

## PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### EL SALVADOR

#### I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

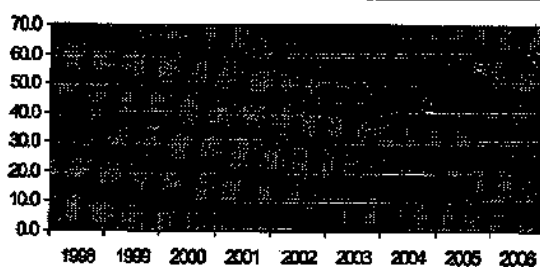
<b>Título del Proyecto:</b>	Apoyo al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia en el Área de Seguridad Ciudadana		
<b>Número del Proyecto:</b>	ES-T1070		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Jefe: Juana Salazar (RE2/SC2); otros miembros: Emmanuelle Sánchez-Monin (COF/CES); José Luis Irigoyen (RE2/SC2); Karelía Villa (RE2/SC2); Oriana Bonfim (LEG/OPR) y Javier Jiménez (LEG/OPR).		
<b>País beneficiario:</b>	República de El Salvador		
<b>Organismo Ejecutor:</b>	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ)		
<b>Fondo:</b>	Fondo de Operaciones Especiales (FOE)		
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID (FOE)	US\$ 295.000	
	Fondos Locales	US\$ 39.000	
	<b>Total</b>	<b>US\$ 334.000</b>	
<b>Plazo de ejecución</b>	18 meses		
<b>Período de desembolso:</b>	21 meses		

#### II. MARCO DE REFERENCIA

##### A. Antecedentes

- 2.1 La creciente violencia y delincuencia en El Salvador constituye la más grande preocupación de la población y de las autoridades del país y ocupa un lugar muy importante en el debate para controlarla y prevenirla debido a su alto impacto en la convivencia ciudadana, y por sus efectos en la gobernabilidad, en la competitividad del país, inversión y crecimiento económico. A partir del 2003 se registró un aumento significativo en los índices de homicidios, aumentado de 33 por 100.000 habitantes a casi 58 en el 2006. Más de la mitad de las víctimas por homicidio son jóvenes entre 15 a 29 años y este porcentaje ha ido en aumento desde el 2003. La estructura de la criminalidad se ha estado modificando, presentando un incremento importante en la posesión y tráfico de drogas, la extorsión, aunque siguen predominando el

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes 1998-2006



Fuente: PNC

hurto, robo, lesiones personales y violencia doméstica. Sin embargo, la Policía Nacional Civil (PNC) reporta que en el último año se han reducido los secuestros, robos y hurtos. En el 2005, la violencia representó un costo económico del 11,2% del PIB.<sup>1</sup>

- 2.2 El fenómeno de las maras, es un problema que se ha venido extendido en el País y ha experimentado una mutación en comportamientos y hacia delitos graves, en algunos casos ligados al narcotráfico. Según la PNC, se tienen registrados 12.000 pandilleros, pero se estima su número real en alrededor de 30.000. Uno de los delitos más comunes cometidos por estos grupos es el del cobro de extorsiones.
- 2.3 En cuanto al nivel de percepción de inseguridad, se destaca un considerable aumento respecto a la tendencia registrada en los últimos años. El 76% de los ciudadanos opina que la delincuencia aumentó respecto al año anterior. Adicionalmente, el 2006 registró el nivel de victimización más elevado del último trienio. Según el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), el 18.2 % de los ciudadanos declaró haber sido víctima directa de un hecho delincencial.
- 2.4 El Gobierno de El Salvador (GOES) ha otorgado al tema de la seguridad una alta prioridad, reflejado en su Plan de Gobierno "País Seguro 2004-2009" en el cual se compromete a apoyar la creación de una Política Integral de Seguridad Ciudadana de la cual se desprendan acciones encaminadas a prevenir la violencia social y el delito; combatir la delincuencia y rehabilitar y reinserir al menor infractor y adulto joven en conflicto con la ley. La actual Administración ha realizado varios esfuerzos por atender la prevención de la violencia, mediante: la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) en el 2004, con importantes acciones de prevención de la violencia; la creación en diciembre del 2006 del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ) por decreto ejecutivo como ente rector del sector, separándolo del Ministerio de Gobernación para darle un énfasis principal a la seguridad, esto es un paso adelante para crear un órgano rector que maneje la seguridad integralmente; los lineamientos para un Plan Nacional de Prevención y Paz Social (PNPPS) y los primeros esfuerzos de coordinación interinstitucional a través de una Mesa Nacional de Prevención; y la creación de la Comisión Nacional para la Seguridad y la Paz Social en el 2006.
- 2.5 El MSPJ enfrenta un gran desafío y oportunidad para coordinar las acciones de prevención de la violencia que le permitan tener un impacto positivo en la seguridad ciudadana. Este Ministerio es el responsable de diseñar e implementar la Política y el PNPPS. Entre sus principales desafíos se requiere fortalecer su gestión mediante: i) la elaboración de una Política Nacional Integral de Seguridad Ciudadana y la implementación efectiva del PNPPS; ii) la consolidación de su estructura orgánica, reglamentación de sus funciones, cargos y perfiles.; iii) el desarrollo de mecanismos de coordinación con otras instituciones involucradas en el tema y con la sociedad civil; iv) la capacitación al personal del Ministerio en planificación estratégica y prevención de la violencia; v); la implementación de un sistema de información que les permita mejorar la planificación y toma de

---

<sup>1</sup> ¿Cuánto Cuesta la Violencia en El Salvador?. PNUD 2006.

decisión; y vi) la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación que le permita verificar el impacto de sus acciones.

- 2.6 La PNC, adscrita al MSPJ y cuya potestad es velar por el orden público y la seguridad de los ciudadanos, ha sido fortalecida con recursos fiscales para llevar a cabo su función de control y represión. Actualmente la PNC está complementando estas acciones con esquemas de prevención, que se operativizan a través de las diferentes Divisiones que integran la Subdirección de Seguridad Pública (División de Registros y Control de Servicios Privados de Seguridad, División de Emergencia 911), trabajo que se fundamenta en el trabajo comunitario, involucrando para tal fin a las autoridades de las municipalidades como a los miembros de las diferentes comunidades, para lo cual se ha firmado un Convenio de Cooperación con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el cual ha sido divulgado en cada uno de los municipios del país. En este esfuerzo, también se integra el trabajo de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad (Unidad de Policía Comunitaria, Unidad de Prevención y Unidad de Atención Ciudadana).

### **III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

#### **A. Objetivo**

- 3.1 Esta Cooperación Técnica busca fortalecer al MSPJ en su rol de líder y coordinador del sector de seguridad, a la PNC en sus actividades preventivas y a la coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales.

#### **B. Componentes**

##### **1. Planificación Estratégica de Seguridad**

##### **a. Diseño y Operativización de la Política Integral de Seguridad Ciudadana y la Consolidación y Operativización del Plan Nacional de Prevención y Paz Social**

- 3.2 Se elaborará una Política Integral de Seguridad Ciudadana bajo un enfoque integral donde se incorporen medidas de prevención rehabilitación y reinserción; así como medidas de control y represión de la violencia y se definirán las funciones y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en el sector así como los mecanismos de coordinación interinstitucional. Esta Política se preparará en estrecha coordinación con los organismos involucrados en el tema de seguridad, siendo el ente rector el MSPJ. La Política será elaborada contando con la participación y diálogo con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y la sociedad civil, que permita otorgarle un carácter de Política de Estado y lograr aceptación que viabilice su implementación.
- 3.3 Para contribuir en la implementación de la Política, se apoyará la planificación estratégica del PNPPS para que su ejecución se realice de manera integral, coordinada y que cuente con un sistema de seguimiento operativo que permita monitorear este accionar en materia de seguridad ciudadana.

b. Diseño e Implementación de Módulos de Sensibilización en Convivencia y Paz Social

- 3.4 Se diseñará e implementarán módulos de capacitación para concientizar al personal de las instituciones de gobierno responsables de la seguridad y la prevención de la violencia. Para esto, se desarrollarán materiales sobre patrones socioculturales, hábitos, actitudes y prácticas que promuevan y fortalezcan una cultura de paz y convivencia ciudadana.

c. Diseño de Sistema de Información Integrado de Estadísticas Criminales

- 3.5 Se identificarán los sistemas de información y estadísticas del crimen y el delito para diseñar un Sistema Integrado de Información que involucre homologación. Se incluirán como entidades proveedoras la PNC, el Instituto de Medicina Legal, y Fiscalía General de la República.

**2. Fortalecimiento institucional y organizacional del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ)**

- 3.6 Se apoyará al MSPJ en la implementación de su nueva estructura organizacional, mediante: (i) consolidación de su estructura orgánica, reglamentar sus funciones, cargos y perfiles; (ii) desarrollar mecanismos de coordinación con otras instituciones involucradas en el tema y con la sociedad civil; (iii) capacitar al personal del Ministerio en planificación estratégica y prevención de la violencia; y (iv) contar con un sistema de monitoreo y evaluación que le permita verificar el impacto de sus acciones.

**3. Fortalecimiento de la PNC en la Subdirección de Seguridad Pública**

- 3.7 Apoyar a la Subdirección de Seguridad Pública en las Divisiones de Seguridad Pública y de Servicios Juveniles y Familia y a la Secretaría de Relaciones con la Comunidad en todas sus unidades. Se incluirá: (i) desarrollo de herramientas metodológicas y la formación de formadores para la Capacitación Policial de la Subdirección de Seguridad Pública en materia de Policía preventiva, a través de la Academia para el personal de nuevo ingreso y de la Unidad de Formación Profesional para el readiestramiento en puestos de trabajo; (ii) definición de un Modelo de Gestión Local de la Seguridad, que comprenda la preparación del personal policial, coordinación con gobiernos locales y miembros de las comunidades, para el trabajo conjunto (definición de diagnósticos, planes y proyectos, acompañamiento en la ejecución y seguimiento); (iii) capacitación en planificación estratégica; y (iv) análisis de mecanismos para mejorar la rendición de cuentas.

**4. Programa Piloto de Prevención de la Violencia**

- 3.8 Con base en la evaluación de los programas existentes, se diseñará un programa piloto integral de prevención para ser implementado en al menos dos municipios incluidos dentro del PNPPS con base en sus niveles de crimen y delito. Este programa incluirá una línea de base e indicadores para su monitoreo y evaluación.

Su implementación será a través de los gobiernos locales en coordinación con el gobierno nacional, y la sociedad civil.

### C. Resultados Esperados

- 3.9 Esta CT apoyará la gestión del MSPJ en el área preventiva para lograr un impacto en la prevención de la violencia, iniciando con el diseño de la Política que les permita definir el rol y funciones de las instituciones involucradas en la seguridad y la consolidación del PNPPS. Asimismo, esta CT proveerá información de base y servirá para iniciar los contactos técnicos para el Proyecto de "Apoyo al Programa de Paz Social (ES-L1005)" registrado en el pipeline del Banco para el 2009.

## IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El costo estimado será de US\$ 334.000, de los cuales US\$ 295.000 serán recursos netos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) y el resto del Gobierno y podrá ser provisto en especie. El aporte local sufragará entre otros el costo del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) derivado de los contratos. [13%]. La contribución del Banco se utilizará esencialmente para contratar consultorías y para la compra de equipo y software (10%).

<b>1</b>	<b>Planificación Estratégica de Seguridad</b>	<b>85,000</b>		
	a. Diseño y operativización de Política y PNPPS	40,000		
	b. Diseño e implementación de Módulos de sensibilización	20,000		
	c. Diseño de Sistema de Información Integrado del Crimen	25,000		
<b>2</b>	<b>Fortalecimiento Institucional y organizacional del MSPJ</b>	<b>95,000</b>		
	a. Consolidación de estructura orgánica, reglamentar funciones, revisar cargos y perfiles	22,500		
	b. Diseño de mecanismos de coordinación con otras instituciones y sociedad civil	20,500		
	c. Capacitación del personal en planificación estratégica y prevención de la violencia	15,000		
	d. Diseño de Sistema de seguimiento y evaluación de Impacto (Incluye equipo informático y licencia)	37,000		
<b>3</b>	<b>Fortalecimiento de la PNC</b>	<b>60,000</b>		
	a. Diseño de metodología para formación de formadores en capacitación policial	15,000		
	b. Diseño del modelo de gestión local de la seguridad	15,000		
	c. Capacitación en planificación estratégica	15,000		
	d. Evaluación de mecanismos para rendición de cuentas	15,000		
<b>4</b>	<b>Programa piloto de prevención de la violencia</b>	<b>50,000</b>		
	a. Diseño e implementación de un programa piloto integral de prevención	25,000		
	b. Diseño de línea de base e indicadores de monitoreo y evaluación	25,000		
	Auditoría	5,000		
	<b>Aporte Local (13% IVA)</b>		<b>39,000</b>	

## **V. EJECUCIÓN**

- 5.1 El **Organismo Ejecutor** será el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ). El MSPJ se responsabilizará por la conducción técnica, las contrataciones y las compras derivadas de la ejecución de todos los componentes de la operación. El MSPJ aplicará las políticas de adquisiciones del Banco (documentos GN-2349 y 2350-7). El MSPJ designará a un funcionario para fungir como coordinador general de la Cooperación y asignará contrapartes técnicas en todas las unidades beneficiarias de los componentes de la CT, quienes se integrarán como equipo de trabajo con los consultores externos. Para el componente III, la PNC designará a un funcionario como enlace técnico, quien actuará bajo la coordinación del MSPJ.
- 5.2 El plazo de ejecución de la operación será de 18 meses y el plazo para desembolsos será de 21 meses. El MSPJ presentará informes de avance con una frecuencia semestral durante el período ejecución, y un informe final dentro de los treinta días siguientes a la finalización del plazo de ejecución. Los informes destacarán de manera sintética los avances hacia el logro de los indicadores de producto y resultados recogidos en el marco lógico de la operación.
- 5.3 Los recursos de la operación serán desembolsados a un fondo rotatorio por un monto de hasta el 10% de la contribución. El MSPJ presentará una auditoría final de los estados financieros del Proyecto dentro de los tres meses después de finalizado el período de desembolso.

## **VI. JUSTIFICACIÓN**

- 6.1 Dentro del ejercicio de programación de la Estrategia del Banco con el País, se identificó el tema de la seguridad ciudadana como uno de los desafíos claves para el País. Sin embargo, el GOES decidió no incluirlo directamente como lineamiento estratégico en la Estrategia del Banco en el País (EBP-ES), debido a que en ese momento se contaba con el apoyo de otros donantes. Sin embargo, ante el incremento de las estadísticas del crimen y el delito en los últimos años, el GOES ha dado la máxima prioridad al tema de prevención de la violencia, para lo cual ha creado el MSPJ, la Secretaría Nacional de la Juventud, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, la Mesa Interinstitucional de Prevención y ha dado los lineamientos para el Plan Nacional de Prevención y Paz Social. Dado que el MSPJ ha sido asignado por el Presidente como el rector del sector, y tomando en cuenta la amplia experiencia del Banco en este tema, el GOES solicitó incluir la Cooperación Técnica dentro de la programación FOE 2007.

## **VII. RIESGOS**

- 7.1 Dada que el MSPJ ha sido creado recientemente, aún no cuenta con una suficiente capacidad técnica, por lo que esta CT propone acciones para fortalecer su gestión y mejorar los mecanismos de coordinación. Para que esta Cooperación Técnica pueda tener éxito, requerirá de un importante compromiso político que trascienda partidos políticos y períodos de Gobierno. Para lo anterior, durante el proceso de preparación de la Política y el PNPPS, se apoyarán a través de la CT, mesas de diálogo con el Consejo de Ministros involucrados en el tema, los gobiernos locales y la sociedad civil.

## **VIII. PLAN DE ACCIÓN**

- 8.1 La División de Modernización del Estado y Sociedad Civil (RE2/SC2) en coordinación con la Representación, han preparado una Nota Técnica sobre la situación de la Seguridad Ciudadana en el País que incluye un análisis de las capacidades institucionales de las principales entidades involucradas en el tema y un inventario de los principales programas de prevención adelantados por el Gobierno y ONGs para combatir la violencia. Esta Nota, contribuye en la preparación de esta CT y fue discutida en un diálogo con las Autoridades de Gobierno correspondientes, la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y gobiernos locales durante la Misión del 26 de marzo. Durante esta misión también se analizaron con las Autoridades los componentes que serán en la CT y que permitirá la preparación del Plan de Operaciones que se estima terminar en mayo de 2007.

## **IX. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES**

- 9.1 Por su naturaleza, la presente CT no posee impactos ambientales y sociales. De acuerdo con los lineamientos establecidos por el Banco para el resguardo del medio ambiente, esta operación fue clasificada como Categoría "C". Para esta clasificación no se requieren análisis ambientales ni sociales adicionales. No obstante, para monitorear y evaluar el impacto del proyecto piloto de prevención contemplado en esta operación, se incluirá el diseño de una línea de base.