factores de riesgo. Los resultados del censo y de la encuesta de jóvenes son muy útiles para efectuar una acertada focalización. Una adecuada orientación del Programa Yo También Soy Persona sobre familias en mayor riesgo es muy importante, así como

la atracción de los jóvenes en mayor riesgo hacia las estrategias del PC (CAISAS, EFL, Todos a la Escuela, Campaña Yo Decido Vivir en Paz, dinamización de espacios públicos, actividades recreativas, etc).

- Es importante concederle más importancia a la familia. Aunque el Programa Yo También Soy Persona trata de incidir en las interacciones padres-hijos y en cuidadores de los niños menores, no está pensado para incidir en las relaciones intrafamiliares en general, y de pareja en particular. Incluir esta dimensión podría ser conveniente, así como darle mucha fuerza a los Centros de Mediación cuyas labores de atención a la conflictividad familiar, así como sus acciones extramurales y comunitarias pueden ser muy útiles para llegar a la familia y, en particular, a las que presentan mayores factores de riesgo. Desde los CAISAS y centros de encuentro juvenil se podrían promover acciones que fomenten el diálogo intergeneracional y la supervisión positiva del comportamiento de los hijos durante la adolescencia, como se hizo en el Programa de Prevención de la Violencia Escolar y las estrategias de desarrollo juvenil comunitario desarrolladas por SOLETERRE y FUNSALMO dentro de este componente del PC.
  
- Dada la fuerte asociación que existe entre comportamiento violento, actividad sexual riesgosa y consumo de sustancias psicoactivas, abordar estos temas en los programas de prevención escolar y comunitaria, y en los procesos de re-socialización de jóvenes en conflicto con la ley, es altamente aconsejable. Mantener la promoción del deporte y de los encuentros en torno a éste, como se viene haciendo con gran éxito, es muy conveniente. La investigación ha mostrado que la interacción con pares prosociales y que presentan adecuadas formas de convivencia tiene resultados positivos para frenar y transformar tendencias hacia el comportamiento violento que se pueden identificar muy tempranamente.<sup>39</sup> De ahí la importancia de atraer a los jóvenes en mayor riesgo hacia las actividades del PC, teniendo presente que quienes ya tienen dificultades son los que menos buscan servicios en las instituciones y los que menos participan en actividades comunitarias saludables.
  
- Para el desarrollo de habilidades para vida y competencias sociales dentro de los centros educativos, estrategias como las que se usaron en el Programa de Prevención son muy atinadas, porque inciden en la totalidad del contexto escolar, en su dinámica y en su vida cotidiana, además de que involucra a toda la comunidad educativa y el entorno. Es altamente recomendable que los talleres de habilidades para la vida se transversalicen en el currículo, porque el desarrollo de estas competencias no se logra en dos talleres como los que recibieron los estudiantes durante el Programa. Por ello se requiere que en la vida diaria del aula, en los recreos y demás actividades, con un estilo de autoridad democrático, los maestros y maestras fomenten en los niños y adolescentes este tipo de competencias.

---

<sup>39</sup> Henao, J. (2005) "La prevención temprana de la violencia: una revisión de programas y modalidades de intervención". Universitas Psychologica. Vol. 4, Nº 2, 161-177.

- A las competencias propuestas por FUNSALMO desde el modelo de la OPS/OMS de habilidades para la vida, sin duda altamente pertinente y probado a nivel mundial, es recomendable incluir lo que se consideran competencias cognitivas que complementan las emocionales y comunicativas propuestas. Entre ellas se destacan, la competencia para generar alternativas de solución a los conflictos, incluida por FUNSALMO en su manual, para identificar las distintas consecuencias que podría tener una decisión, para ver la misma situación desde el punto de vista de cada una de las personas o de los grupos involucrados, lo que se llama toma de perspectivas, y las competencias de argumentación, reflexión y análisis crítico, entre otras. El desarrollo de estas competencias se ha incluido en un gran número de estrategias de prevención temprana de la violencia en el contexto escolar. En esa medida, la transformación pedagógica de la práctica de los docentes dentro de un programa de prevención de la violencia se debe orientar hacia el desarrollo de capacidades en los maestros para intervenir adecuadamente en el manejo de los comportamientos violentos de los estudiantes y en el desarrollo dentro del aula de competencias emocionales, comunicativas y cognitivas específicas, desde los primeros grados.
  
- De hecho, existe consenso entre los investigadores de que la prevención temprana de la violencia o durante la niñez, es muy pertinente. Hay evidencia consistente de que las tendencias hacia el comportamiento violento se manifiestan tempranamente. Una intervención oportuna, antes de que se desarrolle una trayectoria hacia la violencia, es altamente recomendable. Existen modelos de intervención que combinan estrategias de prevención dirigidas a todos los alumnos, con estrategias específicas para aquellos niños que desde tempranamente presentan rasgos y un número alto de factores de riesgo individual y familiares, los cuales han mostrado efectos positivos e incluyen siempre un componente de atención a la familia<sup>40</sup>.
  
- Sobre la estrategia que busca abrir oportunidades de inserción laboral y generación de ingresos para los jóvenes se ve conveniente fortalecerla, incluso financieramente. Esta estrategia es muy importante y pretende incidir sobre una de las causas del problema que se presentan en la nota técnica del PC. Es necesario abrir oportunidades laborales que efectivamente atraigan a los jóvenes y des-estimulen su incursión en conductas delictivas, en el contexto de una cultura consumista que asociada a la cultura del narcotráfico y de las maras, coloca en un alto lugar el dinero fácil y abundante, lo que debe tenerse en cuenta en los procesos de re-inserción social de jóvenes en conflicto con la ley. Esto requiere un gran ingenio, así como tener presente que emprendimientos pequeños desarticulados de una estrategia de desarrollo económico local y sin una adecuada estrategia de comercialización, no tienen sostenibilidad. Dado que los emprendimientos juveniles suelen tener una alta mortalidad, es necesario diseñar una buena estrategia para su montaje, que junto con el capital semilla, ofrezca la asistencia técnica integral que requieren los jóvenes. La experiencia de OIT en el país, así como la que ha adquirido en los PC de la ventana de Juventud, Empleo y Migración del F-ODM en los que viene participando en otros países, debe ser

---

<sup>40</sup> Henao, J (2005). *Ibídem*.

capitalizada en este PC. Igualmente, es conveniente mirar qué tipo de articulaciones y aprendizajes se pueden lograr con el Programa Projovent que tiene este componente de generación de alternativas laborales y de inserción económica para los jóvenes. Y, sin duda, debe haber consciencia de que pequeños emprendimientos y empleos precarios no inciden suficiente en este factor de riesgo, cuya superación solamente puede darse con una política económica que estimule el crecimiento y la redistribución de la riqueza, por la vía de una alta inversión social en la que la educación es crucial.

#### **4.2.3. Con respecto al modelo de gestión**

- Para fortalecer el modelo de gestión es recomendable afianzar los avances que se han logrado en la interagencialidad, la coordinación con el gobierno y la programación conjunta. También es deseable que a nivel nacional el PC sea visto como un esfuerzo del gobierno e interagencial, logrando una mayor visibilidad e interacción con todas las agencias. Una mayor comunicación, construcción de acuerdos y coordinación entre las instancias nacionales y locales que participan en el PC también es conveniente, junto con una mayor comunicación entre los distintos socios del gobierno y las agencias.
- El fortalecimiento del sistema de M&E es una tarea urgente, para lo cual se recomienda una revisión de los indicadores del marco de resultados. Si bien las sistematizaciones son muy útiles y permiten generar aprendizajes sobre el proceso y la práctica, no pueden reemplazar la evaluación de los resultados de las estrategias. Es necesario poder determinar qué sirve y qué no sirve, qué tipo de contribuciones específicas hace cada estrategia y cuáles son las más efectivas dentro de las distintas modalidades de prevención. Ante la ausencia de una buena línea de base, la evaluación de las distintas intervenciones es crucial para poder determinar los resultados del PC.
- Más que preocuparse por levantar una línea de base en este fase del PC, para la evaluación final se puede pensar en encuestas para jóvenes, familias y actores comunitarios e institucionales que midan algunos indicadores de manera retrospectiva, en el sentido de que indaguen en las personas, si comparando la situación de hace algunos años, antes de que se desarrollara el PC, identifican cambios en su situación personal, en sus comportamientos, en el entorno comunitario, en las instituciones y en el entorno social en general. Conjuntamente con estrategias cualitativas, la medición de algunos indicadores clave a partir de fuentes secundarias, la evaluación de las estrategias y los ejercicios de sistematización, el PC podría hacer una buena identificación y rendición de cuentas de sus resultados.
- Para lograr la sostenibilidad, se requiere consolidar las estrategias, asegurar la apropiación y el desarrollo las capacidades de los actores nacionales y locales, para lo cual se estima conveniente extender el PC por un semestre como mínimo.

# A NEXOS

## ANEXO 1: DOCUMENTOS REVISADOS

### 6.1. Sobre el F-ODM

- Documento Marco del F-ODM
- Síntesis de los marcos de seguimiento y evaluación de los programas conjuntos e indicadores comunes
- Indicadores de la ventana temática
- Estrategia de Seguimiento y Evaluación
- Estrategia de Incidencia y Comunicación
- Guía de Implementación del programa
- Terms of Reference for Thematic Window on Conflict Prevention and Peacebuilding

### 6.2. Documentos del Programa Conjunto suministrados por el Secretariado

- Documento o Nota Técnica del Programa Conjunto
- Tres Informes de seguimiento semestral (2º de 2009, 1º y 2º de 2010, 1º DEL 2011).
- MDG-F Feed Back Message, second semester, 2009.
- El Salvador, CPPB, Transmit Memo. 2009.
- El Salvador, CPPB, MDG-F Feedback, 2010.

### 6.3. Otros documentos suministrados por el Programa, antes y durante la visita

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA. *Política Nacional de justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. San Salvador, 2010.
- SAE, MJSP, SSDT, PNC, CNSP, DISDL, DIRECCIÓN NACIONAL DE JUVENTUD, SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL. *“Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los municipios”*. San Salvador, 2010.
- FLACSO. *Línea de Base de Proyectos de Gestión y Fomento de la Convivencia Pacífica y Seguridad Ciudadana en los Municipios de: Colón, Sacacoyo, Acajutla, Sonzacate, Sonsonate y San Salvador*. San Salvador, 2010.
- CNSP. *Recuperando espacios públicos: Ganando terreno a la violencia*. Revista No. 1, 2010.
- *Diplomado de Acceso a la Justicia con Dignidad. Prevención y atención de VBG y Violencia Sexual*. Módulos I-V. UNFPA - Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador. F-ODM.
- POLICÍA NACIONAL CIVIL. *Doctrina Institucional sobre policía Comunitaria*. San Salvador, Mayo de 2010.
- POLICÍA NACIONAL CIVIL. *Manual de Formación de Policía Comunitaria*
- UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSÉ SIMEÓN CAÑAS (DSP-UCA). *“Juventud y violencia: los hombres y las mujeres jóvenes como agentes, como víctimas y como actores de superación de la violencia en El Salvador”*. San Salvador, Junio de 2011.

- ALCALDÍA DE SAL SALVADOR. *Política municipal de convivencia, mediación y seguridad ciudadana*. San Salvador, Julio de 2010.
- *Ciudades Seguras. La Experiencia de San Salvador. Cuadernos de Seguridad Ciudadana y Convivencia*. Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador. F-ODM. 2009.
- ALCALDÍA DE SAL SALVADOR. Programa Municipal de Prevención de la Violencia. Unidos por el Bien Común. San Salvador, Julio de 2011.
- OBSERVATORIO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA. Alcaldía Municipal de San Salvador. *Boletín No. 1*. Enero de 2011 – Marzo de 2011. Año 1. No. 1
- OBSERVATORIO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA. Alcaldía Municipal de San Salvador. *Boletín No. 2*. 10 de Septiembre de 2011.. Año 1. No. 2
- *Espacio Municipal Joven. Buenas prácticas en prevención de la violencia*. Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador. F-ODM. El Salvador, 2011
- FUSALMO. Manual de Cultura de Paz y Habilidades para la Vida. Proyecto de Prevención de Violencia desde el sector educación. En coordinación con el Ministerio de Educación y UNICEF.
- FUSALMO. Proyecto *“Fortalecimiento de las Organizaciones y Expresiones Juveniles Locales para la Convivencia en San Salvador”*. Alcaldía de San Salvador, Programa Conjunto Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social en El Salvador. F-ODM. San Salvador, 2011.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Procuraduría Adjunta de Familia, Mediación y Adopción. *Servicios Integrados PGR-AMSS para la Resolución Pacífica de Conflictos*. En el marco del convenio PGR-AMSS y cooperación con UNICEF.
- UNICEF. Juego de Materiales del Programa *“TAMBIÉN SOY PERSONA”*.
- Campaña *“YO DECIDO VIVIR EN PAZ. Trato a la gente como quiero que me traten”*. Kit de piezas comunicativas y video.
- MJSP. CNSP. SAE. PNUD. Ciudades Seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local.
- Marco de Resultados con cambios aprobados por el Comité Directivo.
- Plan de Trabajo para el año 2011.
- Decreto de veda de armas en municipios más violentos de la Presidencia de la República. Abril de 2011.

- Decreto No. 63 de la Presidencia de la República de El Salvador por el cual se crea el CONJUVE. Diario Oficial. Tomo 391.
- Sistematización Participativa del “Proyecto de Prevención de la Violencia dentro del Sector Educativo”. San Salvador, Agosto de 2011.
- Resultados de las vedas de prohibición de la portación de armas de fuego en los municipios. Síntesis.

## ANEXO 2: Agenda de la visita

<b>Lunes 19 de septiembre</b>			
Hora	Actividad	Participantes	Lugar
8:00 a 8:30 a.m.	Briefing de la Misión	CR a i Salvador Aguilera	Edificio de Naciones Unidas
8:45a.m a 10:00 a.m	Reunión Agencia Líder	Marcela Smutt, Coordinadora Área de Gobernabilidad PNUD	Edificio de Naciones Unidas
10:30 a.m a 12:00 m	Inauguración Observatorio Municipal Entrevista Señor Alcalde (10 minutos)	Alcalde Municipal, representantes locales de mesa técnica (PNC, FA, CAM, PGR, FGR, Observatorio Metropolitano) y otros invitados	Observatorio Municipal- Oficina de CAM
<b>Almuerzo</b>			
2:30 p.m a 4:00 p.m	Reunión Comité de referencia evaluación	Equipo de Gestión PC: CR, representantes de MJSP, CONJUVE, Alcaldía Municipal, representantes de agencias , AECID	Auditorio de de Naciones Unidas
4:30 p.m.	Unidad de coordinación	Lissette Miranda, Coordinadora PC , Carola Schwarzbauer, administradora, equipo técnico y referentes de agencias	MJSP
<b>Martes 20 de septiembre de 2011</b>			
8:00 a.m. a 9:00 a.m.	Reunión con Observatorio ciudadano	Carlos Ramos, FLACSO Ricardo Córdova, FUNDAUNGO Helga Cuellar, FUSADES Xenia Díaz, PNUD	Edificio de Naciones Unidas
10:00 am 11:00 a.m	Visita Observatorio Metropolitano	Tito Handal, Coordinador Observatorio Metropolitano	OPAMSS
12m. a 2:00 p.m.	Reunión y almuerzo	Equipo coordinador de diplomado "Acceso a la Justicia con Dignidad" . Mesa de escuelas de capacitación del sistema de Justicia	ICAS, UCA
2:30 p.m. a 4:00 p.m.	Reunión Ministerio de Justicia y Seguridad Publica	Fatima Ortíz Santiago Flores Edgardo Amaya	MJSP POR CONFIRMAR
4:30 p.m. a 5:00 p.m.	Entrevista	Miguel Pereira, CONJUVE	CONJUVE- POR CONFIRMAR
<b>Miércoles 22 de septiembre de 2011</b>			
7:00 a 8: 30 a.m.	Desayuno	Equipo AECID	Oficina de AECID
9: 00 a 10:30	Reunión Comisión de Convivencia Mediación y Seguridad de Alcaldía de San Salvador	Benjamin Cestoni, Coordinador de Comisión, directores de distrito, gerentes	Oficina de la Comisión

11:00 a 12:30 p.m.	Visita a Centro de Mediación	Equipo de alcaldía municipal, PGR	D5
2:30 a 4:30 p.m.	Visita a CAISA Programa de formación de jóvenes en liderazgo	Personal de CAISA Jóvenes beneficiarios, FUSALMO, Departamento de Juventud, Alcaldía Municipal	CAISA
5:00 a 6:30 p.m.	Visita a Colonia IVU, San Salvador	Benjamin Cestoni, Maritza Guatemala, Directora D5, gestores, directivos de la Colonia, PNC, CFL	Colonia IVU, D5
<b>Jueves 22 de septiembre de 2011</b>			
<b>7:30 a m 8:30 am</b>	Reunión- desayuno	Representantes de agencias participantes PC: OIT, UNFPA, PNUD, OPS y UNICEF	Auditorio de Naciones Unidas
9:30 a 11:00 a.m.	Visita a centro educativo	MINED, Personal docente, alumnos, FUSALMO, representantes alcaldía de San Salvador	Centro Escolar Romero Alvergue
11:30 a 12:30 p.m.	Visita a CFL- bolsa de trabajo	Personal CFL, Gloria de Oñate Concejala encargada	CFL
2: 00 p.m. a 2:30 p.m..	Entrevista	Manuel Melgar, Ministro de Justicia y Seguridad	MJSP
3:30 a 5:00 p.m.	Entrevista con Comisión Municipal de Seguridad	Comisión Municipal de seguridad: Comisión de Convivencia, Mediación y Seguridad, FA y MJSP	Sala de Concejo de Alcaldía Municipal
<b>Viernes 23 de septiembre de 2011</b>			
<b>9:00</b> Recorrido San Salvador: comunidades seleccionadas, obras, entrevistas beneficiarios			
3:00 p.m.	Debriefing	Comité de referencia de Evaluación	Auditorio de Naciones Unidas
<b>Sabado 24 de septiembre de 2011</b>			
8:00 a.m.	Participación en Festival Deportivo D1	Representantes de alcaldía municipal , COES	<b>D1</b>
10:00 a.m.	Participación en jornada de formación en liderazgo	Alcaldía municipal, Fusalmo, jóvenes lideres	<b>Centro de convivencia</b>

### Anexo 3: Asistentes a la Primera Reunión del grupo de Referencia

<b>Nombre</b>	<b>Organización</b>
Jonathan Lewis	UNICEF
Roberto Rodríguez	AECID
Marina Morales	UNICEF
Lissette Miranda	Coordinadora del PC
Elena Zúñiga	UNFPA
Mercedes Gochez	OCR
Eduardo Colinares	MRREE
Sergio Gallardo	MRREE
Fátima Ortiz	MJSP
Manuel Melgar	MJSP
Marcela Smutt	PNUD
Xenia Díaz	PNUD
Laura Rivera	PNUD
José Ruales	OPS/OMS
Miguel Ángel Pereira	CONJUVE
Clara de Manzanares	CONJUVE
Fernando García	OIT
Marta Navarro	UNICEF
Carlos León Ramos	F-ODM
Elba Cecilia Hernández	OIT
Violeta Muñoz	UNFPA
Marina Morales	UNICEF
Silvia Reyes	Unidad de Coordinación del PC
Carola Schwarzbaver	Unidad de Coordinación del PC
Rudy Romero	Unidad de Coordinación del PC
Edgardo Platero	OPS/OMS

#### Anexo 4: Asistentes a la sesión de debriefing del Grupo de Referencia

<b>Nombre</b>	<b>Organización</b>
Roberto Valent	OCR
Salvador Aguilera	OCR
Eduardo Ortíz	OPS/OMS
Marina Morales	UNICEF
Lissette Miranda	Coordinadora del PC
Elena Zúñiga	UNFPA
Eduardo Colinares	RREE
Fátima Ortiz	MJSP
Benjamín Cestoni	AMSS
Marcela Smutt	PNUD
Xenia Díaz	PNUD
Miguel Ángel Pereira	CONJUVE
Clara de Manzanares	CONJUVE
Fernando García	OIT
Marta Navarro	UNICEF
Carlos León Ramos	F-ODM
Elba Cecilia Hernández	OIT
Violeta Muñoz	UNFPA
Marina Morales	UNICEF
Silvia Reyes	Unidad de Coordinación del PC
Carola Schwarzbaver	Unidad de Coordinación del PC
Rudy Romero	Unidad de Coordinación del PC
Edgardo Platero	OPS/OMS
U Muñoz	OCR-
Ángel Marcos	AECID
África García	AECID
Marta Navarro	UNICEF

#### Anexo 5: Asistentes a la primera reunión con la Unidad de Coordinación

<b>Nombre</b>	<b>Organización</b>
Lissette Miranda	Coordinadora del PC
Marta Navarro	UNICEF
Carlos León Ramos	F-ODM
Elba Cecilia Hernández	OIT
Violeta Muñoz	UNFPA
Marina Morales	UNICEF
Silvia Reyes	Unidad de Coordinación del PC
Carola Schwarzbaver	Unidad de Coordinación del PC
Rudy Romero	Unidad de Coordinación del PC
Edgardo Platero	OPS/OMS

### Anexo 6: Factores de Riesgo asociados a la Violencia Juvenil\*

Niveles	Factores
S O C I A L E S	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pobreza y bajo nivel socioeconómico</li> <li>▪ Deterioro físico (edificios y parques abandonados, calles oscuras, etc)</li> <li>▪ Deterioro social (riñas callejeras, habitantes de la calle, prostitución, pandillas)</li> <li>▪ Ausencia de redes sociales</li> <li>▪ Débil regulación social</li> <li>▪ Aceptación y legitimación social de la violencia.</li> <li>▪ Contenidos violentos en los programas de televisión.</li> <li>▪ Nivel general de violencia social y comunitaria</li> <li>▪ Debilidad institucional.</li> <li>▪ Medidas predominantemente coercitivas y ausencia de políticas públicas integrales</li> </ul>
F A M I L I A R E S	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prácticas de crianza con sub o sobrerresponsividad ante el comportamiento agresivo.</li> <li>▪ Disciplina errática e inconsistente.</li> <li>▪ Disciplina punitiva y coercitiva.</li> <li>▪ Maltrato físico y psicológico.</li> <li>▪ Negligencia y falta de supervisión de los padres.</li> <li>▪ Vínculos inseguros entre padres e hijos o niños y cuidadores principales.</li> <li>▪ Conflicto entre los padres</li> <li>▪ Familias desmembradas, monoparentalidad, maternidad adolescente y presencia de padrastros</li> <li>▪ Violencia conyugal.</li> <li>▪ Pérdida o separación de los padres (migración).</li> <li>▪ Antecedentes criminales de los padres.</li> <li>▪ Abuso de alcohol y sustancias por parte de los padres</li> <li>▪ Consumo de alcohol y drogas por parte de la madre durante el embarazo.</li> </ul>
E S C O L A R E S	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prácticas disciplinarias autoritarias, punitivas y coercitivas</li> <li>▪ Prácticas disciplinarias laxas e inconsistentes</li> <li>▪ Falta de retroalimentación positiva hacia los estudiantes</li> <li>▪ Ausencia de normas claras</li> <li>▪ Orientación a logros individuales en los estudiantes</li> <li>▪ Tolerancia a los comportamientos agresivos</li> <li>▪ Rechazo de los compañeros y maestros</li> <li>▪ Amistades o contacto con estudiantes agresivos</li> </ul>

Niveles	Factores
I N D I V I D U A L E S	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El género masculino</li> <li>▪ Impulsividad</li> <li>▪ Hiperactividad</li> <li>▪ Déficit de Atención</li> <li>▪ Distorsión en la interpretación de los estímulos</li> <li>▪ Baja capacidad intelectual y de rendimiento académico</li> <li>▪ Deserción escolar</li> <li>▪ Temeridad y búsqueda de estímulos y sensaciones</li> <li>▪ Baja dependencia a la gratificación social</li> <li>▪ Déficit en las competencias sociales</li> <li>▪ Baja capacidad para resolver conflictos y problemas</li> <li>▪ Ser víctima de ataques criminales</li> </ul>

\*Tomado de: Henao, J. (2005) Modelo de Prevención Temprana de la Violencia. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Banco Interamericano de Desarrollo.

Anexo 7: Instituciones con las que el PC ha trabajado para su implementación

Institución	R1:Fortalecimien to de capacidades para la gestión de la seguridad	R2: Promoción de la cultura ciudadana y reconstrucción del tejido social	R3: Oportunidades para Jóvenes	R4: Prevención y reducción de la violencia armada
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública				
Alcaldía Municipal de San Salvador				
Consejo Nacional de Seguridad Publica				
Ministerio de Trabajo y Previsión Social- MTPS				
Ministerio de Educación - MINED				
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - MSPAS				
Ministerio de Economía - MINEC				
Procuraduría General de la República - PGR				
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer- ISDEMU				
Policía Nacional Civil - PNC				
Instituto Salvadoreño de Protección Integral a la Niñez- ISNA				

<b>Institución</b>	<b>R1: Fortalecimiento de capacidades para la gestión de la seguridad</b>	<b>R2: Promoción de la cultura ciudadana y reconstrucción del tejido social</b>	<b>R3: Oportunidades para Jóvenes</b>	<b>R4: Prevención y reducción de la violencia armada</b>
<b>Unidad de Justicia Juvenil, Corte Suprema de Justicia</b>				
<b>Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, COAMSS/OPAMSS</b>				
<b>Dirección Nacional de Juventud, Secretaria de Inclusión Social</b>				
<b>Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, UTE</b>				
<b>Escuela de Capacitación Judicial, CNJ</b>				
<b>Escuela de Capacitación Fiscal - ECF</b>				
<b>Academia Nacional de Seguridad Pública -ANSP</b>				
<b>Escuela Penitenciaria de la DGCP</b>				

INSTITUCIÓN	R1: Fortalecimiento de capacidades para la gestión de la seguridad	R2: Promoción de la cultura ciudadana y reconstrucción del tejido social	R3: Oportunidades para Jóvenes	R4: Prevención y reducción de la violencia armada
Universidad Centroamericana Jose Simeón Cañas - UCA				
Universidad Alberto Hurtado de Chile				
FUSALMO				
Soleterre Strategie Di Pace ONLUS				
Centro de Formación Laboral - CFL				
Organización Estados Iberoamericanos - OEI				
REINSAL				
Instituto de Formación Profesional - INSAFORP				
Instituto Salvadoreño de Formación Cooperativo - INSAFOCOOP				



