

ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA



SAN SALVADOR, NOVIEMBRE 2012

CONTENIDOS:

PRESENTACION.....	3
GLOSARIO	4
INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	6
I. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA.....	9
A. Estado de la situación	9
B. Enfoque conceptual	10
C. Principios	15
II. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
A. Marco Legal.....	17
B. Marco de Políticas Públicas.....	20
III. ALCANCE	23
A. Fin.....	23
B. Objetivo General	23
C. Ejes y Objetivos Específicos.....	23
IV. POBLACION Y ÁMBITOS PRIORITARIOS DE LA ESTRATEGIA	25
V. ACTORES, ROLES Y MECANISMOS DE ARTICULACIÓN.....	26
A. Actores y roles.....	26
B. Mecanismos de participación y articulación.....	30
VI. LINEAMIENTOS PARA LAS INSTITUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO	35
A. Alineamiento y territorialización de los planes institucionales respecto a la Estrategia.....	35
B. Desconcentración y/o descentralización de servicios	35
C. Desarrollo de tres niveles articulados de planeación, ejecución y seguimiento	35
D. Nombramiento y participación de representantes institucionales	36
E. Articulación con otras políticas públicas	36
F. Desarrollo de una estrategia de divulgación y sensibilización	36
G. Desarrollo de capacidades en los operadores de la Estrategia	36
H. Creación de un Sistema de Información Especializado en Prevención	37
I. Desarrollo de mecanismos de diálogo con las autoridades locales	38
J. Acceso a la información y rendición de cuentas.....	38
VII. LINEAMIENTOS EN RELACIÓN A LOS RECURSOS.....	39
A. Movilización de recursos institucionales en función de la ENPV.....	39
B. Diseño y gestión de fondos especiales.....	39
C. Promoción del voluntariado y la participación social	40
D. Participación de la empresa privada.....	40
E. Gestión de recursos de la cooperación internacional.....	40
VIII. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ENPV EN LOS TERRITORIOS	41
A. Condiciones previas	41
B. Formulación del diagnóstico y plan municipal de prevención de la violencia.....	45
C. Implementación y seguimiento.....	49
IX. ANEXOS.....	56

PRESENTACION

GLOSARIO

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAM	Cuerpo de Agentes Municipales
CDA	Comité Departamental de Alcaldes
CDL	Comité de Desarrollo Local
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CMPV	Comité Municipal de Prevención de la Violencia
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia
ENPVS	Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
GDPV	Gabinete Departamental de Prevención de la Violencia
GNPV	Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia
INDES	Instituto Nacional de los Deportes
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LGJ	Ley General de Juventud
LMPCCCA	Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

LIE	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MINSAL	Ministerio de Salud
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
OMS/OPS	Organización Mundial de la Salud / Organización Panamericana de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PMPV	Plan Municipal de Prevención de la Violencia
PNC	Policía Nacional Civil
PNJ	Política Nacional de la Juventud
PNJSPC	Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia
PNM	Política Nacional de las Mujeres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRE-PAZ	Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
SAE	Secretaría para Asuntos Estratégicos
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
SECULTURA	Secretaría de Cultura
SIS	Secretaría de Inclusión Social
VMJSP	Viceministerio de Justicia y Seguridad Pública

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Durante los años 2009 y 2010 fue diseñada la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios (ENPSV) por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (SAE), con apoyo del Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización. (SSDT) de la SAE, la Policía Nacional Civil. (PNC), el Consejo Nacional de Seguridad Pública. (CNSP), el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), la Dirección Nacional de Juventud y la Secretaría de Inclusión Social. Para su formulación la SAE contó con la participación de algunas instituciones del órgano ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil¹.

Para el Gobierno, tal como lo planteó el Presidente Mauricio Funes, la ENPSV apuntaba a dar “un viraje importante para atajar eficazmente el fenómeno de la violencia”² y formaba parte “de un conjunto articulado de medidas orientadas a prevenir eficazmente el fenómeno delictivo y mejorar la percepción de seguridad ciudadana”³.

La Estrategia se enmarcaba en dos vertientes fundamentales “primero, la política de seguridad y segundo, la política de desarrollo territorial” y buscaba “articular y apoyar todos los esfuerzos coordinados entre gobierno central, gobiernos municipales, ONG, empresa privada y otros, a través de un proceso bien orientado de participación ciudadana”.⁴

Después de año y medio de impulsar distintos esfuerzos para ponerla en marcha y desarrollarla en varios municipios, el Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia (GNPV), ha considerado necesario y oportuno realizar una revisión de la Estrategia, tomando en cuenta para ello, tanto los nuevos elementos que han surgido en el país relacionados con la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, como los avances, problemas y vacíos de la ENPSV. Todo ello, con el propósito de robustecerla y hacerla más eficiente.

En primer lugar, es necesario señalar que a lo largo del 2011 y lo que va del 2012, han surgido nuevos elementos relacionados con la prevención de la violencia, siendo los más relevantes:

- Un nuevo énfasis sobre la importancia de la prevención de la violencia por parte del Presidente de la República que al cerrar su tercer año de gobierno anunció que trabajará en “un anteproyecto de ley nacional de prevención de la violencia que reúna todas las iniciativas del Estado en esta materia y que fije los lineamientos de esta política de trascendental importancia para el futuro de nuestro país”.⁵
- La apuesta del MJSP y el GNPV de crear un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia.

¹ Ver ENPSV. Pág. 5 y 6.

² Idem. Pág 7.

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Discurso del Sr. Mauricio Funes, Presidente de la República, en su tercer año de gobierno, ante la Asamblea Legislativa. San Salvador, El Salvador. 01 junio de 2012.

- Un proceso de reordenamiento institucional impulsado por las nuevas autoridades del MJSP orientado a dar a la prevención de la violencia la relevancia y el peso que requiere en el marco de la seguridad ciudadana. Esto incluye la decisión política tomada por el Gabinete de Prevención de reorganizar la institucionalidad vinculada directamente a la prevención de la violencia para poder profundizarla en el país y los territorios y lograr resultados e impactos más rápidos, amplios y contundentes.
- La aprobación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSPC).
- La aprobación de la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y la Ley General de Juventud.
- El lanzamiento de la Política Nacional de Juventud y la Política Nacional de las Mujeres.

Además de lo anterior, es importante consignar que desde marzo del 2012, se ha dado en el país un fenómeno sin precedentes, que podría contribuir a dar un giro en la situación de violencia: el acuerdo entre dos pandillas, La Mara Salvatrucha y El Barrio 18, que ha supuesto una disminución drástica del promedio diario de asesinatos de alrededor de un 60%. Aunque es muy pronto para saber si dicho fenómeno se convertirá en algo estable, representa, sin duda, una oportunidad para la reducción de la violencia y un desafío para profundizar la prevención de la misma, en el sentido de desactivar mecanismos y condiciones que inducen a ella especialmente en sectores de la juventud.

A estos cambios en el entorno nacional y en la institucionalidad del Estado, hay que añadir los avances alcanzados por el impulso de la ENPSV:

- Le ha dado un instrumento al gobierno central para dialogar de manera estructurada y sistemática con los gobiernos locales y ha mostrado los beneficios de dicho diálogo.
- Permitted capacitar a muchos Concejos Municipales y organizar junto con ellos Comités Municipales de Prevención como instrumentos de los municipios.
- Ha contribuido a que los municipios como espacios y los actores municipales -gobiernos y organizaciones de la sociedad civil- ganen mayor protagonismo en la prevención de la violencia.
- Ha reforzado el concepto de centralidad en los municipios para la promoción y aseguramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana, con un enfoque de cohesión social.
- Ha fortalecido la sensibilidad, conciencia, apropiación y liderazgo de más alcaldes, alcaldesas y concejos municipales en la prevención de la violencia.
- Ha generado un creciente consenso en torno a que los Comités Municipales de Prevención constituyen la modalidad organizativa fundamental para abordar la prevención de la violencia y que sus herramientas principales son los diagnósticos y los planes municipales.

- Se han formado numerosos Comités Municipales de Prevención de Violencia, aunque aún no se ha podido medir el impacto de sus acciones.

Sin restarle valor a estos logros, y en una mirada prospectiva, es también necesario registrar los vacíos y deficiencias que la ENPSV ha mostrado y que es urgente superar:

- La falta de desarrollo y profundidad conceptual sobre la prevención de la violencia, así como enfoques y lineamientos que definan con precisión qué es hacer prevención de la violencia y cómo trabajar interinstitucionalmente para ampliarla y mejorar sus resultados.
- La ausencia de definiciones y conexiones con el marco legal y de políticas públicas relacionadas con la prevención de la violencia.
- Los vacíos de un marco institucional para abordar la prevención de la violencia, que determine con claridad las instituciones implicadas, sus roles y los mecanismos de articulación y coordinación entre ellas. Esto ha generado confusión de roles, competencias y funciones y ha facilitado que se genere dispersión, desorden y duplicidad en el trabajo que realizan las distintas instituciones, restándole a los esfuerzos eficacia, eficiencia y profundidad.
- La falta de lineamientos que aseguren intervenciones interinstitucionales con coherencia estratégica y perspectiva territorial, rompiendo las actuaciones sectoriales/institucionales que generan desgaste en los gobiernos locales y actores territoriales y provoca que muchos esfuerzos e iniciativas pierdan fuerza y se vuelvan insostenibles.

En este marco las instituciones que conforman el Gabinete de Prevención, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrollaron entre los meses de mayo y julio de 2012, un proceso de consulta que a través de grupos focales con Comités Municipales de Prevención de Violencia, entrevistas en profundidad a funcionarios del Gabinete y talleres de trabajo con el equipo técnico del mismo, permitieron recoger opiniones, perspectivas y aportes para enriquecer y replantear la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia que ahora se presenta.

En consecuencia con todo lo anterior, el Gabinete Nacional de Prevención, recogiendo los nuevos elementos del entorno, los avances y lecciones de la Estrategia anterior y atendiendo al compromiso y mandato de la Presidencia de la República y del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, presenta esta Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV), que pone su énfasis en la prevención secundaria, que amplía el abordaje conceptual de la prevención de la violencia (Capítulo I), actualiza el marco legal y de políticas públicas (Capítulo II), define el alcance de la Estrategia precisando sus objetivos general y específicos (Capítulo III), reitera la centralidad del municipio en una lógica de articulación multinivel, que subraya la necesidad de la articulación de los ámbitos municipal, departamental y nacional (Capítulo IV), identifica los actores de la Estrategia y sus roles respectivos (Capítulo V) y establece lineamientos claros para las instituciones del órgano ejecutivo (Capítulo VI), la movilización de recursos (Capítulo VII) y la implementación de la estrategia en los municipios y comunidades (Capítulo VIII).

I. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA

A. Estado de la situación

A.1. El Salvador, uno de los países más violentos del mundo

El Salvador ha tenido una de las tasas de homicidios más altas del continente. En la presente década han alcanzado 70 muertes por cada 100 mil habitantes. La cifra marca el fuerte impacto de la violencia letal en el país y coloca al fenómeno de la violencia dentro de los principales de la agenda nacional.

Las lesiones y los delitos contra el patrimonio como los robos y los hurtos también reflejan un elevado nivel de incidencia en el nivel nacional, teniendo en cuenta que los registros oficiales solo muestran los hechos que llegan a ser denunciados, pero no aquellos en los que la víctima no pone el hecho en conocimiento de las autoridades. En general, las denuncias registradas por delitos relevantes por la Policía Nacional Civil (PNC) experimentaron un incremento del 3% en el año 2011 respecto del año previo.

A pesar de los esfuerzos de operatividad policial por llevar los casos a la justicia penal, con un promedio que roza las 200 capturas diarias y el crecimiento sostenido de la población penitenciaria, es evidente que se debe avanzar en la ruptura de los ciclos de violencia que alimentan la criminalidad.

A.2. La inseguridad, preocupación principal de la población

A la luz de los datos anteriores se explica por qué la inseguridad constituye la principal preocupación de la población salvadoreña. Según la encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) en noviembre de 2011, el 64.2% de la población señala la delincuencia, la inseguridad y la violencia como su principal preocupación. La preocupación por la inseguridad se ha agudizado al grado de alcanzar las proporciones más altas de la última década.

Según el IUDOP el 76.4% de la población considera que la delincuencia aumentó en el 2011, y existe una importante proporción de la población que piensa que la criminalidad organizada está ganando terreno en el país. El 43.7% de la población opina que la presencia del narcotráfico ha aumentado⁶.

A.3. Costos de la violencia: humanos, sociales, políticos y económicos

La violencia afecta la calidad de vida de la población y el ejercicio de sus derechos, deteriorando el tejido social. De igual forma, impacta en el desarrollo humano y por ende la gobernabilidad democrática y la construcción del Estado de derecho.

⁶ IUDOP, Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012, Boletín de prensa Año XXVI, No. 2.

La inseguridad agrega costos económicos. La elevada violencia y delincuencia que sufre el país supone un costo de alrededor del 11.5% del Producto Interno Bruto (PIB). En otros términos: un año de recaudación fiscal; ocho meses de remesas; casi tres veces el monto requerido para garantizar la cobertura universal en servicios sociales básicos; y más del doble del presupuesto de los ministerios de educación y salud⁷.

Respecto a los costos institucionales, datos de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador destacan que los gastos de salud y educación equivalen a 1.8% y 3.2% del PIB respectivamente. Esto se traduce en que los costos de la violencia anulan los beneficios de la educación y la salud, y todavía se pierden 6 puntos del PIB.

Asimismo, los altos costos de seguridad que tienen que pagar las empresas, impactan de manera desfavorable en el clima de negocios y en las posibilidades de crecimiento de estos. También las familias disminuyen sus ingresos al ser víctimas de robos, al tener que pagar rentas a pandilleros, extorsionistas o secuestradores, o cuando un miembro del grupo familiar es lesionado, o incluso, asesinado.

La violencia impacta además en la vida cotidiana y a la libertad de las y los salvadoreños. El 90% de la ciudadanía afirma sentirse desprotegida en el espacio público; un 53.2% limitaron sus lugares de compra; el 63% ha dejado de acudir a espacios de recreación; el 22.5% ha cerrado su negocio y el 19.6% ha sentido la necesidad de cambiar de colonia⁸.

B. Enfoque conceptual

La inseguridad ciudadana constituye en El Salvador uno de los grandes obstáculos para lograr mayores niveles de gobernabilidad democrática, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y para avanzar hacia un mayor desarrollo humano a escala nacional y local.

La complejidad del problema del crimen y la violencia así como de sus causas principales deja claro que no existe una solución simple ni fácil. Sin embargo, el combate a la violencia y la delincuencia es y debe seguir siendo un ingrediente crucial en la agenda del fortalecimiento democrático y el desarrollo del país.

Todos los estudios y análisis, sin excepción, indican que el combate contra el crimen y la violencia en El Salvador es un reto multidimensional, generacional, de larga duración, que debe involucrar a todos los actores de la sociedad y que requiere por parte del Estado una institucionalidad robusta, moderna, democrática y eficiente capaz de generar las políticas públicas y los pactos sociales indispensables para enfrentar con éxito la problemática.

Esto implica, como concluye el último informe del Banco Mundial (BM)⁹, “que los tomadores de decisiones sean inventivos, valientes, diligentes y, sobre todo, determinados”.

⁷ PNUD, ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?, Cuadernos de desarrollo humano, San Salvador, 2005.

⁸ IUDOP. “Victimización y percepción de inseguridad en El Salvador”, San Salvador, 2009

⁹ Banco Mundial. Op. Cit.

Para ello, un aspecto y herramienta fundamental es asumir un adecuado concepto y enfoque de la seguridad ciudadana, que permita generar fórmulas nuevas y políticas eficaces. Como ha señalado enfáticamente el presidente Mauricio Funes, “El Salvador necesita un viraje importante para atajar eficazmente el fenómeno de la violencia. No se pueden repetir las fórmulas o enfoques utilizados hasta ahora. La complejidad del fenómeno de la violencia, el incremento –en frecuencia, variedad y sofisticación- de las expresiones delictivas y la creciente sensación de inseguridad exigen que el Estado genere un planteamiento nuevo, en grado de afrontar sistemáticamente los factores de riesgo que provocan la violencia, convocar la participación ordenada de todos los actores institucionales y sociales y, además de contar con un sólido respaldo político”¹⁰.

B.1. Seguridad Humana

Tal como señaló la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su convención de Alkire (2003), la seguridad humana “consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsible, de una forma congruente con la realización humana a largo plazo”.

Sin embargo, la seguridad humana es un concepto muy amplio que necesita ser acotado si a lo que se refiere es a la inseguridad y al temor de las personas a ser víctimas de la violencia y de la delincuencia cotidiana. En este marco, entendiendo a las personas como centro y objetivo del desarrollo, se comienza a hablar de seguridad ciudadana.

A diferencia de épocas pasadas, cuando predominaban conceptos más próximos a la seguridad de los territorios o de los Estados (seguridad nacional), actualmente existe una creciente coincidencia en que cuando se habla de seguridad se está hablando de las personas¹¹.

B.2. Seguridad Ciudadana

Por lo tanto, la seguridad ciudadana es una forma específica y restringida de seguridad humana que tiene como fin la protección de las personas contra la violencia y el delito. Es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas.

Dicho de manera más específica, entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Conciene, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etcétera) así como al disfrute del patrimonio.

¹⁰ Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia en apoyo a los Municipios. Pág.7.

¹¹ PNUD: “Desarmar la Violencia”. 2009. Pág. 20.

Por tanto, elevar los índices de seguridad o si se prefiere, reducir los índices de inseguridad, es mejorar el desarrollo humano. A la vez, una mayor seguridad ciudadana contribuye a mejorar la cohesión social de una sociedad, y viceversa, una menor cohesión social atenta contra la seguridad de las personas.

B.3. Prevención de la violencia

El Gabinete de Prevención entiende la prevención de la violencia como “el conjunto de medidas destinadas a reducir y controlar los factores de riesgo en territorios focalizados, que facilitan que personas o grupos desarrollen conductas violentas o infracciones. Asimismo, se consideran las estrategias o medidas que permitan la adecuada inserción social de aquellas personas que se encuentran en especial situación de riesgo”¹².

Los factores de riesgo asociados a la inseguridad ciudadana son múltiples y están asociados a diversas situaciones que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad. Identificar dichos factores es clave para fundamentar y alimentar la certeza de que es posible construir una sociedad más segura si se atienden adecuadamente las formas de vulnerabilidad social que generan violencia, y se fortalecen los mecanismos colectivos de protección y la capacidad de las personas para activarlos.

Los principales factores que han sido identificados en el país pueden agruparse en tres tipos:

- a. Factores estructurales y culturales entre los que sobresalen el desarrollo socioeconómico precario y desigual ¹³, la falta de oportunidades para los jóvenes, la migración y pérdida del tejido social y familiar y los patrones culturales machistas y violentos.
- b. Factores específicos como el tráfico de drogas: Centroamérica es una ruta esencial

¹² Gabinete de Prevención de la Violencia: “Conceptualización y Estrategia de Prevención de la Violencia”. San Salvador. El Salvador. Pág. 15.

¹³ PNSPC, 2010, Pág. 15 y CEPAL, 2007, Pág. 107.

Recuadro No. 1

Factores de riesgo asociados a la violencia juvenil

I. Factores de riesgo asociados a los valores y la identidad

1. Familias disfuncionales: falta de supervisión en el hogar y altos índices de violencia intrafamiliar.
2. Pérdida de valores: familiares y sociales.
3. Necesidad de identidad y pertenencia: baja autoestima; pares negativos; ausencia de sueños y de planes de vida.

4. Embarazo precoz.

5. Cultura machista e inequidad de género y generacional.

II. Factores de riesgo asociados a formación de capacidades y oportunidades de empleo

6. Acceso limitado a la educación formal e informal.
7. Baja calidad de la educación; deserción escolar.
8. Tasas de desempleo altas entre los jóvenes; falta de habilidades para el trabajo en los jóvenes.

III. Factores de riesgo asociados a las políticas públicas y medio ambiente externo

9. Vecindarios con presencia de pandillas; aceptación de una cultura de violencia.
10. Vecindarios con hacinamiento y acceso limitado a servicios básicos (incluyendo espacios de esparcimiento y deporte)
11. Consumo de drogas; narcoactividad; narcomenudeo; acceso a una economía ilícita.
12. Abuso y corrupción institucional.
13. Falta de Políticas de Prevención de Violencia a nivel nacional y municipal.
14. Migración y deportación.

**Construcción conceptual de Creative Associates International, Inc. para la implementación de sus iniciativas de prevención de violencia en programas ejecutados para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).*

de transporte para las drogas destinadas a los Estados Unidos¹⁴, la violencia Juvenil y las maras (que se perciben como la principal causa de delitos violentos en el país y en la región)¹⁵, el crimen organizado y la narcoactividad y la disponibilidad de armas de fuego.

- c. Factores institucionales y políticos entre los que se destacan la debilidad institucional, la corrupción, el clientelismo político y el enfoque y tratamiento unidimensional del fenómeno¹⁶.

En este marco la prevención de la delincuencia está constituida por todas aquellas acciones orientadas a evitar que un hecho delictivo ocurra y que personas con mayor vulnerabilidad social se vinculen con la actividad delictual. En este sentido, se interviene sobre los factores subyacentes del fenómeno, lo que implica un trabajo transversal con instituciones pertenecientes al gobierno central, local y de la sociedad civil; intersectorial involucrando a diversas áreas como salud, educación, desarrollo social, comunitario, local e infanto-juvenil, entre otros; e integral incorporando a diversos ámbitos del conocimiento y del quehacer: sociología, psicología, trabajo social, jurídico, policial, entre otros.

La primera forma de delimitar los niveles de prevención, utiliza como criterio el grupo poblacional al que se orienta, clasificándose en prevención primaria, secundaria y terciaria.

Tabla No. 1
Características de la prevención primaria, secundaria y terciaria

	Población objetivo	Propósito	Tipo de instrumentos de política pública empleadas
Primaria	Toda la población	Satisfacer de derechos de las personas	Política social: educación, salud, vivienda, empleo servicios básicos.
Secundaria	Personas y/o grupos en situación de riesgo de involucrarse de manera sistemática o permanente en patrones de comportamiento conflictuados con la ley.	Evitar que personas en riesgo comenten delitos.	Instrumentos y medidas especializadas.
Terciaria	Personas que ya cometieron delitos, que han sido sancionadas por ello y que se encuentran cumpliendo penas.	Evitar la reincidencia de personas que ya cometieron delitos.	

¹⁴ Ver: Banco Mundial: "Crimen y Violencia en Centroamérica: un Desafío para el Desarrollo". 2011. Pág. 20-22.

¹⁵ Ídem. Pág. 23.

¹⁶ La seguridad ciudadana, como un bien social desde el enfoque de derechos humanos, es responsabilidad del Estado, no obstante, la responsabilidad ha sido asumida desde el gobierno central, bajo el modelo tradicional donde prevalece la "vigilancia y el castigo", donde se privilegia lo represivo y no lo preventivo, y donde la participación ciudadana está ausente

La **prevención primaria** es realizada por el Estado a través de los instrumentos generales de política social y económica, así como por la comunidad, la iglesia y la escuela.

Las intervenciones en este nivel de la prevención, están orientadas a desarrollar procesos de inclusión social y satisfacción de los derechos de las personas en general, como por ejemplo, acceso a la educación, salud, vivienda, generación de empleo, servicios básicos, etc. Sin duda, es la prevención más eficaz, pero hay que tener presente que actúa a mediano y largo plazo.

La **prevención secundaria**, representa el foco principal de la presente Estrategia y se orienta a aquellas zonas donde hay individuos y grupos poblacionales que están en alto riesgo de involucrarse de manera sistemática o permanente en patrones de comportamiento conflictuados con la ley.

La prevención secundaria no tiene el carácter ordinario del nivel primario, sino adquiere características especiales y utiliza instrumentos especializados, diferentes a los de la política social ordinaria, propias del nivel primario.

La especialización de la prevención secundaria responde a la necesidad de articular medidas de plazo más corto que la primaria, orientadas a grupos específicos que muestran un mayor riesgo de padecer un problema criminal –por ejemplo, adolescentes y/o jóvenes que viven en zonas con alta presencia de pandillas, que consumen drogas, que no estudian ni trabajan-.

Este nivel de prevención presenta una gran complejidad, porque además de los campos de atención señalados, existen diferentes modalidades de intervención de acuerdo con el sexo de la víctima o con el lugar que ocupan en el conflicto. Por ejemplo, en los casos de violencia hacia la mujer, buena parte de los esfuerzos de orientación y atención se orientan a las víctimas o potenciales víctimas. Mientras que en otros tipos de violencia, se trata de intervenir principalmente a los potenciales transgresores o victimarios.

La **prevención terciaria**, es la intervención orientada a personas que han sido sancionadas por haber cometido infracciones penales y se encuentran en el cumplimiento de ellas. La intervención tiene un carácter más personal y se orienta a procesos de rehabilitación y reinserción social para evitar la reincidencia o el retorno de la persona a un estilo de vida reñido con la ley.

Otra manera de clasificar las medidas de prevención atiende a los objetivos de las mismas, distinguiendo entre medidas situacionales y medidas sociales/comunitarias.

Las **medidas situacionales** están orientadas a la reducción de oportunidades para el crimen y la disuasión del delito, a partir de un abordaje centrado en el entorno físico. En este campo se ubican medidas como: iluminación de calles y recuperación de espacios públicos.

Las **medidas sociales y/o comunitarias** por otra parte, están orientadas a reducir la exclusión social y al tratamiento especial de ciertos desajustes sociales propiciadores o facilitadores de la conflictividad con la ley en sentido amplio, atendiendo causas o predisposiciones sociales y psicológicas de los individuos o grupos, a partir de medidas como la construcción de capital social, articulación de redes de apoyo en las comunidades y las intervenciones de los programas sociales relacionados con la política social (educación, empleo, vivienda, salud, etc.).

B.4. La perspectiva territorial de la Estrategia

El municipio es el espacio más próximo donde se expresan los problemas y confluyen e interactúan todos los actores que deben participar en la prevención de la violencia: gobierno municipal, departamental, nacional, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, actores comunitarios, religiosos, etc. De aquí que las experiencias de prevención de la violencia que han producido mejores resultados se caracterizan por colocar el énfasis en el ámbito local, construyendo respuestas que deben partir de las realidades de cada municipio y comunidad.

En ese sentido, es vital entender que el municipio es el “pivote” de toda la Estrategia. Ello significa desplegar procesos que generen la suficiente capacidad técnica, programática y financiera para responder a las necesidades concretas y específicas de cada territorio, articulando de manera coherente y eficiente los diferentes niveles de Gobierno (nacional, departamental y municipal) y propiciando altos niveles de participación de los actores de la sociedad como sujetos de las transformaciones y el abordaje de las dinámicas que generan violencia y delincuencia.

C. Principios

La presente Estrategia Nacional de Prevención de Violencia (ENPV) es una herramienta que pretende contribuir a ampliar y profundizar la prevención de la violencia en El Salvador, enfatizando y fortaleciendo la prevención secundaria, pero en estrecha relación con la primaria y la terciaria. Para ello se fundamenta en un conjunto de principios, que son elementos y cualidades esenciales que tienen un sentido orientador y que deben ser tomados en cuenta para su implementación. Estos principios son los siguientes:

- **Respeto a los derechos fundamentales.** La Estrategia se funda en el pleno respeto y desarrollo de los derechos fundamentales de todos los habitantes y comunidades del país, en la consagración de las garantías constitucionales que resguardan y promueven estos derechos.
- **Territorialización.** La ENPV sitúa los municipios como el centro de los programas y proyectos de prevención de violencia, ya que aunque el fenómeno delictivo y violento presenta patrones comunes, en cada realidad territorial se desarrollan características y necesidades particulares que son mejor identificadas, comprendidas y resueltas desde una gestión liderada y coordinada por los actores del territorio y con el apoyo de las entidades nacionales.

En el marco del ámbito municipal, la territorialización debe contemplar a las comunidades rurales, así como los barrios y colonias en las zonas urbanas.

- **Articulación y coordinación interinstitucional.** La ENPV requiere la articulación de los esfuerzos y recursos de las instancias del Órgano Ejecutivo y la coordinación con los Gobiernos Municipales y demás órganos del Estado, en función de prevenir la violencia proveyendo canales, mecanismos, recursos y actores, etc. orientados sinérgicamente por una visión común y compartida.

- **Integralidad.** Dada la complejidad del fenómeno de la violencia y delincuencia, en el diseño y desarrollo de las iniciativas de prevención de violencia se deberán identificar y tener en cuenta la multiplicidad de factores de riesgo, para estructurar respuestas adecuadas y oportunas, lo que requiere que la presente Estrategia tenga un carácter sistémico.
- **Inclusión.** La ENPV promoverá como sujetos y protagonistas de la misma, a aquellos sectores tradicionalmente excluidos y mayormente afectados por la violencia como las mujeres, jóvenes, adolescentes, niños o cualquier otro grupo portador de una identidad específica que genere exclusión.
- **Complementariedad.** La ENPV pondrá énfasis en la prevención secundaria, buscando en todo momento la complementariedad con las estrategias, programas y proyectos de prevención primaria y terciaria. La implementación de esta estrategia debe contribuir a que los tres tipos de prevención se desarrollen con sentido de complementariedad y de mutua retroalimentación.

También deberá establecerse complementariedad entre la prevención y el control del delito - ya que no son antagónicos y deben retroalimentarse-, así como en las intervenciones e inversiones de recursos por parte de las instituciones.

- **Focalización.** La implementación de la ENPV deberá tomar en cuenta que las necesidades de intervención no son homogéneas en todos los territorios. En unos habrá “nudos de inseguridad” más críticos que otros. De aquí la importancia del principio de focalización que lleva a definir no solo los territorios o zonas en donde es más urgente o estratégico intervenir, sino también el tipo de intervención que puede ser más eficaz, así como el grupo poblacional al cual debe ser dirigida la intervención.
- **Participación y corresponsabilidad.** Un elemento fundamental para la viabilidad de la ENPV es la participación de la más amplia diversidad de actores de la vida nacional y local, que deberá contar para ello con espacios, formas y mecanismos concretos para que se involucren con sentido de corresponsabilidad, desde sus propios ámbitos y posibilidades.
- **Gradualidad.** La ENPV deberá partir de diagnósticos y planes que aseguren su implementación por fases escalonadas y sobre la base de las condiciones específicas de cada territorio y de los recursos y capacidades disponibles en cada uno de los actores e instituciones participantes.
- **Progresividad.** La ENPV toma como punto de partida los avances y rezagos en materia de prevención secundaria que hay en el país y estará sujeta a actualizaciones futuras.
- **Sostenibilidad.** La ENPV para asegurar su efectividad e impacto, deberá ser sostenible, lo que implica asegurar un sistemático desarrollo de capacidades y de competencias, tanto institucionales como personales y una asignación continua de recursos que le de permanencia en el tiempo.
- **Orientación a resultados e impacto.** La ENPV estará orientada a generar resultados e impacto, para lo cual articulará medidas de corto, mediano y largo plazo y contará con un efectivo sistema de seguimiento y evaluación que le permita medir permanentemente sus avances y ajustarse sobre la marcha cuando sea necesario.

II. MARCO LEGAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A. Marco Legal

La *Constitución de la República* establece, en el artículo 1 a la persona humana como principio y fin de la actividad del Estado, el cual debe procurar el bienestar común y la protección de los individuos, adicionalmente, según el art. 2 de la Carta Magna, es obligación del Estado procurar la protección de los derechos a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad de las personas y a protegerlas en la conservación y defensa de los mismos.

El Art. 168 ordinal 3º de la Constitución, establece como atribución y obligación del Presidente de la República, la de “Procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad”, por lo que el cumplimiento de esta obligación faculta al Presidente y sus ministros a tomar las medidas e iniciativas que consideren necesarias para su cumplimiento.

De acuerdo con la Constitución en el art. 159, son las Secretarías de Estado de cada ramo, las instituciones del Ejecutivo encargadas de gestionar los asuntos públicos. En este orden, corresponde en particular al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) la conducción de las políticas de prevención, conforme el Art. 35 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en sus numerales 1, 2, 4 y 11:

Art. 35.- Compete al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública:

- 1) Elaborar, en coordinación con los organismos que constitucionalmente tienen a su cargo asignadas las tareas relacionadas con la seguridad pública, los planteamientos y estrategias que integran la política de Estado sobre seguridad pública, debiendo incorporar obligatoriamente en los mismos, la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión necesarias para contrarrestar toda actividad delictuosa, con estricto apego a la Constitución y en el debido cumplimiento de las leyes secundarias correspondientes;
- 2) Promover, estimular y fortalecer una cultura de paz y el mantenimiento del orden público, por medio de programas permanentes en los que participen los gobiernos locales, organismos no gubernamentales y la ciudadanía, en general;
- 4) Coordinar los esfuerzos en materia de cultura y responsabilidad ciudadanas, dándole impulso a proyectos como la creación de Comités de Seguridad Ciudadana u otras formas de organización de la sociedad civil en todo el territorio nacional, sobre la base de un amplio ejercicio de participación de los diversos sectores en las respectivas comunidades;
- 11) Coordinar cuando sea necesario y legalmente pertinente, las acciones de seguridad pública y la elaboración e implementación de las políticas de seguridad pública con las distintas Secretarías de Estado que fueren procedentes;

Es destacable que la primera de las atribuciones dadas al MJSP es precisamente la de formular los planteamientos y estrategias sobre la prevención de la violencia y el delito, la seguridad pública y la reinserción y rehabilitación. Dicho de otra forma, el MJSP es el responsable de establecer las políticas públicas del Estado salvadoreño en las materias mencionadas.

En el numeral 2 de las atribuciones del MJSP se destaca el mandato a jugar un papel activo en materia de prevención de la violencia mediante la ejecución de programas, es decir, fungiendo además como ente ejecutor.

En los numerales 4 y 11 del artículo 35 citado, se establece la facultad de coordinación, la cual consiste en establecer enlaces interinstitucionales de nivel gubernamental o intergubernamental (central-local), o con sociedad civil, para la ejecución de determinadas tareas o iniciativas públicas. Para el caso, las tareas preventivas a las que hace referencia los numerales 2 y 4, se pueden hacer, según dicha atribución, a través de alianzas o con la participación de otros actores públicos o privados, del nivel central o local, así como con la ciudadanía en general, donde se insertan los Comités Municipales de Prevención de Violencia.

Por otro lado, en la legislación secundaria, el art. 127 de la Ley Penal Juvenil dispone que “*el Ministerio de Justicia, formulará la política criminal para la prevención de la delincuencia juvenil*” y le mandata además establecer las coordinaciones necesarias para su implementación.

Todos los antecedentes legales citados llevan a concluir que el MJSP es, en principio, la entidad rectora y encargada de la conducción y ejecución de la política de prevención social de la violencia y delincuencia, sin embargo, esta tarea no es unívoca sino que, de acuerdo con el carácter multidimensional del fenómeno de la violencia y la delincuencia, existen algunos énfasis que se deben considerar e incorporar.

Otros desarrollos legislativos han establecido rectorías específicas, como en el caso del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, que es el ente rector de la **Política Nacional de las Mujeres (PNM)** y de la **Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)** y de la **Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, (LIE)**. El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) como ente rector entre otros aspectos desarrolla acciones de asesoría, en el tema que nos ocupa, para la elaboración de planes de prevención de la violencia con las instancias públicas; para y garantizar el control, seguimiento y monitoreo de su implementación a escala departamental y municipal.

De la misma manera, la **Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA)** establece rectoría del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) en todas las políticas relacionadas con su población meta y cuenta con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) como su ente ejecutivo directo en materia de atención.

Por otro lado, la **Ley General de Juventud (LGJ)** establece, entre otras cosas, la obligación de “garantizar la implementación de programas de prevención de violencia, mediante la práctica de una cultura de paz con valores, actitudes, costumbres y comportamientos individuales y colectivos de mediación, prevención de conflictos y la práctica del diálogo con respeto y tolerancia”¹⁷. Para ello, crea el Instituto Nacional de la Juventud como una institución descentralizada de la Presidencia de la República, con el mandato de a) formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud y de las políticas sectoriales que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país, b) coordinar con Organismos Internacionales, Instituciones Gubernamentales, Municipalidades, Organizaciones No

¹⁷ Ley General de Juventud, Art. 16.a.

Gubernamentales, Organizaciones Juveniles, empresa privada y otras entidades y c) coordinar con el Consejo Nacional de la Persona Joven el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el área de juventud¹⁸.

Finalmente, la **Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas (LMPCCCA)**, establece como mandato expreso “impulsar la coordinación, cooperación y concertación entre los municipios, las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, empresa privada y población en general, con el propósito de potenciar y ejecutar programas y proyectos comunes para mejorar la calidad de vida de los habitantes”¹⁹.

Entre sus principios y de cara a la presente Estrategia destacan tres: el principio de Prevención, orientado a “considerar en cualquier decisión, los factores de riesgo que inciden en las problemáticas existentes en el municipio, creando medidas que reduzcan las causas que originan conflictos de convivencia”²⁰; el de Participación Ciudadana que subraya la participación de la sociedad civil “en el diseño, elaboración, ejecución y supervisión de las políticas municipales dentro de los límites constitucionales, a través de mecanismos democráticos”;²¹ y el de Corresponsabilidad referido a la “participación indeclinable de las comunidades con las municipalidades en cumplimiento de sus deberes, para el logro de los objetivos de la convivencia ciudadana”²².

De acuerdo con la autonomía municipal, la Ley otorga a los gobiernos locales facultades para: a) aprobar sus propias ordenanzas y políticas que contribuyan a la convivencia ciudadana y b) autorizar y legalizar comités, mesas interinstitucionales y sociales que contribuyan a la prevención de la violencia y convivencia ciudadana²³. Y en este marco, establece que el Alcalde “se encargará de: a) Coordinar los comités, mesas interinstitucionales, sociales y otras organizaciones que contribuyan a la convivencia ciudadana y de prevención de la violencia; y, b) Celebrar convenios de cooperación con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y empresa privada, que fortalezcan la gestión de la convivencia ciudadana y la prevención de la violencia”²⁴.

¹⁸ Ley General de Juventud, Art. 24.

¹⁹ Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, Art. 2.d.

²⁰ Idem, Art. 3.g.

²¹ Idem, Art. 3.e.

²² Idem, Art. 3.k.

²³ Idem, Art. 8, lit. a y b.

²⁴ Idem, Art. 9.

B. Marco de Políticas Públicas

La administración de gobierno actual retoma la importancia de la prevención de la violencia como pieza estratégica en la política pública de seguridad ciudadana. El Plan de Gobierno 2009-2012 enfatiza que se requiere que “el planteamiento preventivo –de corte social- engrane con fluidez y sentido de complementariedad con el conjunto de intervenciones más inmediatas lideradas por la Policía Nacional Civil y las demás instancias fiscales y judiciales”²⁵.

En esta perspectiva y como se detalla en el Esquema No. 2, los esfuerzos principales en materia de formulación de políticas públicas de la presente administración son cuatro: Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en apoyo a los municipios, Política Nacional de Juventud y Ley Marco de Convivencia y Contravenciones Administrativas.

B.1. Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSPC)

El proceso de elaboración de la PNJSC ha sido liderado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública a partir de un proceso de consulta desarrollado durante al año 2010 con el aporte de los participantes en la iniciativa de Diálogo Social Abierto y el Gabinete de Seguridad. Además, fue presentada a diversos actores claves del país (alcaldes, sociedad civil, cooperación, etc.) en eventos organizados por el Gabinete de Seguridad, varios de ellos encabezados por el Presidente de la República.

La Política se plantea bajo una perspectiva de Estado²⁶ y su objetivo general es “convertir a El Salvador en un país permanentemente seguro, en el que se respete el estado constitucional de derecho, y en el que la vida individual y familiar se desarrolle despojada del miedo; donde exista un clima que favorezca la inversión para el desarrollo de las oportunidades individuales y sociales”²⁷.

Establece cinco objetivos estratégicos, de los cuales el segundo está directamente relacionado con la prevención y es el que orienta la presente Estrategia: “Prevenir y reducir los factores y causas que propician la violencia y el delito, identificando los recursos y potencialidades de la comunidad para incrementar la protección y fomentar la convivencia armónica, la participación ciudadana y los mecanismos de resolución pacífica de conflictos”²⁸.

En esa perspectiva, establece diversos criterios, enfoques y lineamientos que enmarcan y orientan esta ENPV²⁹:

- Señala que debe impulsarse desde una perspectiva democrática potenciando el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas con la más amplia participación ciudadana,

²⁵ Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios, Pág. 7.

²⁶ MJSP (2012): “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”. Introducción. Pág. 7.

²⁷ Idem. Pág. 34.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem. Págs. 41-47.

interinstitucional y de los gobiernos locales.

- Establece como uno de los principios rectores que se trata de una política integral e integrada que involucra de manera armónica la prevención y la represión del delito en el marco del Estado constitucional de derecho.
- Asigna igual importancia y esfuerzo a la represión y rehabilitación, dado que constituyen un todo congruente y armónico.
- Subraya que las acciones de prevención social deben dirigirse prioritariamente a la población en riesgo, prestando atención especial a los menores de edad y protegiendo a aquellas personas que por sus condiciones sociales estén más expuestas a ser afectadas en su seguridad.
- Define que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública es la entidad rectora, coordinadora y ejecutora en *materia de prevención social*, seguridad pública y justicia, así como la responsable de ejercer la conducción de las instituciones del sector.
- Apuesta por la remodelación y reestructuración de la institucionalidad del Órgano Ejecutivo vinculado a la prevención y demás áreas claves de la política, que garantice una conducción estratégica, integral, coherente y eficiente.
- Apoya la transformación de la Dirección General de Seguridad Ciudadana en una dependencia que lidere los esfuerzos en materia de prevención bajo los lineamientos estratégicos del MJSP, teniendo como principales ejes de trabajo la territorialización y la coordinación interinstitucional. Para ello da el mandato de desarrollar las capacidades del personal para convertirlo en especialistas locales en seguridad ciudadana y prevención social de la violencia.

B.2. Política Nacional de Juventud

La Política Nacional de Juventud 2011 -2024, fue promovida por la Secretaría de Inclusión Social e la Presidencia y aprobada en 2011 y en el mediano y largo plazo, pretende “colaborar para que las y los jóvenes logren la construcción de identidad y de autonomía al mejorar la integración social y la participación ciudadana de las nuevas generaciones y fomentar su cohesión social y su sentido de pertenencia”.

En el corto plazo, se propone “jerarquizar las políticas de juventud en la agenda pública, mejorar las percepciones sociales sobre las y los jóvenes (acotando los estigmas y los estereotipos vigentes) y modernizar la gestión pública en este campo con la articulación de los esfuerzos institucionales existentes”.

En esta perspectiva, al igual que la ENPV, la PNJ asume que las y los jóvenes son un grupo de riesgo, sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo—al mismo tiempo pero en modalidades y dimensiones diferentes. De allí que en términos programáticos, coincidiendo con esta Estrategia, se proponga profundizar la prevención de la violencia juvenil y fomentar la participación ciudadana de este grupo poblacional en todos los niveles.

La prevención de la violencia es una de las áreas que, según la PNJ, requieren planificación y desarrollo de políticas sectoriales. Se plantea que mientras la violencia social expresada en los homicidios afecta a los varones jóvenes de los sectores más excluidos y vulnerables de la sociedad, la violencia familiar y comunitaria afecta en mayor grado a las mujeres jóvenes. Ambas dejan espirales de impactos traumáticos, tanto para los afectados como para su entorno.

Desde la PNJ se buscará incidir en la generación de respuestas pertinentes en los tres niveles de prevención (prevención primaria destinada a todos los jóvenes, prevención secundaria destinada a jóvenes en situación de riesgo, y prevención terciaria, destinada a aquellos que ya han cometido delitos) al ampliar las oportunidades de acceso a la educación, la salud y otras dimensiones similares del desarrollo juvenil. Al mismo tiempo se desplegarán esfuerzos sistemáticos que permitan fortalecer los espacios de socialización y participación ciudadana de las y los jóvenes. Todo ello en el marco de la ENPV.

Por esta vía, buscan contribuir con la construcción y el desarrollo de patrones de identidad y de presencia en el espacio público que sean positivos y proactivos y que alejen a las y los jóvenes de los grupos al margen de la ley (especialmente ligados al narcotráfico) y de las pandillas o maras que se vinculan al delito organizado. Se castigará con severidad la comisión de delitos (con respeto a los derechos humanos) sin penalizar la simple pertenencia a grupos determinados.

B.3. Política Nacional de las Mujeres y su Plan de Acción

Esta Política constituye otro referente importante para la ENPV, ya que sitúa como su eje temático 2 una “vida libre de violencia” para las mujeres, señalando que la violencia contra las mujeres, a razón de ser un hecho multidimensional, amerita respuestas interinstitucionales concertadas.

La Política apunta dos objetivos específicos que la ENPV deberá tomar en cuenta: a) fortalecer la institucionalidad para erradicar la violencia de género contra las mujeres y para acercar los servicios públicos de prevención, atención integral y protección y b) promover espacios públicos seguros que garanticen la armónica convivencia ciudadana, libre de violencia contra las mujeres.

También promueve la incorporación de la perspectiva de género en la agenda, quehacer y culturas organizacionales de aquellas instituciones relacionadas con el impulso de políticas públicas nacionales y municipales de seguridad pública. Esto incluye, por supuesto al Ministerio de Seguridad y Justicia, al Gabinete de Prevención y a todas las instituciones vinculadas a la presente Estrategia.

III. ALCANCE

La ENPV establece un conjunto de propósitos (fin y objetivos), que determinan los compromisos del Órgano Ejecutivo para avanzar sostenidamente en los procesos de prevención de la violencia y delincuencia en el país.

El **fin** refleja la aspiración de más alto nivel en la que se inscriben los aportes de la ENPV, pero que no se consigue únicamente con ésta.

El **objetivo general** es el propósito más importante de la ENPV y señala la situación de cambio estratégico que se pretende generar a partir de su implementación. Los **objetivos específicos** expresan la imagen futura de lo que se pretende lograr en relación a cada uno de los ejes o temas claves que la ENPV aborda.

A. Fin

Contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia con perspectiva territorial, fundamentado en un pacto entre el Estado y la sociedad, que robustezca la seguridad ciudadana, la democracia y eleve la calidad de vida de la población.

B. Objetivo General

Desplegar una acción concertada y articulada entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales y la ciudadanía para reducir los factores riesgo y ampliar los factores de protección asociados a la prevención secundaria de la violencia a nivel local y nacional.

C. Ejes y Objetivos Específicos

1. **Articulación interinstitucional.** Garantizar la articulación interinstitucional del Órgano Ejecutivo en función de impulsar la presente Estrategia en los territorios, con sentido sistémico y con los mayores niveles de eficiencia y eficacia.
2. **Articulación multinivel.** Promover la coordinación multinivel entre el Gobierno Central, los Gabinetes Departamentales y los Gobiernos Locales para apoyar los procesos de prevención de la violencia liderados por los alcaldes y alcaldesas en los territorios.
3. **Participación de la sociedad.** Promover la participación de los diferentes actores de la sociedad como sujetos activos de los procesos de prevención de la violencia a nivel nacional y en los territorios, desde una lógica de concertación con la institucionalidad del Estado.

4. **Factores de riesgo.** Reducir los principales factores de riesgo vinculados a la generación de la violencia desde una perspectiva integral y respondiendo a las particularidades de cada territorio.
5. **Factores de protección.** Incrementar los factores de protección y la promoción de valores positivos y una cultura de paz que contribuya a disminuir la violencia social y las condiciones y prácticas que la sustentan, incrementando progresivamente la equidad de género, el respeto, la tolerancia y la convivencia.
6. **Fortalecimiento de capacidades.** Desarrollar las capacidades de las instituciones del Gobierno Nacional, los Gobiernos Municipales y la sociedad civil para implementar, articulada y eficientemente, la Estrategia a nivel nacional y en los territorios.

IV. POBLACION Y ÁMBITOS PRIORITARIOS DE LA ESTRATEGIA

La ENPV se orienta prioritariamente a la prevención en el nivel secundario, es decir, a los individuos y grupos poblacionales en alto riesgo³⁰ de involucrarse de manera sistemática o permanente en patrones de comportamiento conflictuados con la ley.

Por las características multidimensionales y complejas que tienen las dinámicas que generan violencia y delito, la Estrategia, establecerá vínculos con el marco legal, las políticas y programas sociales orientados a la prevención primaria, así como con los programas destinados a la reinserción y rehabilitación de las personas que ya han sido sancionadas por la comisión de infracciones penales (prevención terciaria).

En términos geográficos, la ENPV articula tres niveles de actuación: nacional, departamental y municipal, siendo este último el prioritario, dado que se trata del primer espacio de encuentro entre el Estado y la ciudadanía y por tanto, un espacio privilegiado para generar procesos integrales de prevención de violencia con la participación de ciudadanos y ciudadanas desde sus lugares de vivienda y/o trabajo. Esto explica por qué el municipio se ubica como la base y el eje articulador de la presente ENPV.

Dadas las características de la violencia en El Salvador, la Estrategia priorizará en todos sus niveles de actuación, la atención a la niñez, adolescencia y juventud en alto riesgo, así como en las niñas y mujeres. Además, orientará de manera prioritaria sus acciones a tres ámbitos claves: la familia, la escuela y la comunidad.

En cuanto a los municipios y comunidades, es fundamental poder realizar una adecuada priorización de aquellos en los que las intervenciones son más necesarias y estratégicas, a fin de garantizar que la prevención secundaria se desarrolle donde más hace falta. Para ello, se deberán tomar en cuenta tres criterios básicos (ver Tabla No. 2), a los que podrán añadirse otros para priorizar con mayor precisión según las necesidades.

Tabla No. 2:
Criterios para la priorización de Municipios y Comunidades

Criterio	Fuente de Información
Niveles de exclusión social de los municipios o comunidades	<ul style="list-style-type: none"> Mapas de pobreza urbana y rural.
Niveles de violencia delictiva registrados en los municipios o comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas de la PNC sobre incidencias de delitos relevantes como homicidios, robo y hurto, extorsión, delitos contra la libertad sexual, violencia de género, violencia intrafamiliar, existencia de maras o pandillas, niveles de consumo de drogas u otros. Estadísticas del Ministerio de Salud relacionados con violencia física, sexual, psicológica, maltrato infantil, negligencia y descuido. Estadísticas generadas por el ISDEMU sobre violencia de género y del ISNA/CONNA en relación a vulneración de derechos de la niñez y adolescencia.
Lugar de origen/residencia de las personas en conflicto con la ley penal ³¹ .	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas de población penitenciaria, registradas por la Dirección General de Centros Penales. Estadísticas de menores en conflicto con la ley penal, registradas por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y la Asolescencia (ISNA) Penales.

³⁰ Los grupos poblacionales de alto riesgo son aquellos que por las condiciones en las que viven, estudian o trabajan, son más vulnerables y están más expuestos a asumir actitudes y actividades delictivas.

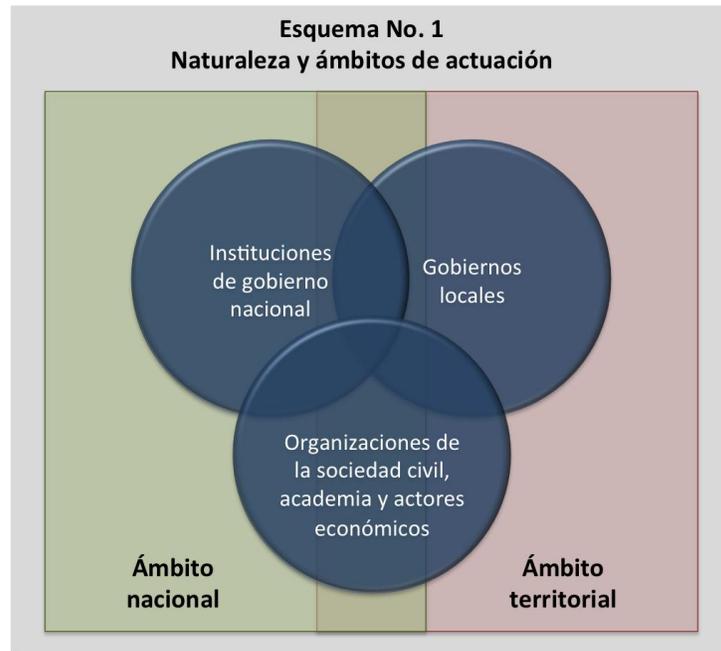
³¹ Si se parte de la base que los factores de riesgo se encuentran asociados a algunos factores ambientales, entonces es necesario tener en cuenta el lugar donde viven (municipios, comunidades) las personas que han cometido algún delito

V. ACTORES, ROLES Y MECANISMOS DE ARTICULACIÓN

A. Actores y roles

Por sus alcances y enfoque, la ENPV requiere la participación de múltiples actores, que desde su naturaleza y mandato deberán implicarse activamente en su ejecución, monitoreo y evaluación.

Como se indica en el Esquema No. 1, la Estrategia involucrará a instituciones del gobierno nacional, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, academia y actores económicos que tendrán participación en dos ámbitos: el nacional y el territorial.



El rol asignado a las instituciones del **Órgano Ejecutivo** en el marco de esta Estrategia está detallado en la Tabla No. 3 y se corresponde con las competencias que éstas tienen establecido en el marco legal vigente³², por lo cual, tiene sentido mandatorio y deberá desarrollarse en los territorios de acuerdo a los lineamientos, criterios y parámetros establecidos en la ENPV, asegurando la centralidad de los municipios en la definición de sus acciones, así como la coordinación y apoyo efectivo a los Gobiernos Locales y los Comités Municipales de Prevención de la Violencia.

³² Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, decretos de creación de las instituciones.

Tabla No. 3:
Roles de las Instituciones del Órgano Ejecutivo

Actor	Rol
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)	Es la institución rectora en materia de seguridad pública, prevención, rehabilitación y reinserción, por lo que le corresponde ejercer y desarrollar el liderazgo principal en esta materia, asegurar la articulación de la Estrategia y los planes de prevención con los planes de control del delito, así como brindar asesoría y apoyo técnico especializado en materia de prevención de la violencia.
Ministerio de Educación (MINED)	Incorporar en los programas y en las dinámicas de los centros educativos del país un enfoque de prevención, articulado a la dinámica de la comunidad, con énfasis en atraer a la escuela a niños y adolescentes en riesgo, prevenir la deserción escolar, evitar la repitencia y el fracaso escolar.
Ministerio de Salud (MINSAL)	Proveer servicios integrados e integrales de salud a población en situación de riesgo, con énfasis en salud mental, prevención de la violencia intrafamiliar y sexual, y salud en la etapa reproductiva. Gestionar la participación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Bienestar Magisterial (BM) y el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD).
Ministerio de Economía (MINEC)	A través de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), le corresponde desarrollar programas orientados a generar capacidades y obtener recursos que permitan a los jóvenes en riesgo iniciar o fortalecer emprendimientos productivos.
Ministerio de Gobernación (MINGOB)	A través de los Gobernadores le corresponde conformar, liderar y gestionar el trabajo de los Gabinetes de Gestión Departamental, vinculando su trabajo a las dinámicas de prevención de la violencia en los territorios.
Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB)	Desarrollar programas de intermediación laboral orientados a jóvenes en situación de riesgo, así como velar por el cumplimiento de los derechos laborales de éstos. Gestionar participación del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP).
Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)	En su calidad de entidad coordinadora de la política social y económica del gobierno, le corresponde facilitar la articulación de esta Estrategia con las políticas sociales y económicas del Gobierno, así como estimular la incorporación del enfoque de prevención de violencia en los planes y programas de las instituciones con competencias en la materia. Como entidad rectora del Programa Comunidades Solidarias, facilitará su articulación a la ENPV. Junto al Viceministerio de Cooperación al Desarrollo gestionará recursos de la cooperación internacional orientados a la implementación de la ENPV.
Secretaría de Cultura (SECULTURA)	Desarrollar programas de promoción del arte y la cultura como medios para la prevención de la violencia y promoción de una cultura de paz, orientados a población en situación de riesgo.
Secretaría de Inclusión Social (SIS)	Asesorar a las demás instituciones del Gobierno para asegurar que el diseño de los programas y planes de prevención incorporen de manera adecuada el enfoque de derechos para lograr la inclusión y no discriminación de los grupos más vulnerables: mujeres, niñez y adolescencia, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad personas de la diversidad sexual y personas de pueblos indígenas.
Instituto	Poner en marcha programas de prevención de violencia orientados a mujeres en

Actor	Rol
Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	situación de riesgo, así como brindar asesoría técnica especializada para incorporar el enfoque de derechos de las mujeres, en el diseño de planes y programas de prevención desarrollados por otras instituciones.
CONNA / Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	Implementar directamente o a través de la red de atención compartida, programas de atención y prevención orientados a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, así como brindar asesoría especializada para incorporar de forma efectiva un enfoque de derechos de la niñez, en los planes y programas de prevención desarrollados por otras instituciones.
Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)	Asegurar la participación protagónica de los jóvenes, el diseño y puesta en marcha de políticas de prevención y garantía de la seguridad, protección integral de la salud, inclusión social, ambiental y cultural, así como para la recreación y uso de tiempo libre para los jóvenes en situación de riesgo. Así mismo, corresponde al INJUVE brindar asistencia técnica especializada a las demás instituciones para que incorporen en sus intervenciones un enfoque de derechos y atención integral a los jóvenes.
Instituto Nacional de los Deportes (INDES)	Desarrollar programas que desde el deporte promuevan normas y valores que sustenten convivencia pacífica y una cultura de paz en niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo.
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	Incorporar un enfoque de prevención de violencia en los programas y proyectos de combate a la pobreza y desarrollo local, priorizando cuando sea posible , su ejecución en aquellos territorios que presentan mayores índices de inseguridad y violencia.
Policía Nacional Civil (PNC)	Acompañar los procesos de prevención de la violencia, articulándolos a los planes territoriales de control del delito.
Ministerio de Relaciones Exteriores	A través del Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo le corresponde facilitar y acompañar los procesos de gestión de recursos ante la comunidad internacional.
Ministerio de Hacienda	En su calidad de ente rector en materia de finanzas públicas, facilitará los recursos que en el marco del Presupuesto General de la Nación permitan implementar los planes y proyectos de prevención derivados de la ENPV.

A los **Gobiernos Locales** les corresponde liderar los procesos de prevención de violencia en los municipios, crear condiciones y mecanismos de participación efectiva de los actores territoriales e institucionales, así como establecer coordinación con las instituciones del gobierno central. Este rol, responde a las atribuciones que les asigna el marco legal vigente³³ y deberá interpretarse tomando en cuenta la autonomía municipal que la Constitución de la República les otorga.

En este marco y considerando la pluralidad y amplitud de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) esta entidad representativa de los alcaldes y alcaldesas, actuará como referente para establecer procesos de diálogo e interlocución nacional entre los gobiernos locales y el Órgano Ejecutivo.

³³ Constitución Política de la República de El Salvador, Código Municipal y Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas.

Las funciones específicas más importantes de los Gobiernos Locales en el marco de la presente Estrategia, se detallan en la Tabla No. 4.

Tabla No. 4:
Funciones de los Gobiernos Locales

Ámbito	Funciones
Normatividad y gestión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar planes estratégicos municipales, incorporando en ellos contenidos relacionados con la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia. • Aprobar a través de acuerdos municipales, los planes locales de prevención de la violencia. • Formular y aprobar ordenanzas municipales que contribuyan a la convivencia y paz social. • Formular políticas municipales orientadas a temas y sectores claves para la prevención de la violencia, como el desarrollo económico local, la niñez, adolescencia y juventud, las mujeres, deporte, cultura y recreación, entre otros. • Desarrollar planes de desarrollo y planes de seguridad ciudadana y prevención de la violencia en asocio con otros municipios, a través de mancomunidades y/o microrregiones.
Coordinación y articulación	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar y gestionar la participación de las instituciones del gobierno nacional, así como de las organizaciones de la sociedad y los actores del territorio en el Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV). • Establecer coordinación con los Gabinetes de Gestión Departamental. • Firmar convenios de cooperación con entidades del Gobierno Nacional con competencias en materia de prevención, a fin de impulsar planes y proyectos conjuntos en el marco de los Planes Municipales de Prevención de la Violencia. • Firmar convenios con organismos internacionales de cooperación a fin de impulsar proyectos de prevención de violencia.
Gestión de los procesos de prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar y coordinar en el marco de los Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) los procesos de prevención de violencia, utilizando los planes municipales como herramienta estratégica de gestión. • Gestionar con las entidades del gobierno nacional, proyectos específicos que aseguren el cumplimiento de los objetivos de los planes municipales de prevención de la violencia.

La participación y el rol de las **entidades de la sociedad civil³⁴, la academia y los actores económicos** se detalla en la Tabla No. 5 y responde al deber que tienen de actuar con un sentido

³⁴ Por entidades de la sociedad civil se entenderán: organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y comunitarias (ADESCO, comités locales, organizaciones y redes de jóvenes y mujeres), iglesias, clubes, organizaciones gremiales, entre otras.

de corresponsabilidad y al derecho de participación ciudadana establecido en la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas³⁵.

Tabla No. 5:
Roles de las organizaciones de la sociedad civil, academia y actores económicos

Actor	Rol
Organizaciones de la sociedad civil	Fortalecer la participación ciudadana, aportar experiencia acumulada, facilitar y acompañar procesos de prevención de violencia, contribuir a la capacitación de actores.
Academia y centros de pensamiento	Aportar conocimiento científico que permita una mejor comprensión de la situación de la violencia, contribuir al diseño de estrategias y modelos de intervención y a la formación de los actores involucrados en la prevención de la violencia.
Actores económicos	Generar dinámicas económicas que habiliten oportunidades de empleo e inserción laboral para población en situación de riesgo, con énfasis en la juventud, así como realizar inversiones que desde una perspectiva de prevención situacional, mejoren el entorno de sus empresas.

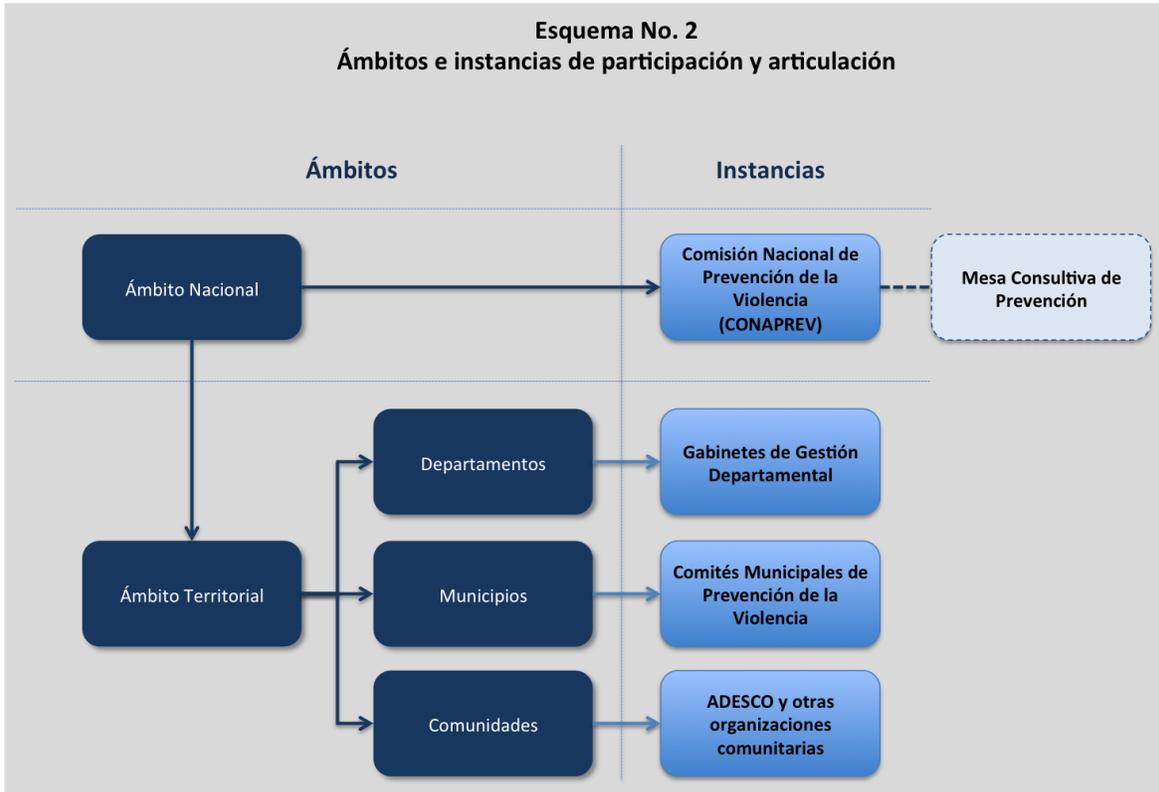
Otro actor importante son los organismos y agencias de cooperación internacional que actúan como socios de los procesos de prevención de la violencia apoyando los planes y prioridades del país en esta materia.

B. Mecanismos de participación y articulación

Los mecanismos de participación y articulación de los diferentes actores involucrados en la ENPV están determinados en función de dos ámbitos de actuación: el nacional y el territorial³⁶ (Esquema No 2).

³⁵ Art. 3, literales “e. principio de participación ciudadana”, “f. principio de participación protagónica” y “k. principio de corresponsabilidad”.

³⁶ Por territorial se entenderá el ámbito sub nacional que incluye: municipios, microrregiones, regiones y departamentos.



En el ámbito nacional, se funcionarán dos mecanismos de participación y articulación: el Comité Nacional de Prevención de la Violencia (CONAPREV) y Mesa Consultiva de Prevención.

En el ámbito territorial, funcionarán mecanismos que responderán a tres dimensiones: el departamento, el municipio, individual o asociadamente, y la comunidad.

Los integrantes y el rol de cada una de las instancias de participación y articulación, se describen a continuación.

B.1. Ámbito nacional

Comité Nacional de Prevención de la Violencia (CONAPREV)

Estará integrado por las siguientes instituciones: MJSP, MINGOB, MINEC, MINED, MINTRAB, MINSAL, STP, SIS, SECULTURA, PNC, FISDL, INJUVE, ISDEMU, CONNA, ISNA, INDES y COMURES.

La CONAPREV será coordinada por el Ministerio encargado de la Prevención y se reunirá ordinariamente cada dos meses y extraordinariamente cuando se considere necesario.

Es una instancia de coordinación nacional de las instituciones del Gobierno, que participan en acciones de prevención de la violencia. Su objetivo es minimizar la violencia en todas sus dimensiones a través de la coordinación y articulación de esfuerzos entre el Gobierno Nacional, Gabinetes de Gestión Departamental y Gobiernos Locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil, entidades privadas y organismos de cooperación internacional.

Sus principales funciones son:

- Diseñar, coordinar y desarrollar seguimiento de políticas, planes, estrategias e iniciativas de ley relacionadas con la prevención de la violencia.
- Asegurar la articulación de las instituciones del Gobierno Nacional, orientando sus intervenciones en apoyo a los Gobiernos Locales en el marco de los planes municipales de prevención de la violencia.
- Monitorear y evaluar los planes, estrategias y proyectos de prevención de violencia.
- Crear un sistema de información sobre violencia e indicadores de riesgo a fin de focalizar los esfuerzos y optimizar los recursos.
- Promover la participación activa de la sociedad civil y entidades privadas en el diseño, implementación y seguimiento de la Estrategia, así como de los planes y proyectos de prevención de violencia.
- Promover la cooperación técnica y financiera con organismos nacionales e internacionales y entidades privadas.

Para desarrollar su labor, se auxiliará de un equipo técnico conformado por referentes de cada una de las instituciones que lo conforman.

La Dirección General del Ministerio encargado de la Prevención de la Violencia, actuará como Secretaría Técnica del Gabinete con las siguientes funciones: asegurar la convocatoria para las reuniones del Gabinete, elaborar las actas de las reuniones, analizar y elaborar documentos y propuestas y coordinar las labores del equipo técnico del Gabinete.

Para cumplir con sus funciones la CONAPREV determinará su propia estructura, creando las instancias que considere pertinentes.

Mesa Consultiva de Prevención de la Violencia (MCPV)

Estará integrada por representantes del **Ministerio encargado de la Prevención**, academia, ONG especializadas en prevención de violencia, medios de comunicación, gremios empresariales y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

Es una instancia de naturaleza consultiva, cuya función será interlocutar con el Gabinete Nacional de Prevención para retroalimentar el diseño e implementación de políticas, planes, estrategias e iniciativas de ley relacionadas con la prevención de la violencia.

La elección de sus integrantes será definida por el Gabinete Nacional de Prevención de Violencia.

B.2. Ámbito territorial

Gabinetes de Gestión Departamental (GGD)

Están integrados por el Gobernador Departamental y representantes de las instituciones del Órgano Ejecutivo con competencias en prevención y presencia en los departamentos.

Son instancias intergubernamentales, coordinadas por los Gobernadores Departamentales, cuya principal responsabilidad es gestionar la implementación en los departamentos, de los planes y programas nacionales, emanados del Gabinete Nacional de Prevención en apoyo y tomando como pivote los planes municipales de prevención de la violencia.

Sus principales funciones serán:

- Conocer y apoyar los Planes Municipales de Prevención de la Violencia, tomando en cuenta las prioridades establecidas por el Gabinete Nacional.
- Promover el diálogo y facilitar la firma de convenios entre las instituciones del órgano ejecutivo y los gobiernos municipales en función de fortalecer la prevención de la violencia.
- Promover y facilitar el apoyo y la intervención articulada de las instancias del Órgano Ejecutivo en los municipios del departamento.
- Contribuir a la movilización de recursos para fortalecer los planes municipales de prevención de la violencia.
- Promover el intercambio de experiencias entre los gobiernos locales y los CMPV del departamento.

Para ello, los GGD contarán con el apoyo del **Coordinador** Departamental de **la Dirección General del Ministerio encargado de la Prevención de la Violencia**, que funcionará como su Secretario Técnico.

Comité Municipal de Prevención de Violencia (CMPV)

Lo preside el Alcalde Municipal y participarán el concejal responsable de la prevención y representantes de organizaciones sociales, religiosas, económicas y sectoriales con presencia y arraigo en el municipio o con competencias claves para la prevención de la violencia.

Es la instancia local responsable de liderar y coordinar el diseño e implementación de planes municipales de prevención de la violencia.

El Alcalde Municipal fungirá como coordinador y los representantes de las instituciones del Órgano Ejecutivo con presencia en el territorio participarán como apoyo a las labores del Comité.

La integración, el rol y las funciones del Comité Municipal de Prevención de Violencia están detalladas en el capítulo VIII (Lineamientos para la Implementación de la Estrategia en los territorios).

ADESCO y organizaciones comunitarias

Están integradas por líderes de las comunidades. Las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO) y otros tipos de organizaciones representativas de las comunidades, participarán activamente en el diseño, implementación y evaluación de los planes municipales de prevención de la violencia.

VI. LINEAMIENTOS PARA LAS INSTITUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO

A. Alineamiento y territorialización de los planes institucionales respecto a la Estrategia

Todas las instituciones del Órgano Ejecutivo procederán a revisar sus planes institucionales, realizando las adecuaciones necesarias para alinearlos en lo que corresponda, con los objetivos, lineamientos y criterios establecidos en esta Estrategia.

El diseño de las estrategias, planes, programas y proyectos de las instituciones deberá atender el principio de territorialización establecido en esta Estrategia. Ello implica asegurar que sus intervenciones respondan de manera coherente a las prioridades establecidas en los planes de prevención de los Gabinetes Departamentales y los Comités Municipales de Prevención de Violencia.

El Gabinete Nacional de Prevención de Violencia, dará seguimiento y asegurará el riguroso cumplimiento de este lineamiento.

B. Desconcentración y/o descentralización de servicios

Con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia, así como la complementariedad con otras entidades del Órgano Ejecutivo y con los actores territoriales con competencias en la prevención de la violencia, las instituciones procederán a revisar la organización y los procedimientos a través de los cuales prestan sus servicios, desarrollando planes y procesos para desconcentrar y/o descentralizar sus operaciones y servicios.

C. Desarrollo de tres niveles articulados de planeación, ejecución y seguimiento

Las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán participar activamente en los procesos de planeación, seguimiento y ejecución en tres niveles articulados de esta Estrategia: nacional, departamental y municipal.

Lo anterior no contradice o limita la participación de las instituciones en iniciativas de planificación, ejecución y seguimiento de planes que impliquen gestión asociada de la prevención de la violencia, en territorios que agrupen a varios municipios y/o departamentos.

El punto de partida para los procesos de planeación deben ser los planes municipales de prevención de violencia, en los cuales se identifican y priorizan las áreas y componentes claves de la prevención que deben abordarse. Los niveles subsiguientes de planeación: departamental y nacional, deben retomar estas prioridades y agregar componentes que refuercen la prevención en una perspectiva integral que encadene acciones de corto, mediano y largo plazo.

D. Nombramiento y participación de representantes institucionales

Las instituciones deberán participar de manera sistemática, en las instancias creadas para la implementación y seguimiento de la presente Estrategia, para ello, la máxima autoridad de cada institución realizará los nombramientos correspondientes, comunicándolo por escrito a cada una de las instancias.

La máxima autoridad de cada institución nombrará a sus representantes a partir de los criterios de idoneidad, capacidad y experiencia, además, deberá dotarlos de suficiente autoridad para que éstos ejerzan su labor y tomen decisiones en la instancia y ámbito territorial correspondiente.

Las instituciones deberán generar las condiciones y facilidades para que las personas nombradas ante las instancias nacionales, departamentales y municipales de prevención, participen de manera sistemática, evitando ausencias o cambios que obstaculicen o interrumpan los procesos.

E. Articulación con otras políticas públicas

Las instituciones del Órgano Ejecutivo y las instancias creadas para la implementación de la Estrategia, deberán asegurar una adecuada articulación y sinergia con las políticas, estrategias y planes diseñados y coordinados por el ISDEMU, INJUVE y CONNA/ISNA para abordar la violencia de género, la violencia contra la juventud y contra niños, niñas y adolescentes respectivamente.

F. Desarrollo de una estrategia de divulgación y sensibilización

El Gabinete Nacional de Prevención establecerá lineamientos y criterios comunicacionales relacionados con la Estrategia, a partir de ello, las instancias departamentales deberán desarrollar sus propios planes y estrategias de comunicación.

Para asegurar el conocimiento y apropiación de la Estrategia, el Gabinete Nacional de Prevención, diseñará un plan de divulgación y sensibilización en torno a la misma. El plan contendrá los objetivos, lineamientos, criterios, público objetivo, metodologías y modalidades de divulgación. Basados en ello, los Gabinetes Departamentales apoyarán los procesos de divulgación y sensibilización en los municipios correspondientes.

La divulgación de la Estrategia deberá realizarse a partir de actividades nacionales, departamentales y municipales. Además, deberá considerar una perspectiva de corto y mediano plazo que asegure la comprensión, apropiamiento y uso de la Estrategia.

G. Desarrollo de capacidades en los operadores de la Estrategia

El Gabinete Nacional de Prevención diseñará y coordinará la puesta en marcha de una estrategia y un programa de desarrollo de capacidades para los operadores de la Estrategia a nivel nacional, departamental y municipal.

Con el objetivo de generar condiciones para desarrollar procesos de formación y desarrollo de capacidades, a partir de distintas modalidades y metodologías, el Gabinete establecerá alianzas con universidades, centros académicos, ONG y Agencias de Cooperación.

En el marco de la estrategia y programa nacional de desarrollo de capacidades, los Gabinetes Departamentales deberán actuar con iniciativa y pro actividad desplegando procesos de formación de los actores territoriales involucrados en los procesos de prevención de la violencia a nivel municipal.

En el marco de la estrategia de desarrollo de capacidades, el Gabinete Nacional de Prevención promoverá y habilitará espacios periódicos y sistemáticos para el intercambio de experiencias, la reflexión crítica sobre éstas y la construcción conceptual en materia de prevención de la violencia.

H. Creación de un Sistema de Información Especializado en Prevención

El Gabinete Nacional de Prevención diseñará un Sistema de Información sobre prevención de violencia, como herramienta clave para el seguimiento de los planes de prevención y la toma de decisiones en todos los niveles territoriales contemplados en la Estrategia.

Todas las instituciones del Órgano Ejecutivo prestarán la colaboración necesaria y facilitarán la información requerida para alimentar el sistema de información, además, deberán realizar las adecuaciones pertinentes para homologar los criterios y procedimientos de recopilación y sistematización de información.

El Sistema de Información funcionará a partir del establecimiento de una red de observatorios municipales y/o mancomunados, articulados a un Centro Nacional de Información adscrito al Ministerio encargado de la Prevención. Las directrices para la homologación y funcionamiento de los observatorios serán determinadas por el Gabinete Nacional de Prevención y serán coordinadas por **la Dirección General del Ministerio encargado de la Prevención de la Violencia**.

Cada una de las instancias (Gabinete Nacional y Comités Municipales de Prevención), serán responsables de registrar, actualizar y analizar la información del nivel territorial que le corresponda y establecerán como práctica permanente de sus sesiones de trabajo, el uso de la información como insumo para la toma de decisiones.

La información registrada, procesada y analizada a través del Sistema de Información deberá ser pertinente, consistente, actualizada y deberá tener la calidad suficiente para alimentar la toma de decisiones en todos los niveles territoriales de la Estrategia.

El **Ministerio encargado de la Prevención** brindará asistencia técnica especializada, orientada a los municipios y mancomunidades, a fin de que éstos desarrollen las capacidades para diseñar, establecer y gestionar los observatorios municipales.

I. Desarrollo de mecanismos de diálogo con las autoridades locales

Con el objetivo de establecer mecanismos de diálogo permanente con las autoridades locales, el Gabinete Nacional de Prevención realizará las gestiones necesarias para instalar una mesa de coordinación e intercambio con los alcaldes y alcaldesas, a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

En los departamentos, cada Gabinete Departamental establecerá espacios de coordinación e intercambio con los Comités Departamentales de Alcaldes (CDA) correspondientes.

J. Acceso a la información y rendición de cuentas

En el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que garantiza “el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado”³⁷, el Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia, establecerá, en coordinación con la Secretaría para Asuntos Estratégicos, los mecanismos y modalidades para realizar una sistemática rendición de cuentas a la sociedad en general, sobre el uso de los recursos y la implementación de los planes nacionales y departamentales de prevención de la violencia.

³⁷ Ley de acceso a la Información Pública, Art. 1.

VII. LINEAMIENTOS EN RELACIÓN A LOS RECURSOS

A. Movilización de recursos institucionales en función de la ENPV

Los recursos para ejecutar la Estrategia, así como los planes departamentales y municipales de prevención de la violencia, serán aportados por las instituciones nacionales y los gobiernos municipales, por lo que las actividades a nivel territorial deberán ser parte de sus planes de trabajo y figurar en sus presupuestos.

Las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán revisar sus presupuestos, así como los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y logísticos disponibles, para utilizarlos con el mayor grado de racionalidad, eficiencia y eficacia, en función de las prioridades establecidas en los planes municipales, departamentales y por el Gabinete Nacional de Prevención de Violencia.

En el nivel nacional, el Gabinete Nacional de Prevención será la instancia responsable de generar las directrices y asegurar que las instituciones planifiquen y hagan las previsiones correspondientes para destinar los recursos que les permitan cumplir con su rol y funciones en el marco de la presente Estrategia. Para ello, las instituciones deberán crear una línea presupuestaria específica en la que se consignen los recursos destinados a la implementación de los planes municipales.

En el nivel departamental, los Gobernadores y Gobernadoras, a través de los Gabinetes Departamentales de Prevención, realizarán las gestiones necesarias para que las instituciones del Órgano Ejecutivo destinen recursos para la implementación de la Estrategia en el departamento y los municipios priorizados.

Tanto a nivel municipal como departamental y nacional, se estimulará la movilización de recursos provenientes de actores de la sociedad civil, de empresarios y de la cooperación internacional comprometidos con los procesos de prevención de la violencia.

B. Diseño y gestión de fondos especiales

El Gabinete Nacional de Prevención, diseñará y gestionará la aprobación de fondos especiales que amplíen la cantidad de recursos disponibles para la ejecución de los planes municipales de prevención.

Cualquiera que sea la modalidad de los fondos especiales propuestos por el Gabinete Nacional de Prevención, deberán estar condicionados a la existencia de instancias municipales de prevención de la violencia, con participación de la sociedad civil y los actores territoriales, así como de la formulación de planes municipales de prevención de violencia.

La identificación de los municipios receptores de los fondos especiales, será con base a criterios previamente definidos, que los califiquen como elegibles para tales recursos.

C. Promoción del voluntariado y la participación social

Las instituciones deberán estimular y promover el voluntariado y la participación de la ciudadanía en general, así como de organizaciones sociales, universidades, centros educativos, organizaciones de servicio social, iglesias, gremiales y de la empresa privada presentes en el territorio.

Para ello, las diferentes instancias e instituciones implicadas en la ejecución de la Estrategia, establecerán convenios de cooperación con entidades de la sociedad civil y de la empresa privada que tengan disposición de participar en la ejecución de los planes departamentales y municipales de prevención.

D. Participación de la empresa privada.

Considerando que existe una relación de interdependencia entre la seguridad ciudadana y el desarrollo económico, las instancias nacionales, departamentales y municipales responsables de gestionar la Estrategia, deberán estimular y promover la participación activa de las empresas, en la ejecución de los planes de prevención en todos los niveles territoriales.

En cada territorio deberán crearse espacios sistemáticos y permanentes de diálogo y participación de las empresas en la ejecución de los planes de prevención. El propósito de estos espacios será definir, junto a los empresarios, iniciativas y procedimientos que faciliten su participación en acciones de desarrollo local y prevención de la violencia.

Para promover y elevar el aporte del sector empresarial, es importante tomar en cuenta que los agentes económicos siguen la lógica del mercado, por lo que las instituciones del gobierno nacional y los gobiernos locales deberán generar incentivos que estimulen la participación y el aporte de las empresas.

E. Gestión de recursos de la cooperación internacional

Todas las instancias del gobierno, los gabinetes departamentales y los gobiernos locales deben desplegar, bajo los criterios establecidos por esta Estrategia, iniciativas que permitan movilizar recursos y apoyos de la cooperación internacional para fortalecer los Planes de Prevención de Violencia, a partir de todas las modalidades posibles, incluyendo la cooperación descentralizada.

En ese marco, el Gabinete Nacional de Prevención establecerá una mesa permanente de coordinación con las diferentes agencias y organismos de cooperación internacional, a fin de gestionar y optimizar sus aportes técnicos, tecnológicos y financieros para la ejecución de la ENPV, así como de los planes municipales y/o mancomunados de prevención de la violencia.

VIII. LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ENPV EN LOS TERRITORIOS

Para asegurar una adecuada implementación de la Estrategia en los territorios, este apartado ofrece una serie de lineamientos, pautas, criterios y orientaciones, agrupados en 4 etapas (ver Esquema No. 3).

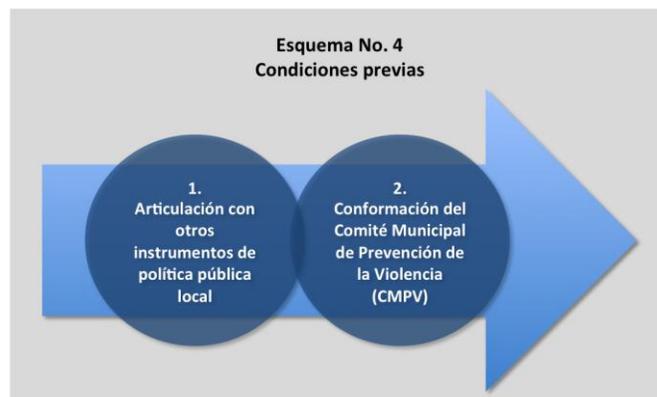
Los contenidos de este apartado recogen experiencias y lecciones aprendidas en procesos desarrollados en El Salvador y en América Latina, para que sirvan de referencia e insumos a quienes decidan emprender la ruta de la prevención de la violencia en sus territorios. En ningún momento este apartado deberá entenderse como una caja de herramientas, ya que se trata más bien de una propuesta conceptual y metodológica para orientar a los actores locales en los procesos de diseño y gestión de procesos de prevención municipal de la violencia. Tampoco se deberá buscar en ella una receta que define soluciones mágicas que sustituyen la obligación de los actores de encontrar soluciones creativas y apropiadas a los problemas concretos.



A. Condiciones previas

La puesta en marcha del proceso de diagnóstico, planificación y ejecución para abordar la prevención de la violencia requiere, como primer paso, la generación de condiciones que permitan una participación activa, organizada y protagónica de todos los actores y sectores del territorio.

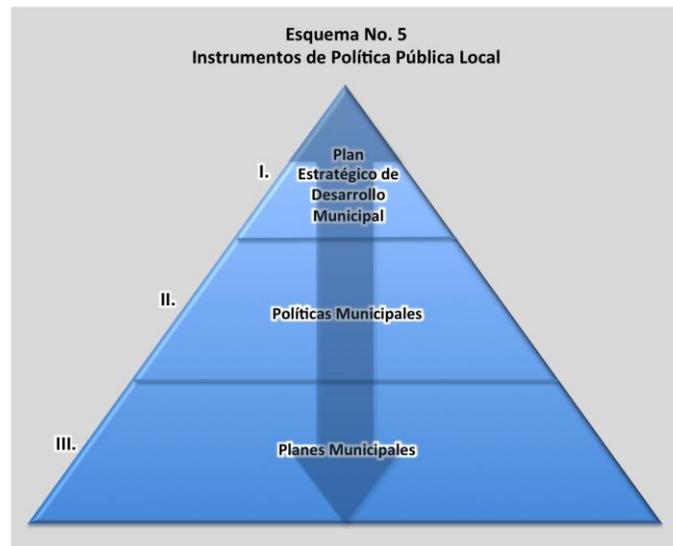
Como se explica en el Esquema No. 4, las condiciones previas que deben generarse son dos: la articulación del proceso de prevención de la violencia con otros instrumentos de política pública municipal y la conformación de un Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV).



A.1 Articulación con otros instrumentos de Política Pública Local

Como ha sido planteado, la prevención de la violencia es un componente clave de la seguridad ciudadana y ésta a su vez, es una dimensión fundamental del desarrollo humano. Por ello, es importante que los planes de prevención de la violencia respondan y estén articulados a una visión de desarrollo integral, que generalmente está plasmada en planes estratégicos municipales, con un horizonte temporal no menor a tres años.

Por lo anterior, articular los planes de prevención de la violencia con los planes estratégicos de desarrollo municipal o mancomunado, es importante para lograr un abordaje sistémico e integral de la causas que generan la violencia y la delincuencia y para mejorar de manera sostenida la seguridad ciudadana en los territorios.



Tomando en cuenta las características de la violencia y la delincuencia en El Salvador, así como los grupos poblacionales de mayor riesgo y/o afectación, es importante que los gobiernos locales desarrollen instrumentos de política pública local (políticas, planes, estrategias y ordenanzas) de seguridad ciudadana y convivencia, desarrollo económico local, juventud, niñez, adolescencia y equidad de género, entre otros (Esquema No. 5).

A.2 Conformación del Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV)

¿Qué es el Comité Municipal de Prevención de la Violencia y cuál es su rol?

El Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV), es una instancia integrada por personas representativas del conjunto de actores y sectores del municipio, convocada por el Gobierno Municipal, constituido para fortalecer la participación de la sociedad local en los procesos de prevención de la violencia y mejorar la seguridad ciudadana, en el marco de los objetivos, prioridades y lineamientos establecidos en la ENPV.

La labor de los CMPV está fundamentada en las disposiciones establecidas en la Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas (LMCCCA), en cuyo contenido se establece como finalidad (Art. 2) “impulsar la coordinación, cooperación y concertación entre los municipios, las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, empresa privada y población en general, con el propósito de potenciar y ejecutar programas y proyectos comunes para mejorar la calidad de vida de los habitantes” y se definen (Art. 3) como principios (entre otros) la participación ciudadana, participación protagónica y corresponsabilidad.

El CMPV es el actor fundamental de la Estrategia y tal como lo establece la Ley de Convivencia³⁸, será el Alcalde o Alcaldesa el que coordinará, liderará su trabajo y deberá convocar a todos los actores del municipio y junto con ellos, articular todas las acciones orientadas a prevenir eficazmente el fenómeno de la violencia.

El CMPV debe estar integrado en la dinámica de desarrollo del municipio, por lo que su labor estará articulada a las instancias municipales representativas de la población como los Comités de Desarrollo Local –CDL-, mesas intersectoriales, redes de ADESCO u otras organizaciones sociales, etc.

El hecho de que los CMPV estén liderados por los alcaldes o alcaldesas, no significa que esta instancia se convierte en un apéndice de quien lo lidera, sino que debe ser un espacio que de manera democrática dinamice la acción de los actores locales y nacionales en materia de prevención, a partir del diálogo y la generación de acuerdos.

¿Quiénes integran el CMPV?

El CMPV debe integrarse buscando el máximo nivel de pluralidad y representatividad de los actores y sectores que integran el municipio:

- Alcalde o alcaldesa, dos Concejales Municipales, el responsable de la instancia de promoción social del gobierno municipal y el Jefe del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM).
- Representantes de asociaciones comunales o intercomunales, de cantones, caseríos o barrios y colonias.
- Representantes de redes o asociaciones juveniles.
- Representantes de redes o asociaciones de mujeres.
- Representantes de iglesias.
- Representantes de cooperativas y gremiales.
- Representantes de sector comercio y sector empresarial.
- Representantes de centros educativos privados.

³⁸ Art. 9, literal a: “Coordinar los comités, mesas interinstitucionales, sociales y otras organizaciones que contribuyan a la convivencia ciudadana y de prevención de la violencia”.

- Representantes de medios locales de comunicación social.
- Otros representantes locales cuya inclusión se considere necesaria.

Al CMPV deberán integrarse los representantes de instituciones de gobierno con presencia en el ámbito local:

- Directores de Centros Educativos y Escuelas del MINED.
- Directores de Unidades de Salud y Hospitales del Ministerio de Salud, así como centros de atención de FOSALUD y el ISSS.
- Jefe de Delegación, Subdelegación y/o del puesto de la PNC.
- Representantes del sector Justicia.
- Representante del MJSP.
- Representantes de instituciones con competencias en materia de prevención de la violencia como el MINTRAB, MNEC/CONAMYPE, FISDL, SIS, SECULTURA, ISDEMU, ISNA INDES y otras.

Se debe buscar que quienes integren los Comités Municipales de Prevención de Violencia, se caractericen por su liderazgo municipal o comunitario, por su conocimiento de las necesidades del territorio y por su capacidad de trabajar voluntariamente y en equipo.

¿Cuáles son las funciones del CMPV?

Las funciones específicas del Comité Municipal de Prevención de Violencia deben ser mínimamente son las siguientes:

- Coordinar la elaboración participativa del diagnóstico y Plan Municipal de Prevención de Violencia.
- Desarrollar seguimiento y monitoreo a las actividades definidas en el Plan.
- Asegurar que las diferentes iniciativas de prevención de violencia del municipio funcionen coordinadamente y que respondan a una visión integrada de la acción municipal.
- Asegurar que los diferentes actores del municipio (representantes de intercomunales, sectoriales, juveniles, de iglesias, de ONG, etc.) puedan canalizar adecuadamente sus demandas, intereses y prioridades relativas a la prevención de la violencia.
- Asegurar una coordinación estrecha con la PNC para mantener una articulación adecuada entre la prevención y el control del delito.
- Gestionar recursos para la implementación de los proyectos de prevención de violencia.
- Generar espacios de comunicación y coordinación entre los diferentes actores del municipio y con el Gabinete Nacional y los Gabinetes Departamentales de Prevención.
- Asegurar la sostenibilidad y el respaldo político-institucional y social al Plan Municipal de Prevención de Violencia.

B. Formulación del diagnóstico y plan municipal de prevención de la violencia

Para abordar los factores que generan violencia y prevenirla efectivamente, hace falta conocer -a través de un diagnóstico- cuáles son las expresiones de violencia y delincuencia que afectan al municipio, sus causas y principales factores determinantes, así como las potencialidades, recursos y factores de protección.

Este paso, debe conducir –como se indica en el Esquema No. 6- a la elaboración de un Plan Municipal de Prevención de Violencia (PMPV) que como se explica más adelante, sitúe las prioridades, establezca resultados esperados y defina líneas de acción para lograrlos.

Tanto el diagnóstico como el Plan, deben ser diseñados e implementados como procesos participativos en los que deben confluir dinámicas sociales, políticas y técnicas, que activen la participación y el compromiso de todos los actores y sectores del municipio para prevenir la violencia.



B.1. Diagnóstico Participativo

¿Para qué es el diagnóstico?

El propósito del diagnóstico es identificar los problemas de violencia que de manera más aguda afectan a la ciudadanía y sus principales causas, así como las tendencias, potencialidades y oportunidades propias del municipio, que puedan ser aprovechadas en beneficio de todos. Esto permitirá ordenar y jerarquizar las principales necesidades y desafíos y a través de ello, hacer que los actores se preparen para diseñar un Plan Municipal de Prevención de la Violencia (PMPV), capaz de ofrecer soluciones adecuadas.

Es importante también que el diagnóstico tome en cuenta el hecho que, en muchos lugares, ya se cuenta con información recolectada.

La experiencia de varios municipios muestra que el diagnóstico se puede enriquecer caracterizando cada una de las comunidades, a partir del análisis de su problemática específica, así como de sus principales aptitudes, capacidades y potencialidades. Esto permitirá posteriormente, orientar y priorizar las acciones hacia cada una, en el marco del desarrollo del Plan Municipal de Prevención de la Violencia.

La etapa del diagnóstico no se debería cerrar simplemente con la identificación de las problemáticas principales o la radiografía de los factores de riesgo y de protección asociados a la

violencia en el momento, sino que a partir de ellos, debería incluir el establecimiento concertado de los principales **desafíos del municipio en materia de prevención de la violencia**. Este es el eslabón que articula el diagnóstico con la construcción del Plan Municipal de Prevención de la Violencia.

¿Quiénes hacen el diagnóstico?

La elaboración del Diagnóstico Municipal de Prevención de Violencia, deberá ser producto de un proceso de participación de todos los actores territoriales.

Para la elaboración del diagnóstico, el Comité Municipal de Prevención de Violencia podrá nombrar como apoyo técnico, un equipo planificador integrado por técnicos de la municipalidad, ONG y/o instituciones que participan en el CMPV.

El equipo técnico planificador tendrá como principales funciones:

- Presentar una propuesta técnica y metodológica del diagnóstico, construida en consulta con los actores locales y que debe aprobar el Comité.
- Coordinar la realización del diagnóstico, de acuerdo a los lineamientos aprobados por el Comité.
- Procesar y analizar la información.
- Formular el documento de resultados del diagnóstico, que deberá ser aprobado por el Comité.

La experiencia en el desarrollo de diagnósticos en diferentes municipios, indica que es recomendable que el equipo planificador se apoye, por un lado, en un grupo de facilitadores integrantes de las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, debidamente capacitados para ejercer su función, y por otro, y en la medida de las posibilidades de cada municipio, en un grupo de especialistas y profesionales.

¿Cómo hacer el diagnóstico?

El diagnóstico debe ser un proceso minuciosamente organizado y ejecutado a partir de cuatro momentos:

1) Diseño y organización.

El equipo planificador (nombrado por el Comité) hará un diseño técnico y metodológico del diagnóstico que permita conjugar el involucramiento del Comité y la más amplia participación de los habitantes y ciudadanos del municipio, para recoger la diversidad de perspectivas y miradas, utilizando todas las fuentes de información que estén al alcance, a partir de métodos que aseguren el más alto nivel de rigurosidad técnica que sea posible.

2) Recolección de información.

A partir del diseño técnico y metodológico del diagnóstico, se procederá a la recolección de información, para lo cual es importante:

- Indagar en el territorio sobre la incidencia de los factores de riesgo y de las zonas en donde estos factores se presentan con mayor fuerza.
- Realizar visitas a las comunidades, para constatar de forma directa las realidades comunitarias.
- Aprovechar investigaciones, estadísticas y documentos existentes, así como la información generada por las instituciones que forman el Comité. Por ejemplo, las estadísticas que maneja la PNC, la Fiscalía General de la República (FGR), los tribunales, el ISNA, ISDEMU, los Ministerios de Salud, Educación, Justicia y Seguridad Pública, Trabajo u otras instituciones.
- Recopilar la información de todos los recursos locales disponibles. Estos recursos pueden ser: humanos, infraestructura, financieros, programas existentes, de conocimiento de la problemática, de potenciales apoyos, etc.

3) Análisis de información y redacción del diagnóstico

Toda la información recopilada deberá ser procesada, analizada y convertida en un documento de diagnóstico, que de cuenta de los principales factores de riesgo y protección, los recursos y las potencialidades del municipio en relación a la prevención de la violencia.

4) Validación del diagnóstico

Para validar el diagnóstico, el equipo planificador deberá socializar los resultados del trabajo que ha realizado, a través de talleres en los que se asegure la participación de los miembros del CMPV, así como de otros actores que puedan resultar claves.

La importancia de todo el proceso descrito radica en la necesidad de construir un documento de diagnóstico en donde todos los actores importantes del municipio se sientan reflejados. En igual sentido, la validación del diagnóstico permitirá al equipo identificar posibles vacíos u otros aspectos que no han sido suficientemente tratados.

B.2. Formulación del Plan Municipal de Prevención de la Violencia (PMPV)

¿Qué es el Plan?

El Plan Municipal de Prevención de la Violencia (PMPV) es un instrumento de política pública local, para gestionar los procesos de prevención de violencia con sentido estratégico, por lo que deberá alinearse -cuando exista- con la Política Municipal de Prevención de Violencia y enmarcarse en la presente Estrategia Nacional. Esto le permitirá conectarse con los programas nacionales en marcha, con los esfuerzos que se realizan en otros municipios del país y contar con el

acompañamiento y apoyo del Gabinete Nacional de Prevención de Violencia y los Gabinetes de Gestión Departamental.

El plan es una hoja de ruta y un instrumento unificador, que debe comprometer a todos los actores, sectores e instituciones, para emprender un camino que permita mejorar la seguridad ciudadana, a partir de la prevención secundaria de la violencia.

Esto significa, que después de formulado el plan, este servirá de guía para que todos los esfuerzos que se realizan en el municipio en materia de prevención de la violencia, apunten hacia los mismos objetivos, evitando la dispersión y duplicidad, y ampliando la eficacia, eficiencia y coherencia de los esfuerzos que se realicen.

¿Quiénes participan en la formulación del Plan?

En la formulación del Plan deberán participar activamente todos los actores y sectores del municipio, así como las instituciones del gobierno nacional con competencias en materia de prevención, para ello, se deberán utilizar los criterios, mecanismos y orientaciones utilizadas en el proceso de diseño del diagnóstico municipal de violencia.

¿Cuáles son los contenidos del Plan?

De acuerdo a la experiencia es recomendable que el Plan tenga, al menos, los siguientes contenidos: un objetivo general, objetivos específicos, líneas de acción e identificación de los proyectos y recursos necesarios para su implementación.

Es importante asegurar que los **objetivos del Plan**, respondan a los desafíos identificados en el diagnóstico y expresen la situación de cambio estratégico que se pretende lograr en la situación de prevención de la violencia del municipio.

El **objetivo general**, debe indicar la situación que se espera conseguir en el municipio, en materia de seguridad ciudadana y prevención de violencia, en el plazo u horizonte temporal del plan (cinco a 10 años).

Los **objetivos específicos** expresan los cambios estratégicos que se espera lograr en relación a cada uno de los ejes o componentes del Plan. Para evitar la dispersión de esfuerzos, no deberían formularse más de cinco objetivos específicos.

Las **líneas de acción y proyectos**, por su parte, deberán indicar de manera concreta cómo y con qué recursos se van a conseguir los objetivos.

¿Cómo se formula el Plan?

La formulación del Plan Municipal de Prevención de Violencia, también deberá ser lo más participativa posible y basarse en el diagnóstico, de manera que pueda responder a las necesidades y los desafíos concretos de cada municipio.

El proceso de construcción del Plan deberá ser facilitado por un equipo nombrado y conducido por el CMPV, que propiciará el más amplio aporte local y lo presentará al CMPV para su aprobación y puesta en marcha.

Una vez formulado el Plan, es importante su validación. Con la misma lógica de la validación del diagnóstico, se deben realizar otros talleres de trabajo con el CMPV para validar el Plan Municipal de Prevención de Violencia.

Debe asegurarse que este Plan responda al enfoque y los principios de la presente Estrategia y a las prioridades municipales expresadas por todos los actores involucrados.

En otro orden, también es importante que todos los operadores de programas de prevención de violencia (escuelas, iglesias, sectores empresariales, ONG, etc.) se sientan identificados y vinculados con el diseño y la puesta en marcha del Plan.

C. Implementación y seguimiento

Una vez terminada la etapa de diseño del Plan, hay que preparar las condiciones para su puesta en marcha e implementación.

Para ello, es importante desarrollar un proceso de difusión del Plan, formular el Plan Anual de Trabajo del Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV), establecer convenios de cooperación entre el CMPV, las instituciones y socios del proceso de prevención, establecer coordinación estrecha con la PNC para articular adecuadamente la prevención secundaria de la violencia con el control del delito, realizar una efectiva coordinación, ejecución y seguimiento del Plan, establecer un observatorio municipal de prevención de violencia, desarrollar procesos de formación y desarrollo de capacidades y planificar y realizar acciones de rendición de cuentas.

C.1. Difusión del Plan

Es importante que en el momento de su arranque, el Plan Municipal sea ampliamente difundido en el municipio para que sea conocido por las diferentes comunidades y sectores que viven y trabajan en él.

Para ello es pertinente hacer un lanzamiento público del Plan, no entendido como un evento, sino como una serie de presentaciones a comunidades y sectores del territorio. Entendido así, este lanzamiento será como la chispa que enciende el motor y pone en movimiento el Plan. Con esto, en primer lugar, se hace una manifestación pública de la decisión y voluntad política del gobierno local y otros actores del municipio de asumir la prevención de la violencia como una tarea prioritaria y en segundo lugar, se hace una invitación y convocatoria a todos los actores, fuerzas y sectores del municipio a involucrarse en su implementación de manera activa, responsable y creativa.

En consecuencia, las presentaciones públicas deberán acompañarse de un informe amplio y detallado de las características que del Plan, de las condiciones en que se desarrollará y de una

explicación de los espacios y los mecanismos que se activarán para facilitar y asegurar la participación de todas aquellas personas, organizaciones o grupos que quieran hacerlo.

C.2. Plan Anual de Trabajo del CMPV

¿Qué es y para qué sirve el Plan Anual de Trabajo del CMPV?

El Plan Anual de Trabajo del CMPV es una herramienta de programación operativa en el que se planifican anualmente las acciones para conseguir los objetivos específicos del Plan Municipal de Prevención de la Violencia.

Dado que los recursos disponibles son siempre limitados y que para lograr los objetivos del Plan Municipal de Prevención de la Violencia, es necesario abordar factores muy complejos, el Plan Anual de Trabajo deberá partir de una adecuada priorización, definiendo aquellas acciones que resulten claves para desencadenar procesos que de manera progresiva incrementen los factores de protección y disminuyan los factores de riesgo asociados a la violencia.

¿Cuáles son los contenidos principales del Plan Anual de Trabajo?

El Plan Anual de Trabajo debe definir en relación a cada uno de los objetivos específicos del Plan Municipal de Prevención de la Violencia:

- Los resultados que se espera conseguir en el año.
- Las actividades necesarias para ello.
- Las entidades responsables de cada actividad y
- Los recursos que se requieren.

Además, es importante definir un cronograma en el que se reflejen los períodos de ejecución de cada una de las actividades.

C.4. Firma de convenios de cooperación entre el CMPV y otros actores claves para el impulso del Plan

Particular énfasis debe ponerse en los aspectos de articulación interinstitucional y coordinación de actividades y movilización de recursos. Para formalizar y asegurar esto es recomendable la firma de convenios de cooperación del CMPV con las diferentes instituciones del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación comprometidos con el impulso del Plan.

Los convenios de cooperación deberán indicar con claridad los objetivos que se espera conseguir, los compromisos asumidos y recursos comprometidos por cada una de las partes firmantes, así como los mecanismos a través de los cuales se realizará el seguimiento y evaluación.

Dado que los convenios son instrumentos que deben estar dotados de legalidad y definen compromisos formales, deberán ser firmados por las personas que representan la más alta autoridad de cada una de las partes firmantes. En ese sentido, por parte del CMPV lo deberá firmar el Alcalde o Alcaldesa en su calidad de coordinador o coordinadora del mismo.

C.4. Coordinación, ejecución y seguimiento del plan

¿Por qué es importante la coordinación para la ejecución y seguimiento del Plan?

Contar con un Plan Municipal de Prevención de la Violencia y un Plan Anual de Trabajo del CMPV es importante, pero insuficiente para asegurar que éstos se ejecuten de forma adecuada y que impacten de la manera prevista.

Para que ello ocurra, es necesario definir mecanismos e instancias para desarrollar una adecuada conducción y orientación del proceso, establecer una efectiva coordinación entre todos los actores y sectores involucrados en su ejecución, así como realizar un seguimiento permanente para identificar avances, dificultades y necesidades de ajuste y/o reorientación de las estrategias.

¿Cuáles son los mecanismos de coordinación para la ejecución y seguimiento del Plan?

Dado que en el Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV) están representados todos los actores y sectores del municipio, así como los referentes locales de las instituciones de gobierno y socios de los procesos de prevención municipal, es esta instancia la que tiene que asumir la responsabilidad principal de asegurar la coordinación y seguimiento de las acciones de prevención.

Después de formulado el Plan Municipal de Prevención de la Violencia (PMPV) y el Plan Anual de Trabajo, el Comité se convierte en la instancia que debe gestionar la ejecución de los procesos. Para ello es necesario:

- **Realizar reuniones periódicas** del CMPV, las cuales deben calendarizarse y convocarse de manera tal que se asegure la participación de los miembros del Comité. Por otra parte, las reuniones deben realizarse a partir de una agenda previamente establecida y es importante redactar actas que recojan los acuerdos tomados en cada sesión.
- **Conformar un equipo ejecutivo** que asuma la responsabilidad de coordinar y dinamizar las actividades del Comité, asegurando que las decisiones tomadas en su seno, se implementen adecuadamente. Es recomendable que este equipo se integre con un número no mayor a cinco personas y que sea coordinado por el Alcalde o por uno de los Concejales que participan en el CMPV.
- **Estructurar comisiones o equipos del CMPV** que asuman responsabilidades sobre componentes específicos del Plan. Conformar estos equipos es recomendable para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia del CMPV y fomentar involucramiento y protagonismo de todos sus integrantes.

- **Estructurar un equipo técnico-facilitador** integrado por especialistas, técnicos y funcionarios de la municipalidad y de las instituciones que forman parte del CMPV. Este equipo tendría la responsabilidad de facilitar la ejecución de los proyectos de prevención. No se trata que se convierta en el ejecutor directo de los proyectos o actividades, sino más bien que genere las condiciones organizacionales, institucionales, de apoyo del gobierno municipal y del Consejo Municipal de Prevención de la Violencia, para implementarlos de la mejor forma posible.
- **Delegar responsabilidades operativas relacionadas con la ejecución del Plan.** Todas las entidades que forman parte del CMPV deberán asumir responsabilidades operativas específicas en la ejecución del plan, a partir de su naturaleza, posibilidades y capacidades instaladas.

En ese sentido, deberán asignarse con precisión las tareas concretas que correspondan a las diferentes unidades de la municipalidad que dado su mandato, asumirá la responsabilidad principal en la operativización y ejecución de las acciones de prevención contempladas en el Plan Municipal de Prevención de Violencia.

Otra recomendación importante, es desarrollar una dinámica de trabajo al interior del CMPV que estimule la participación activa de todos en la ejecución de los proyectos o acciones que sean de su responsabilidad, y su compromiso de asumir la visión y las líneas estratégicas del Plan, incorporándolas en su cultura, ya sea pública, ciudadana o empresarial.

Se debe propiciar que las decisiones cotidianas de las instituciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas que trabajan en el municipio, se adapten a los objetivos, lineamientos y acciones del Plan, sin que por ello pierdan su autonomía y su naturaleza, legítimas y necesarias.

C.5. Conformación del Observatorio Municipal de Violencia.

La información es un factor fundamental para la buena implementación del PMPV. Por eso es importante recogerla, clasificarla y utilizarla de manera oportuna y efectiva. Para ello, una herramienta que ha mostrado ser de gran utilidad es el Observatorio Municipal de la Violencia.

El Observatorio es un espacio de concertación, coordinación y articulación interinstitucional en el municipio donde se comparte y sistematiza información clave sobre las distintas manifestaciones de violencia, para la construcción de una acertada toma de decisiones que aseguren la adecuada prevención de la violencia y la plena convivencia ciudadana.

Los observatorios se establecerán en el marco del Sistema Nacional de Información sobre Prevención de Violencia, gestionado por el Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia.

La Dirección General del Ministerio encargado de la Prevención de la Violencia brindará asistencia técnica para el establecimiento y/o fortalecimiento de los observatorios municipales.

C.6. Formación y desarrollo de capacidades

Dada la complejidad de la prevención de la violencia en los municipios, es muy importante formar y desarrollar capacidades de los integrantes del Comité Municipal de Prevención de la Violencia, así como de las diferentes unidades de la municipalidad y de los actores locales implicados en los procesos de prevención de violencia.

Para ello, el Gabinete Nacional de Prevención, diseñará e implementará una estrategia y un programa de desarrollo de capacidades de los operadores de la Estrategia en los territorios y promoverá espacios periódicos y sistemáticos para el intercambio de experiencias, la reflexión crítica sobre éstas y la construcción conceptual en materia de prevención de la violencia.

Vinculado con lo anterior, el CMPV deberá formular y poner en marcha sus propias iniciativas de formación y capacitación, para lo cual podrá establecer convenios de cooperación con universidades, ONG e instituciones con experiencia y capacidades instaladas en materia de prevención de la violencia.

C.7. Rendición de Cuentas

Otro aspecto importante en la implementación del PMPV y en coherencia con el Capítulo IX del Código Municipal, es la sistemática rendición de cuentas a la población sobre los avances, logros y problemas, así como sobre los recursos invertidos a lo largo del Plan.

Esto requiere programar eventos específicos, de preferencia semestrales, y darles una amplia difusión para que se conviertan en parte del diálogo permanente que el Concejo Municipal y el CMPV deben sostener con la población y los diferentes actores involucrados en la prevención de la violencia en el territorio.

D. Evaluación y gestión del conocimiento

El último punto a acordar en función de una eficaz y adecuada implementación del Plan Municipal de Prevención de Violencia, es la instalación de un buen sistema de evaluación y gestión de conocimiento del mismo.

D.1. Evaluación

La experiencia en prevención de violencia de muchos municipios, releva la importancia que tiene diseñar y acordar un sistema de evaluación de la implementación del PMPV para optimizarlo.

Muchos planes no se pueden evaluar adecuadamente, justamente por no haber previsto en su diseño la evaluación y carecer, en consecuencia, de una metodología, mecanismos e instrumentos apropiados para ello.

Para que el Plan pueda ser evaluado deberá tener al menos cuatro elementos: una clara delimitación de sus alcances (objetivos, resultados, metas) precisión y calidad en la programación (actividades, tiempos, responsables), información suficiente y de buena calidad sobre los avances y dificultades y capacidad de gestión con relación al seguimiento y la evaluación.

No está de más recordar aquí que el PMPV es un medio y un instrumento de los actores del municipio para propiciar su transformación y avanzar hacia un territorio en el que la violencia se previene adecuadamente.

Lo anterior implica, no solamente evaluar la capacidad del Plan para lograr los objetivos concretos, sino también para contribuir a la creación de capital social, la concertación público-privada y el avance en la cohesión social que se expresa en mayores niveles de inclusión, participación y legitimidad.

En esa perspectiva, la evaluación deberá hacerse bajo el mismo enfoque y con los mismos actores que participaron en el proceso de planificación y están comprometidos e involucrados en su ejecución.

En otras palabras, la evaluación no debe entenderse como un trabajo mecánico de registrar actividades y coleccionar medios de verificación. Se trata más bien de establecer un proceso permanente de toma de decisiones estratégicas retroalimentado por el sistema de seguimiento del Plan.

Concretamente, con la evaluación del PMPV se pretende:

- Determinar si las acciones llevadas a cabo y los efectos producidos en el municipio, lo van conduciendo hacia el escenario deseado y los objetivos establecidos.
- Facilitar la toma de decisiones en base a información relevante y al aporte de los diferentes actores, para hacer cambios sustantivos o ajustes en el Plan en función de prevenir mejor la violencia en el municipio.

Para desarrollar un buen sistema de evaluación es necesario que el CMPV despliegue una metodología que articule procedimientos, mecanismos y herramientas basadas en un sistema de información y medición de indicadores de gestión que permitan evaluar el progreso de los programas y proyectos y el grado de impacto de las actuaciones del Plan sobre los factores de riesgo y de protección.

D.2. Gestión del conocimiento

Un factor fundamental para avanzar en prevención de la violencia es el aprendizaje a partir de la propia experiencia que se va acumulando en el municipio. Para ello es necesario recoger y sistematizar dicha experiencia. Esta tarea debe ser planteada desde la planificación misma y conducida por el CMPV.

El objetivo de la sistematización es que quienes han impulsado el PMPV reflexionen sobre su propia experiencia para identificar las lecciones que ésta les ha dejado (logros, dificultades, obstáculos, métodos, nuevas ideas, etc.), generar nuevos conocimientos a partir de ellas y así mejorar su propia práctica.

El sujeto de la sistematización, por tanto, son las y los protagonistas del PMPV. El proceso de sistematización debe ser, en consecuencia, ampliamente participativo, por lo cual el procedimiento a seguir debe garantizar las condiciones para que las personas que participaron en las iniciativas y actividades del PMPV sean las que generen las principales reflexiones y conclusiones.

Según lo anterior, el proceso de sistematización debe ser un ejercicio altamente reflexivo y analítico por parte de las y los participantes y producir un documento en el que se recojan las lecciones y los nuevos conocimientos generados en el proceso y que sirvan no solo para quienes participaron, sino para intercambiar con otros municipios y actores.

Para contribuir a los procesos de sistematización en los municipios, el Gabinete Nacional de Prevención y los Gabinetes Departamentales promoverán intercambios de experiencias inter municipales y apoyarán con técnicos o profesionales que contribuyan a facilitar y asesorar tanto los procesos de sistematización como los intercambios.

El Gabinete Nacional de Prevención recogerá, desde una perspectiva nacional, las experiencias municipales más significativas para difundirlas y utilizarlas como insumos para enriquecer esta ENPV.

IX. ANEXOS

Anexo 1: Directorio de instituciones del Gabinete Nacional de Prevención

Anexo 2: Directorio de programas y organismos de cooperación internacional

Anexo 3: Links a políticas públicas y leyes relacionadas con la prevención de la violencia

Anexo 4: Caja de Herramientas para la prevención de la violencia