



MINISTERIO DE JUSTICIA
Y SEGURIDAD PÚBLICA
GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

infoSEGURA

Herramienta para priorización y focalización de políticas en materia de seguridad ciudadana

Aplicación en el marco del Plan El Salvador Seguro





Presentación

El Plan El Salvador Seguro (PESS) es producto del compromiso y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), el cual se instaló en el año 2014 a partir de la convocatoria hecha por el presidente de la República a los diferentes sectores de la sociedad, con el objetivo estratégico de promover y facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la justicia, la seguridad ciudadana y la convivencia, procurando el logro y suscripción de acuerdos. Está compuesto por instituciones del Estado, iglesias, medios de comunicación, empresa privada, partidos políticos, miembros de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

Sobre la base de las buenas prácticas desarrolladas y tomando en consideración las propuestas realizadas por diversos sectores en diferentes momentos de la historia reciente, el Consejo ha articulado el Plan El Salvador Seguro (PESS). Este plan es de carácter integral y flexible, alineado al Plan Quinquenal de Desarrollo, y estructurado a partir de los ejes de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, cuya ejecución es liderada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

El plan es diseñado como un marco de resultados, metas y recursos, que incorpora 133 acciones prioritarias para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y proteger a las víctimas. Se estructura a partir de los siguientes ejes:

1. Prevención de la violencia.
2. Control y persecución penal.
3. Rehabilitación y reinserción.
4. Atención y protección a las víctimas.
5. Fortalecimiento institucional.

El PESS articula tres énfasis: 1) gestión basada en resultados, incluyendo mecanismos de monitoreo y evaluación para ajustar las estrategias, acciones y recursos durante la implementación de las acciones; 2) focalización territorial: ofrece una estrategia de implementación escalonada y progresiva con una primera fase de trabajo en 10 municipios, una segunda fase donde se incorporan 16 municipios adicionales y 24 municipios en su tercera fase, cubriendo 50 municipios en un periodo de 3 años; 3) priorización en grupos poblaciones más afectados por la violencia y la criminalidad.

Para llevar a cabo los procesos de focalización, la Dirección de Información y Análisis del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (DIA/MJSP), con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), diseñó la herramienta de priorización y focalización de las intervenciones, la cual formará parte del Sistema integrado de estadística del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.



Herramienta de priorización territorial

El análisis de las estadísticas de la Policía Nacional Civil muestra altos niveles de concentración de delitos en algunos municipios. Estos datos han demostrado que el delito tiene un comportamiento geográfico innegable en lugares y espacios territoriales concretos no solo a nivel nacional sino, también, dentro de los municipios mismos. Partiendo de ese supuesto, es posible identificar lugares que concentran mayor proporción de delitos y permite añadir otras variables en materia de seguridad ciudadana, como lo son factores de riesgo e indicadores de desarrollo humano.

Así, se diseñó una herramienta utilizada por la DIA/MJSP con la finalidad de generar análisis de datos multisectoriales, que ha servido de insumo para la toma de decisiones multinivel y la elaboración de políticas públicas.

La herramienta está compuesta por dos índices y un análisis situacional por municipio, los cuales se detallan a continuación.

1. Índice de priorización de municipios

Este índice, cuyo objetivo es identificar municipios prioritarios para la política de seguridad ciudadana y convivencia en El Salvador, se basa en recopilar indicadores de inseguridad ciudadana y factores de riesgo que permiten ordenar a nivel nacional los municipios por su nivel de afectación por tipos de delitos y factores de riesgo.

El índice está compuesto de doce indicadores: nueve relacionados con la inseguridad ciudadana y tres que son considerados como factores de riesgo. Estos indicadores se reportan para cada municipio.

Para calcular el valor del índice en cada municipio, se utiliza un método que consiste en multiplicar el valor de cada indicador por el peso correspondiente. El resultado arroja un índice con valores de 0 a 1, donde 0 representa la mayor seguridad ciudadana y 1 la mayor concentración de inseguridad ciudadana.

Tabla No.1. Índice para la priorización de municipios: detalle de indicadores.

Componente	Peso Porcentual	Fuentes	Indicador	Peso porcentual
Amenazas contra la vida	30%	MJSP ¹	Homicidios	15%
			Homicidios mujeres	7%
		PNC	Desaparecidos	8%
Amenazas contra la integridad física	10%	PNC	Lesiones	5%
		PNC	Violencia Intrafamiliar	5%
Amenazas contra la propiedad	30%	PNC	Extorsiones	8%
		PNC	Robo	8%
		PNC	Hurto	7%
		PNC	Robo y hurto de vehículo	7%
Factores de riesgo	30%	MINEC	Proporción de población urbana	8%
		DGCP	Privados de libertad	12%
		MINED	Escuelas con amenaza de pandilla	10%

Fuente: Elaboración propia.

1.1. Aplicación del índice

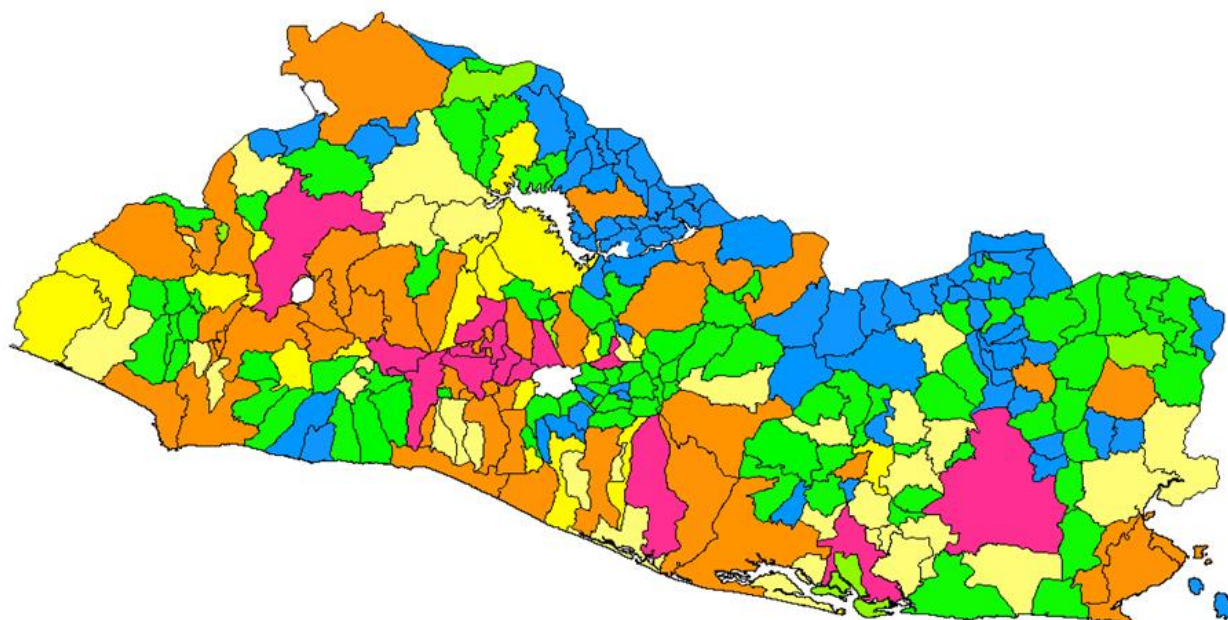
El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) aplicó el índice para identificar los territorios más afectados, donde es más urgente y estratégico intervenir de cara a reducir los niveles de violencia y criminalidad.






Como resultado de la aplicación del índice se categorizaron los municipios según niveles de

inseguridad en: muy baja, baja, media, alta y muy alta. El análisis fue presentado al CNSCC y constituyó un insumo para la focalización de las acciones del Plan El Salvador Seguro (ver mapa 1).

¹ Datos obtenidos de mesa de conciliación de homicidios

Mapa No. 1. Priorización de los municipios según índice



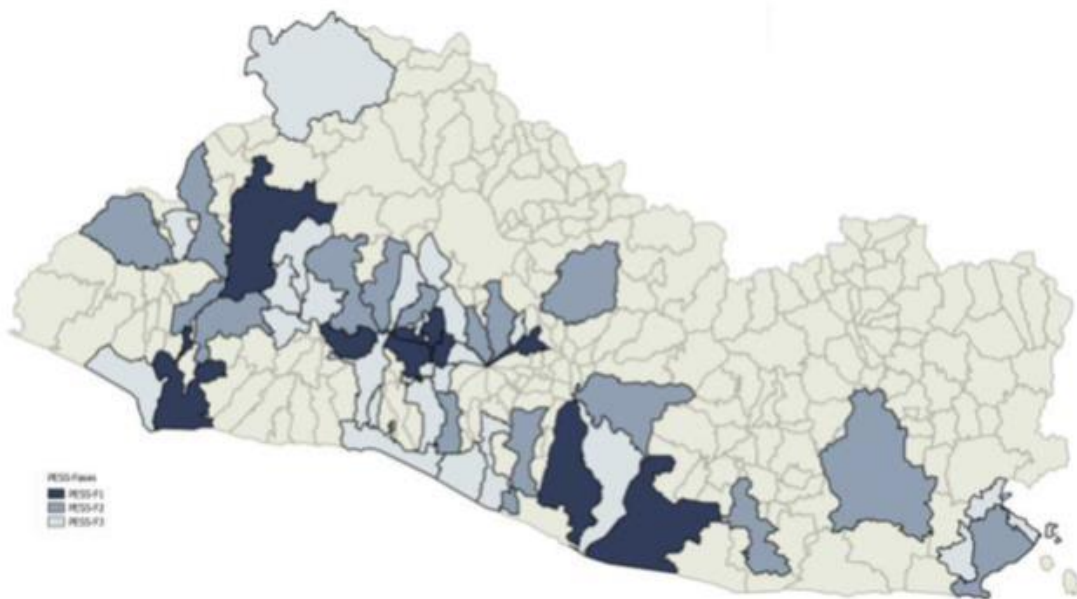
	Categoría	Rango del índice	Total de municipios
	Inseguridad muy baja	0-18	73
	Inseguridad baja	18-31	86
	Inseguridad media	31-48	50
	Inseguridad alta	48-68	39
	Inseguridad muy alta	68-100	14

Fuente: Elaboración propia

El índice permitió priorizar los municipios más afectados por la violencia a nivel nacional. Los resultados constituyeron un insumo para el análisis de la problemática de inseguridad en el CNSSC y la selección de los 50 municipios priorizados para el PESS.



Mapa No. 2. 50 municipios priorizado en las tres fases del PESS



2. Índice de Priorización de Centros Educativos²

Este índice permite analizar muchas variables relacionadas a amenazas y vulnerabilidades en centros escolares, de forma simultánea y transmitir al Ministerio de Educación y al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública información de manera clara y rápida, con la finalidad de focalizar los centros escolares que requieren atención, priorizar las intervenciones, así como la formulación de políticas públicas y planes de acción para

responder a los problemas de seguridad ciudadana de cada centro educativo³.

Este índice es un instrumento multivariado que permite agregar la información de variables como la presencia de pandillas, la ocurrencia de robos y hurtos, la detección de drogas, la portación de armas blancas y/o de fuego en un único indicador, y el tamaño de la matrícula.

Tabla No.2. Índice para priorización de centros escolares: detalle de indicadores

Componente	Peso porcentual	Fuentes	Indicador	Peso porcentual
Amenazas contra la seguridad ciudadana	70%	Observatorio sobre los Centros Educativos Públicos	Presencia de maras y/o pandillas	23%
			Robos y/o hurtos	14%
			Violaciones	18%
			Drogas	23%
			Portación de armas blancas o armas de fuego	23%
Matrícula relativa	30%	Censo Escolar	Tamaño de matrícula final	100%

Fuente: Elaboración propia.

² La información del índice es obtenida de dos fuentes: 1) el Observatorio sobre los Centros Educativos Públicos en El Salvador y 2) la base de datos del Censo Escolar.

³ La preselección de los centros educativos, identificados a través del índice se incluye en los diagnósticos preliminares. La selección final se realiza mediante el proceso de consulta descrito en el capítulo anterior.



Con este procedimiento se espera que un único número concentre toda la información necesaria para discernir entre aquellos centros educativos de alta violencia de aquellos relativamente seguros, permitiendo de esa manera agilizar el proceso de selección de escuelas que requieren atención.

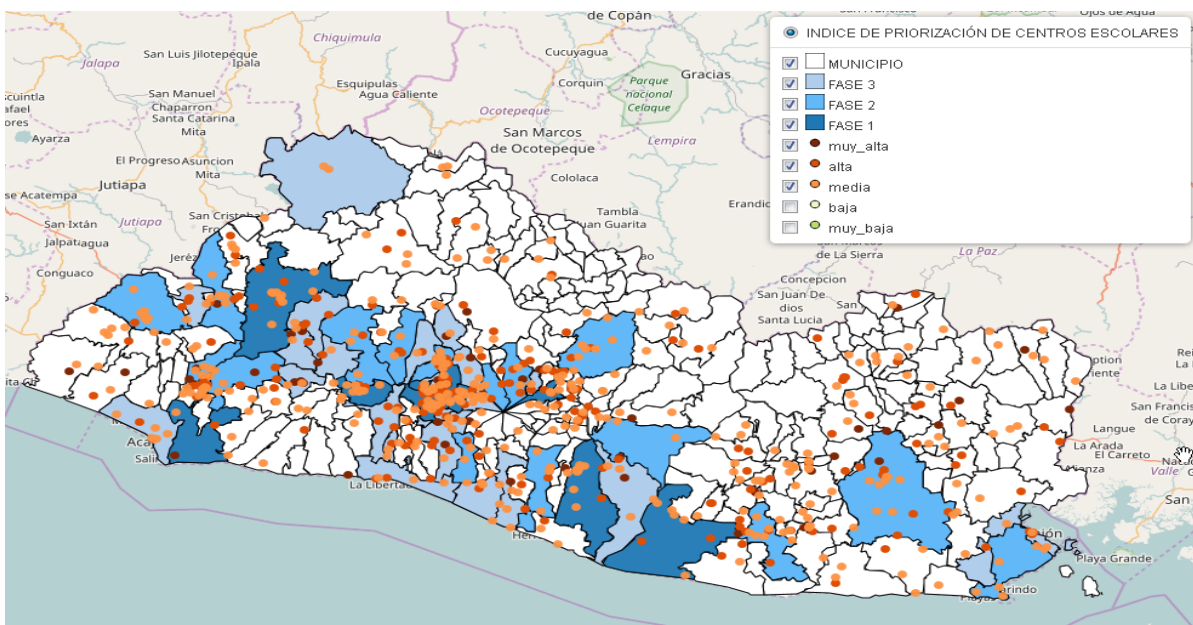
El mapa siguiente refleja los centros educativos en 5 diferentes categorías: a) muy baja inseguridad; para valores del índice entre 0 y 0.2, b) baja inseguridad; para valores del IPCE entre 0.2 y 0.4, c) media; para un IPCE entre 0.4 y 0.6, d) inseguridad alta, para valores entre 0.6 y 0.8. Finalmente, la categoría e) inseguridad muy alta, corresponde a valores

del IPCE que oscilan entre 0.8 y 1.0. Asimismo, el mapa presenta los municipios clasificados según las fases de implementación del Plan El Salvador Seguro.

2.1. Aplicación del índice

Esta herramienta está siendo utilizada en el marco del proceso de implementación del Plan El Salvador Seguro. El análisis de datos elaborado a partir de su aplicación constituyó el insumo sobre la base del cual el MINED, la PNC y los Comités Municipales de Prevención priorizaron 250 centros escolares en los municipios priorizados.

Mapa No. 4. Centros escolares priorizados por el índice



Fuente: elaboración propia con base en DIA-MJSP.

3. Análisis situacional de municipios priorizados

Identificados los cincuenta municipios prioritarios, se realiza un análisis sobre amenazas y factores de riesgo que permiten construir diagnósticos locales y planes de acción sobre la base de evidencia. Esto permitió elaborar los análisis situacionales en los municipios e identificar los sectores más afectados por la violencia y criminalidad⁴.

La finalidad es proporcionar información a los gobiernos locales y demás instituciones con presencia en el territorio sobre los lugares y grupos poblaciones en los cuales se concentran las distintas problemáticas, de cara a diseñar e implementar estrategias focalizadas y específicas para enfrentar diversas manifestaciones de violencia o reducir la presencia de factores de riesgo.

La información es procesada y analizada con la participación de diferentes actores del municipio, y busca construir acuerdos para priorizar las intervenciones, según los problemas identificados.

Para el análisis se considera: 1) resumen de las políticas, planes y programas municipales en vigor, de la organización y espacios de coordinación municipal y los mecanismos de gestión de la información, 2) estadísticas de delitos, 3) factores de riesgo; desagregados por sector, 4) la policía complementa el análisis información de inteligencia y de investigación.

Para su elaboración, el MJSP utiliza información de:

- Alcaldías: Comités Municipales de Prevención de la Violencia.
- Policía Nacional Civil.
- Dirección General de Centros Penales.
- Ministerio de Extranjería y Migración.
- Ministerio de Educación.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la la Adolescencia.
- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Economía.
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer.

3.1. Aplicación de análisis municipales

A partir del análisis realizado se socializa a través de un proceso de consulta con actores locales que integran los Comités de Prevención de la Violencia de cada municipio para consensuar los sectores priorizados y los centros educativos.

⁴ La sectorización municipal se realizó sobre la base de los sectores policiales.

Recuadro. No 1. Posibles variables de análisis municipal y ejemplos.

Delitos violentos: cifras de los delitos de mayor impacto social (homicidios, lesiones, robos, extorsiones, etc.)
Armas de fuego: delitos cometidos con armas, portación ilegal de armas, personas lesionadas, etc.
Organizaciones criminales y delincuentes comunes: tipo de pandillas, etc.
Juventud, violencia y exclusión: jóvenes (15-29 años) víctimas de homicidios, detenciones por tenencia de drogas, jóvenes que ni estudian ni trabajan, etc.
Violencia hacia mujeres, niñez y adolescencia: casos de violencia hacia las mujeres, violencia intrafamiliar, embarazos adolescentes, violencia sexual, adolescentes asesinados, centros educativos con niveles elevados de deserción escolar y problemas de pandillas, número de familias con personas privadas de libertad, niños, niñas y adolescentes que no estudian.
Conflictos interpersonales y violencia: avisos del sistema de emergencia policial (911) sobre problemas de convivencia (desordenes públicos, conflictos familiares, etc.).
Accidentalidad vial: cifras de víctimas de homicidios y lesiones culposas, lesiones de causas externas por accidentes vehiculares, etc.

Amenazas	Incidencia
Problemas familiares, conflictos interpersonales, intolerancia, y consumo de alcohol generan violencia	4,519 avisos de la ciudadanía al sistema 911 para reportar problemas de convivencia: <input type="checkbox"/> 1,990 avisos por problemas familiares: violencia familiar, violencia hacia las mujeres, desobediencia a medidas cautelares, etc. <input type="checkbox"/> 1,869 avisos por conflictos interpersonales tales como agresiones, riñas, amenazas, ruido estridente, etc. <input type="checkbox"/> 349 desorden públicos: alteración al orden público, <input type="checkbox"/> 621 problemas relacionados con consumo de alcohol (ebrios)
Violencia hacia mujeres, niñez y adolescencia	Para 2015, la Unidad de Atención Integral a la Mujer, Vice ministerio de servicios de Salud reporta 406 atenciones maternas registradas en el municipio. El 94% son adolescentes entre 15 y 17 años. La Junta de Protección de la Niñez y de la Adolescencia recibió 342 casos, relacionados con 436 víctimas. 51% de las víctimas son niñas y adolescentes. Los derechos más vulnerados han sido: a la integridad (314 denuncias), Unidad de Información y Análisis, Subdirección de Políticas CONNA, 2015. 4 centros escolares han sido priorizados por reportar mayores problemas con pandillas, droga, extorsión, y motivos de deserción escolar relacionados con la violencia pandilleril, embarazo, migración, cambios de domicilio, entre otros. Dirección Nacional de Prevención y Programas Sociales, MINED, 2015. 206 adolescentes en conflictos con la ley penal juvenil. (185 de sexo masculino y 21 de sexo femenino). 95% tiene educación básica. 11% están acompañados y/o casados

Amenazas	Incidencia																											
Incremento de los homicidios y concentración de delitos violentos	Aumento de los homicidios entre 2014 y 2015: de 90 homicidios a 209 homicidios (182 hombres /27 mujeres). PNC, 2015 El municipio lleva el 1er lugar en el departamento en la ocurrencia de homicidios. 48% del total de los homicidios registrado en el departamento, PNC, 2015 Del total de las personas reportadas desaparecidas (68 de sexo masculino y 12 de sexo femenino), 58% tenían menos de 30 años al momento de los hechos. 3 han fallecidas. PNC, 2015.																											
Las principales víctimas y victimarios de la violencia delictiva son hombres jóvenes	El 43% del total de las víctimas de homicidios tenía entre 15 y 29 años al momento de los hechos; el 91 % de sexo masculino. PNC, 2015. El 53% del total de las personas privadas de libertad que reportan vivir en el municipio tiene entre 18 y 29 años (89 % hombres). DGCP, 2015. <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Hombres (931)</th> <th>Mujeres (120)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>• Condenados por</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Homicidio</td> <td>37 %</td> <td>6 %</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Extorsión</td> <td>35 %</td> <td>66 %</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Drogas</td> <td>7 %</td> <td>13 %</td> </tr> <tr> <td>• Jóvenes afiliados a pandillas</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> MS 13</td> <td>56 %</td> <td>18 %</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Mirada Loca</td> <td>36 %</td> <td>3 %</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Ninguno</td> <td>6 %</td> <td>78 %</td> </tr> </tbody> </table>		Hombres (931)	Mujeres (120)	• Condenados por			Homicidio	37 %	6 %	<input type="checkbox"/> Extorsión	35 %	66 %	<input type="checkbox"/> Drogas	7 %	13 %	• Jóvenes afiliados a pandillas			<input type="checkbox"/> MS 13	56 %	18 %	<input type="checkbox"/> Mirada Loca	36 %	3 %	<input type="checkbox"/> Ninguno	6 %	78 %
	Hombres (931)	Mujeres (120)																										
• Condenados por																												
Homicidio	37 %	6 %																										
<input type="checkbox"/> Extorsión	35 %	66 %																										
<input type="checkbox"/> Drogas	7 %	13 %																										
• Jóvenes afiliados a pandillas																												
<input type="checkbox"/> MS 13	56 %	18 %																										
<input type="checkbox"/> Mirada Loca	36 %	3 %																										
<input type="checkbox"/> Ninguno	6 %	78 %																										



Conclusión

Una vez concluidos los procesos anteriores, la DIA integra la información a través de un mapa dinámico de cada uno de los municipios priorizados, incluyendo: información sociodemográfica, estadísticas sobre amenazas, factores de riesgo y datos relevantes de los centros escolares priorizados.

Este mapa sistematiza e integra toda la información oficial y contribuye a establecer la articulación

intersectorial para la implementación de la política pública de seguridad ciudadana. A su vez, contribuye a la articulación de las instancias encargadas de la prevención de la violencia y el delito, como el Gabinete de Seguridad, el Subgabinete de Prevención, las Gobernaciones Departamentales, los Gobiernos Municipales y los Comités de Prevención de la Violencia y ofrece un marco de referencia para la intervención de la cooperación internacional.



Unidad de Coordinación Regional del Proyecto, Oficina del PNUD en El Salvador.
Edificio Naciones Unidas, Blvd. Orden de Malta Sur, No. 2-B, Santa Elena, Antiguo Cuscatlán, La Libertad
Teléfono: (503) 2509 3536, e-mail: lucia.garcia@undp.org