



Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia

(ES-L1025| 2881/OC-ES)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de proyecto: Jean Eric Theinhardt (ICS/CES) Jefe de Equipo; Andrés Restrepo, Raimundo Arroio, Lina María Marmolejo y Melissa Gonzalez (IFD/ICS), Viviana Taboada Arango (SPD/SDV), Nidia Hidalgo (GDI/CES), Verónica Alaimo (SCL/LMK), Mario Castaneda, Santiago Castillo (FMP/CES), Gabriela Regojo (LEG/SGO); Karen Elay Munguia Aldana y Elsyé Guzmán (CID/CES) y Luis Enrique Amaya (consultor). Contribuyeron con sus comentarios al documento: Nathalie Alvarado, Karelía Villa, Arnaldo Posadas, Jennifer Peirce (IFD/ICS); Cesar Augusto Rivera Arteaga (ICS/CHO), Mauricio García Mejía (ICS/CNI); Ariel Zaltsman y Viviane da Silveira Espinoza (IFD/IFD).

Equipo PCR: Karelía Villa Mar (IFD/ICS), Jefe de Equipo; Andrés Restrepo (IFD/ICS); Alejandra Aguilar (IFD/ICS); y Karen Elay Munguía Aldana (CID/CES). Consultores externos: Martin Rossi; María Teresa Vázquez S. y Rodrigo Rodríguez. Contribuyeron con sus comentarios al documento: Diego Arisi y Joel Corn (IFD/ICS); Gastón Pierri y Jorge Andrés Gallego Duran (SPD/SDV); María del Pilar Jiménez de Arechaga (LEG/SGO); Juan Carlos Lazo y Miriam Patricia Toriz Monroy (VPC/FMP).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	3
Enlaces Electrónicos Opcionales	3
1. INTRODUCCIÓN	8
2. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO	12
2.1 Relevancia	12
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	12
b. Alineación estratégica	14
c. Relevancia del diseño	15
2.2 Efectividad	25
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del programa	25
b. Resultados Logrados	26
c. Análisis contrafactual	38
d. Resultados Imprevistos	45
2.3 Eficiencia	47
2.4 Sostenibilidad	58
a. Aspectos generales sobre Sostenibilidad	58
b. Salvaguardias ambientales y sociales	63
3. CRITERIOS NO CENTRALES	63
3.1. Desempeño del Banco	63
3.2 Desempeño del prestatario	64
4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	65
4.1. Dimensiones 1 a 5	65

Enlaces Electrónicos

- [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
- [Cambios en la Matriz de Resultados](#)
- [Versión Final del Informe de Monitoreo del Proyecto \(PMR\)](#)
- [Checklist o Lista de verificación del PCR](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

- [Evaluación de impacto y análisis económico del programa](#)
- Otros Documentos de respaldo:
 - [Nota Técnica Seguridad Pública y Ciudadana asumida como un Pacto de Estado](#)
 - [Nota Técnica para el Diálogo Sectorial en Seguridad](#)
 - [Informe Final de la Evaluación del Programa](#)

Acrónimos y Abreviaciones

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Cuerpos de Agentes Municipales
CMPV	Comités Municipales de Prevención de la Violencia
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DIA	Dirección de Información y Análisis
DGCP	Dirección General de Centros Penales
EBP	Estrategia de País del BID
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia
ENPVM	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a los Municipios
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
MINED	Ministerio de Educación
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NiNis	Jóvenes que no trabajan ni estudian
OE	Objetivos Específicos
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Monitoreo del Proyecto
PNC	Policía Nacional Civil
PPL	Personas Privadas de Libertad
PREPAZ	Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
THCH	Tasa de Homicidios por Cien mil Habitantes
UEP	Unidad Ejecutora del Proyecto

UN-Habitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (por sus siglas en inglés)

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

^ES-L1025 Violence Prevention Strategy Comprehensive Support Program

Country Beneficiary El Salvador	Loan Instrument Investment Loan	Borrower ES-ES - REPUBLICA DE EL SALVADOR	Loan(s) 2881/OC-ES	Sector Social Investment	Sub-Sector Citizen Safety
Date of Board Approval Dec 05, 2012	Date of Eligibility for First Disbursement Oct 13, 2015	Date of Closure (CO) Nov 15, 2021	Loan Amount - Original 45,000,000.00	Loan Amount - Current 43,693,941.44	Pari Passu
Total Project Cost 45,000,000.00	Months In Execution from Approval 107	Months In Execution from First Disbursement 67	Original Date of Final Disbursement Apr 13, 2020	Actual Date of Final Disbursement Jul 13, 2021	Cumulative Extension(Months) 15
Total Amount Disbursed 43,693,941.44	Total Percentage of Disbursement 97%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project?

☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project?

☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Apr 25, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Satisfactory	0%
2	Apr 21, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	29%
3	Apr 21, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	60%
4	May 09, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	86%
5	May 05, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	87%
6	May 03, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Satisfactory	93%

Bank Staff



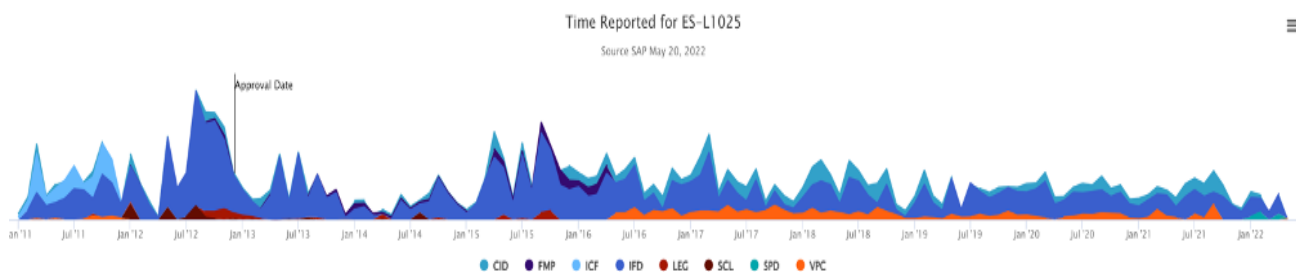
Positions	At PCR Nov 15, 2021	At Approval Dec 05, 2012
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Vellutini,Roberto
Country Manager	Quevedo,Fernando (CID/CID)	Montiel,Gina (CID/CID)
Sector Manager	Cordeiro Guerra,Susana Leite Ribeiro (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)
Division Chief	de Michele, Roberto (IFD/ICS)	Santiso,Carlos (IFD/ICS)
Country Rep	Falconi,Cesar A. (CID/CES)	Parot,Rodrigo (CID/CES)
Project Team Leader	Restrepo Restrepo,Andres de Jesus (ICS/CGU)	Theinhardt,Jean Eric (ICS/CES)
PCR Team Leader	Villa Mar, Karelia	

Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	83.4	597,815.68
Supervision	268.0	1,575,260.02
Total	351.3	2,173,075.70

Time



1. INTRODUCCIÓN

Las problemáticas de inseguridad y violencias, en sus diferentes dinámicas y manifestaciones, han sido en las últimas décadas uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano y productivo de El Salvador. Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, este problema ha sido motivo de múltiples diagnósticos, planes y diseños institucionales, que fueron convirtiendo a El Salvador en uno de los países con mayor bagaje de políticas y programas en esta materia (Ver Tabla 1), sobre el cual se sentó las bases de una institucionalidad más moderna para la gestión de la seguridad ciudadana, como lo fue la reestructuración de las Fuerzas Armadas; la creación de una Policía con carácter civil (Policía Nacional Civil, PNC); la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) y de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), entre otras.

Diferentes planes de gestión de la inseguridad tan diversos en su visión y objetivos¹, - algunos de ellos muy completos e integrales, otros poco sustentables y ausentes de una visión estratégica compartida por los distintos actores políticos y de una propuesta congruente de financiamiento, de matriz de indicadores de impacto y resultado -, han coincidido en señalar el grave impacto que la violencia homicida, los delitos contra el patrimonio y las violencias de carácter privado (la violencia intrafamiliar y de género principalmente) produce en el ambiente de negocios e inversión y en la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Para el año 2010, por ejemplo, solo un 21,3% de los salvadoreños expresaba tener confianza en la PNC; 9,5% de la población en la Corte Suprema de Justicia (CSJ); y solamente, un 11% lo hacía la Fiscalía General de la República (FGR), que tiene un papel fundamental en el proceso de acusación y procesamiento de las pruebas de la comisión de delitos. Un poco mejor se encontraba la Procuraduría General de la República (PGR), cuya confianza era del 14,1% de los salvadoreños². Para el 2015, solo el 15,8% expresaba tener mucha o algo de confianza en el poder judicial; el 27,4% en la PNC; y el 21,1% en el Estado en general.³ Toda esta situación era un claro producto de la confluencia de una alta delincuencia, de violencia generalizada y de la poca efectividad de las instituciones del sector de seguridad ciudadana y justicia.

También han coincidido esos planes, en mostrar que la mayoría de las víctimas (60%) y de victimarios (90%) eran hombres jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 34 años; que en algunos municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) la tasa de homicidios en este grupo etario alcanzaba 64,3 casos por cada 100.000 jóvenes⁴; que la reincidencia de jóvenes (18-24 años) era para el 2014 de 17,14%⁵; que el 76,8% de los homicidios se comete con armas de fuego⁶ y que, si bien se registra una alta concentración de homicidios en zonas urbanas, también hay alta concentración de ellos en zonas rurales, lo que demuestra la extensión del fenómeno por toda la geografía del país⁷.

¹ “País Seguro”; “Ley Antimaras II”; “Plan Súper Mano Dura” (2004); “Mano Amiga”; y “Mano Extendida”; “Seguridad y Paz: un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador” y “Plan Nacional de Prevención y Paz Social (PNPSS)” (2007). “Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, Orden y Respeto” (2006-2009); y “Plan El Salvador Seguro” (2015-2019). Martínez, A. y Navarro, J. (2021). Análisis de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador y su impacto en el incremento de la violencia. Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana, Volumen 2, Número 4. <https://doi.org/10.5377/rIPC.v2i4.11373>.

² <https://noticias.uca.edu.sv/editoriales/la-confianza-de-los-salvadorenos-en-las-instituciones>.

³ <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

⁴ <https://infosegura.org/perfiles/el-salvador/> Análisis de periodo comparado 2019/2010 elaborado con datos del Portal de Transparencia de la PNC de El Salvador, el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP/UCA) y Latinobarómetro.

⁵ Datos Sistema de Información Penitenciaria, SIPE, DGCP.

⁶ En el país más violento del mundo, cada día se registran 30 armas, Heinrich Boll Stiftung, 2016. <https://mx.boell.org/es/2016/03/31/en-el-pais-mas-violento-del-mundo-cada-dia-se-registran-30-nuevas-armas>.

⁷ Shifter, M. (2012). Countering Criminal Violence in Central America. *Council Special Report No. 64. EUA: Council on Foreign Relations Press.*

Tabla 1: Políticas y programas de seguridad en El Salvador 1994-2019⁸

Periodo presidencial	Nombre de la política	Legislación y acciones relevantes
1994-1999 Armando Calderón Sol	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de Seguridad Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la reforma al Código Penal y Procesal Penal, así como de la Ley Penitenciaria, recomendaciones, presentadas con el Informe de la Verdad 1993, las cuales entraron en vigencia en 1998. El Viceministerio de Seguridad Pública se convierte en el Ministerio de Seguridad Pública. Creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en 1996. Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (vigente dos años)
1999-2004 Francisco Flores	<ul style="list-style-type: none"> Plan Nueva Alianza por la Seguridad. Plan Mano Dura (primera estrategia directa contra el combate a las pandillas) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley Antimaras (2003) Sentencia de Inconstitucionalidad de Ley Antimaras (2004). Creación de Fuerzas de Tarea Conjunta (policías y militares)
2004-2009 Antonio Saca	<ul style="list-style-type: none"> Plan Súper Mano Dura Plan Mano Amiga/Mano Extendida 	<ul style="list-style-type: none"> Ley para el Combate de las Actividades Delicuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (Segunda Ley Antimaras 2004) Grupo de Tarea Antipandillas (GTA) conformado por policías y militares, y las Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), integrado por policías y fiscales.
2009-2014 Mauricio Funes	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Estrategia Nacional de Prevención de Violencia. Municipios Libres de Violencia o “Municipios Santuarios” “Tregua entre pandillas” 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Proscripción de Maras, Pandillas y Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (2010) Creación de la Unidad Antipandillas de la PNC. Creación de las Fuerzas Especiales de Reacción (FER) (tres batallones para combatir a las pandillas en zonas rurales)
2015-2019 Salvador Sánchez Cerén	<ul style="list-style-type: none"> Plan El Salvador Seguro PEES Medidas Extraordinarias de Seguridad Creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (2006) para juzgar a miembros de pandillas (2015) Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la CSJ avalando la Aplicación de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo (2015) Ley Especial contra el Delito de Extorsión (2015)
2019-Actual Nayib Bukele	<ul style="list-style-type: none"> Plan Cuscatlán Plan Control Territorial (En vigencia desde el 20 de junio de 2019) Derogación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia 	<p>Creación de la Policía Rural Conjunta.</p> <ul style="list-style-type: none"> Recuperación de territorios. Control de acciones delictivas desde centros penales. Reconstrucción de tejido social mediante la creación de oportunidades: “Oportunidades” (programas de inserción social; recuperación de espacios públicos; promoción de la cultura ciudadana y convivencia social). Modernización de las instituciones de seguridad y fortalecimiento de la fuerza pública, policías y soldados, con énfasis en municipios con presencia de pandillas.

⁸ Tomada de Viviana García Pinzón y Erika J. Rojas Ospina, «La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social», Revista de Estudios Sociales, 73 | 2020, 96-108. Completada por los autores de PCR.

Los distintos documentos de política y programáticos reseñados también coinciden en la necesidad de resolver la gran dispersión en la toma de decisiones sobre políticas públicas sobre seguridad ciudadana existente en El Salvador, explicada, en parte, por la debilidad del MJSP para proyectar liderazgo político y ofrecer acompañamiento técnico de calidad, esto debido a los pocos recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros de los que disponía, y, de otra, por la insuficiente normatividad sobre el funcionamiento y clara distribución de competencias dentro de las instituciones del sistema de seguridad y justicia⁹. También mostraban claramente la dispersión en el manejo de data e información sobre violencias y delitos y la falta de protocolos para recabarla, centralizarla, sistematizarla y analizarla. Esto, a pesar de los esfuerzos hechos por las autoridades nacionales para corregir esta problemática.

Este diagnóstico de situación llevó a las autoridades de El Salvador a proponer, sobre todo en las estrategias y documentos de política del inicio de la segunda década del siglo XXI, cambios de enfoque en el tratamiento de las dinámicas de inseguridad, en el siguiente sentido:

- Realizar un proceso de **modernización de los actores institucionales** responsables y a hacer reformas en el ámbito de la rectoría política de la gestión de seguridad ciudadana.
- Dar **mayor protagonismo a las autoridades locales, a actores civiles y comunitarios, y a actores privados**, con capacidad de convocatoria y de realización de aportes de tipo técnico y financiero para la realización de programas de prevención de violencias y delitos, en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Impulsar **reformas sobre la gestión policial**, fortaleciendo la profesionalización del oficio del policía y la orientación comunitaria de su trabajo, sobre todo en contextos de alta vulnerabilidad social.
- **Acelerar la puesta en marcha del sistema acusatorio**, que implicaría, mayor respeto al debido proceso, estricta separación entre la investigación, el enjuiciamiento, la acusación y la supervisión de la ejecución de la pena, participación de la víctima y la sociedad civil en el proceso penal, etc¹⁰.
- **Enfatizar en el uso de abordajes preventivos** de violencias y delitos, especialmente con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

Dos documentos en particular recogieron esos objetivos: la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios (ENPSV)¹¹, realizada bajo el liderazgo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (SAE), entre finales de 2009 y 2010; y, la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia, ENPV, publicada en 2012 y elaborada bajo el liderazgo del Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia (GNPV)¹², que había sido creado en 2009.

La primera, la ENPSV, apuntó al desarrollo de un intensivo y extensivo plan de trabajo en prevención de violencias en el ámbito local, modernizando el marco legal para fortalecer el papel de las autoridades municipales en la coordinación del trabajo del conjunto de actores locales, institucionales y comunitarios en temas de convivencia y seguridad ciudadana, y para articular esfuerzos desde el ámbito municipal con el nacional y promover el trabajo intersectorial en los territorios. También, para dirigir los denominados Comités Municipales de Prevención de

⁹ Seguridad Pública y Ciudadana asumida como un pacto de Estado. Hacia la generación de más oportunidades: Fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador, BID, 2012. Gustavo Beliz y Karelía Villa con insumos preparados por los consultores Gino Costa, César Rivera y Manuel Masferrer.

¹⁰ MJSP, 2014. Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019. Gobierno de El Salvador, <https://bit.ly/2MLJ16f>.

¹¹ ENPV, 2012.

¹² Decreto No. 157 del 23 de agosto de 2012, en el Diario Oficial No. 167, Tomo 396, del 10 de septiembre de 2012.

Violencia (CMPV), una estructura permanente de trabajo conjunto entre actores sociales y comunitarios, organismos no gubernamentales, representantes de la empresa privada y de iglesias, a través de un proceso organizado de participación ciudadana.

La segunda, la ENPV, amplió el abordaje conceptual de la prevención de la violencia, incluyendo, además de la prevención primaria, la prevención secundaria y la terciaria¹³, e hizo énfasis en la construcción de un Sistema Nacional de Prevención de la Violencia con perspectiva territorial, cuyo núcleo principal serían los CMPV, en una lógica de articulación multinivel, vinculando los ámbitos municipal, departamental y nacional. Por las características de la violencia en El Salvador, la estrategia priorizó la atención a la niñez, a la adolescencia, a la juventud y a las mujeres en condiciones de vulnerabilidad y orientó sus acciones a tres ámbitos claves: la familia, la escuela y la comunidad¹⁴.

Una vez aprobados esos instrumentos estratégicos, en el marco del diálogo técnico con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las autoridades le propusieron al Banco cambiar la perspectiva de una propuesta de crédito en ese momento en diseño, orientada al fortalecimiento del ejercicio de la acción penal¹⁵, hacia una que apuntalará los principales pilares de la nueva ENPV. Fue entonces cuando el Gobierno de El Salvador le propuso al BID trabajar en un programa de préstamo, que atendiera las siguientes problemáticas: (i) fortalecer el liderazgo del sector, dotándolo de una visión integral y efectiva; (ii) lograr una efectiva coordinación interinstitucional, atendiendo la dispersión en el liderazgo del manejo de políticas y programas de seguridad ciudadana, especialmente de prevención social de la violencia¹⁶; (iii) fortalecer, centralizar y modernizar las herramientas de recepción, sistematización y manejo de información sobre violencias y delitos¹⁷; y (iv) fortalecer los programas de prevención social de la violencia, incluyendo acciones de prevención primaria, secundaria y situacional¹⁸, y programas de

¹³ Se entiende la Prevención de la Violencia como el conjunto de acciones destinadas a reducir los factores que propician la violencia, el delito y la delincuencia, evitando que éstos lleguen a manifestarse (prevención primaria), para intervenir cuando ya han ocurrido (prevención secundaria), o para realizar una adecuada rehabilitación y reinserción social (prevención terciaria). Marco Estratégico para la prevención de la violencia, PNUD/ Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 2014.

¹⁴ ENPV, Capítulo 3.

¹⁵ Desde 2010 el BID venía trabajando con las autoridades un Programa de Fortalecimiento de la Acción Penal, por US\$25 millones, que se transformó luego en el Programa de Apoyo Integral a la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia, 2881/OC-ES, por US\$45 millones.

¹⁶ La Constitución asigna la coordinación de la seguridad ciudadana y justicia al Organismo Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ) –creado en 2006– y la PNC. En el momento del diseño del programa la coordinación a nivel central de las acciones de prevención la ejercía el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), con participación de la Secretaría Nacional de la Juventud, el Instituto Salvadoreño para la Niñez y la Dirección Nacional de la Juventud del Ministerio de Educación y el apoyo de gobiernos locales. La manera como se hacía generaba dispersión institucional y confusiones sobre las funciones y competencias de cada entidad. En: La seguridad Ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009. Universidad Francisco Gavidia, Armando Jiménez Larios, UFG Editores, 2010.

¹⁷ Desde el año 2005 se había iniciado un proceso de unificación estadística sobre homicidios, con la participación del MJSP, la PNC, la FGR y el Instituto de Medicina Legal (IML). Pero hasta 2010 todavía era la única estadística homologada. La recolección de datos sobre otros delitos se encontraba dispersa en hasta 14 sistemas distintos de información.

¹⁸ Desde 2009 el Gobierno de El Salvador, ya estaba implementando el Programa “Escuelas para la Convivencia” que buscaba desarrollar un modelo de prevención de la violencia en niños y jóvenes en sectores urbanos y municipios fuertemente afectados por violencias y delitos. Se propuso hacer un esfuerzo por difundir este programa, ubicando “Parques de Convivencia e Inserción Laboral y Económica”, en distintos lugares de municipios priorizados. La intervención sobre espacios públicos mejorando su limpieza, su iluminación y accesibilidad, etc. favorece la prevención de la violencia (Teoría de las ventanas rotas, planteada inicialmente por Prof. Philip Zimardo de la Universidad de Stanford (EE. UU.) y luego formulada desde el punto de vista criminológico por James Q. Wilson y George Kelling, quienes demostraron que el delito es mayor en las zonas donde el descuido, la suciedad, el desorden y el maltrato son mayores.

prevención terciaria, fortaleciendo los programas de rehabilitación de privados de libertad¹⁹.

Con estas líneas de acción claramente identificadas, durante 2012, se diseñó el “Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia”, 2881/OC-ES, que fue presentado y aprobado por el Directorio del BID, el 5 de diciembre del 2012. Posteriormente a esta aprobación, siguiendo los procedimientos que establecen las normas constitucionales (Artículo 148 de la Constitución Nacional) y decretos legislativos (Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Ley AFI, y Art. Art. 154 del Decreto Reglamentario 82 ²⁰) la propuesta de crédito fue aprobada para suscripción el 10 de abril de 2014 y ratificada por mayoría calificada, el 13 de abril de 2015, 28 meses después de haber sido aprobado por el Banco. La elegibilidad, una vez cumplidas todas las condiciones previas, se alcanzó el 13 de octubre del 2015. Desde el mismo diseño del programa se definió que el MJSP, sería el principal beneficiario y el principal Organismo Ejecutor de la operación; y que el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), sería el segundo ejecutor teniendo a cargo la ejecución del Componente II del programa.

El objetivo general definido para el programa fue “contribuir a la prevención del delito juvenil, a través de: (i) la mejora de la articulación de los servicios de prevención a nivel nacional por parte del MJSP; (ii) incremento de las acciones y programas de inserción social y laboral de jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados²¹; y (iii) reducción de la reincidencia delictiva juvenil.

El programa 2881/OC-ES tuvo una ampliación de 15 meses más del tiempo estipulado. El plazo de ejecución se amplió en dos ocasiones, primero por doce meses, entre el 13 de abril de 2020 al 13 de abril de 2021, y, luego, por tres meses más, entre el 13 de julio de 2021 y 13 de octubre de 2021. El cierre de la operación se logró el 16 de noviembre de 2021.

La primera extensión se solicitó argumentando los retrasos²² ocasionados en la ejecución del programa por la transición entre gobiernos en 2019 y los consecuentes reacomodos institucionales de personal y de estructura administrativa. De igual manera, por la necesidad de trabajar con las nuevas autoridades en los contenidos programáticos y en la orientación de las acciones del programa. La segunda extensión se dio para cerrar estos procesos incluyendo las obras de mejoramiento de las instalaciones policiales.

El presente PCR se basa en la Guía PCR 2020. A partir de la clasificación de los criterios de relevancia (Satisfactorio), efectividad (Satisfactorio), eficiencia (Excelente) y sostenibilidad (Excelente), la calificación general de este PCR es de Exitoso. Asimismo, el PCR muestra el desempeño del Banco y de la agencia ejecutora como Excelente.

2. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

Como se describe en la introducción, durante la preparación del programa, El Salvador se enfrentaba a una creciente comisión de delitos y victimización, particularmente en la población

¹⁹ Líneas de acción propuestas por el Gobierno de El Salvador en la Misión Especial de Identificación realizada el 1 y 2 de febrero del 2012.

²⁰ Decreto 515 de 1995 y su Decreto Reglamentario No. 82 de 1997.

²¹ Apopa, Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Mejicanos, Soyapango y distritos 1 y 6 de San Salvador. Estos municipios fueron seleccionados basados en tres criterios: (i) tasas de violencia y delitos en sus territorios; (ii) indicadores sociales y población en condición de vulnerabilidad; y (iii) funcionamiento de los Consejos Municipales de Prevención. Gestión territorial y poblacional de la violencia en El Salvador. BID 2012.

²² Los retrasos más importantes se presentaron en las licitaciones para el fortalecimiento de la seguridad y de los programas de rehabilitación de las personas privadas de libertad, y el retraso por parte del FISDL en la formulación de carpetas técnicas y ejecución de obras de prevención situacional (espacios públicos y parques de convivencia).

juvenil y en zonas urbanas. Con base en los diferentes diagnósticos realizados, se detectó que algunos de los factores causales se relacionan con: (i) debilidades en la rectoría para coordinar y monitorear políticas y programas de prevención de la violencia; (ii) alta marginalidad social de jóvenes y débil capacidad de los gobiernos municipales para ejecutar programas integrales preventivos focalizados en la población vulnerable²³; y (iii) limitada oferta y cobertura de programas para la rehabilitación y reinserción social de la población juvenil privada de libertad²⁴.

El MJSP, como responsable a nivel nacional de la gestión de la prevención y del control del delito, venía proponiendo políticas y estrategias sobre seguridad ciudadana, gestión policial y carcelaria, rehabilitación y reinserción de personas en conflicto con la ley penal. Sin embargo, como se ha explicado, tenía dificultades para ejercer esta función rectora debido, entre otros factores, a su limitada capacidad para: (i) recabar, procesar y analizar de forma consolidada información sobre factores de riesgo e intervenciones de prevención, incidencia delictiva y reincidencia criminal; (ii) poner en marcha la ENPV, por medio de la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ), y coordinar las múltiples intervenciones preventivas de la violencia que ejecutaban distintas instituciones, incluyendo aquellas realizadas con cooperación internacional; (iii) asesorar y acompañar técnicamente a los gobiernos locales para implementar la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia en apoyo a los Municipios (ENPVM) incluyendo la formulación de sus planes municipales de prevención; y (iv) gestionar eficientemente los Centros Penales. Estas dificultades traían como consecuencia un limitado alcance de los programas de prevención de las violencias y los delitos a nivel local y nacional, cuando no una notoria dispersión de iniciativas que se ejecutaban en el país sin mayor control institucional.

Además de eso, a pesar del papel protagónico asignado a los gobiernos locales en materia de prevención del delito y la violencia, solamente el 15% de éstos contaban con un plan de prevención²⁵, esto debido a que los gobiernos locales tenían: (i) débil capacidad para diseñar, implementar y monitorear programas preventivos con enfoque en poblaciones vulnerables y participación comunitaria; (ii) limitada capacidad para la generación y análisis de la información delictiva²⁶; (iii) desconexión operativa entre los Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) y PNC, en ausencia de protocolos de trabajo coordinado; y (iv) escasa cobertura de los procesos de capacitación en el enfoque de Policía Comunitaria para los CAM.

En este contexto, además de los documentos de políticas referenciados en la introducción, para el diseño del programa 2881/OC-ES, se tuvieron en cuenta: (i) el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, capítulo 3; “El Salvador y el mundo: tendencias, cambios y desafíos; (ii) el Nuevo Código Procesal Penal (2009)²⁷; (iii) la Política de Persecución Penal (2010)²⁸; y (iv) la Ley

²³ Seguridad Pública y Ciudadana asumida como un pacto de Estado. Hacia la generación de más oportunidades: Fundamentos para una agenda de desarrollo económico y social en El Salvador, BID, 2012. Gustavo Beliz y Karelía Villa con insumos preparados por los consultores Gino Costa, César Rivera y Manuel Masferrer.

²⁴ Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad, MJSP-DGCP, Plan de Trabajo, 2013.

²⁵ Los planes municipales de prevención de la violencia (PMPV) tienen origen en la ENPV, que establece que los gobiernos locales deben desarrollar acciones para la prevención en sus territorios, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de las comunidades y de otros sectores poblacionales organizados. Hasta el 2012 se había acompañado la elaboración de cuarenta planes, correspondiente al 15%, elaborados con el apoyo de diferentes agencias (USAID, PNUD, FUNDE y AECID).

²⁶ En parte esta situación era generada por el déficit de normativa sobre el papel y competencia de las comunidades locales.

²⁷ Aprobado por la Asamblea Legislativa por Decreto No. 733 del 22 de octubre de 2008 (publicado en el Diario Oficial 20, Tomo 382 de 30/01/2009). Entró en vigencia el 1 de julio de 2009.

²⁸ Acuerdo 098 de 2010. Publicado en el Diario Oficial 216, Tomo 389 de 18/11/2010). Entró en vigencia el 26 de noviembre de 2010. En 2017, a través del Acuerdo NO. 40 BIS del 31 de mayo se dictó una nueva Política de Persecución Penal, publicada en el Diario Oficial No. 172, Tomo 416 del 18 de septiembre de 2017. Esto por los cambios en los fenómenos criminológicos en el país y los cambios en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia en lo penal.

Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2011)²⁹.

Durante la ejecución, el programa se mantuvo alineado con: (i) el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro, en su prioridad 3 “Fortalecer la seguridad ciudadana”; (ii) la “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019”; y, (iii) el Plan Estratégico Institucional del MJSP (2014-2019). Con base en estos instrumentos de política, en 2015, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia³⁰, organismo que, en coordinación y con apoyo de actores sociales, académicos y empresariales, y con el apoyo de diferentes sectores de la comunidad internacional, diseña el “Plan El Salvador Seguro”, PESS³¹. Este Plan, de carácter integral, se organizó en cinco ejes: (i) prevención de la violencia; (ii) control y persecución penal; (iii) rehabilitación y reinserción; (iv) protección y atención a víctimas; y (v) fortalecimiento institucional; en él se definieron 124 acciones prioritarias, de corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas. Los objetivos definidos para el programa 2881/OC-ES se alinearon con las acciones prioritarias planteadas por el PESS, especialmente en lo relativo a la promoción de la modernización institucional de las instituciones del sistema de seguridad; a la prevención social integral; el mejoramiento de la acción rehabilitadora en los centros penitenciarios y la búsqueda de reducción de la reincidencia; la modernización de los sistemas de protección a las víctimas; etc.

En la fase final de ejecución del programa, éste se mantuvo alineado con algunas de las acciones propuesta por el gobierno del presidente Nayib Bukele, en el denominado “Plan Control Territorial” (2019), principalmente con las actividades contenidas en el capítulo “Oportunidades” que comprende: (i) la recuperación de espacios públicos; (ii) la promoción de la cultura ciudadana y convivencia social; y (iii) el fortalecimiento institucional. Además, el programa se alineó con el capítulo “modernización” que contempla la rehabilitación y reinserción en los centros penales.

b. Alineación estratégica

Durante su diseño, el programa estuvo alineado con la Estrategia de País del BID (EBP) con El Salvador (2010-2014) (GN-2575) en el que se consideraba como prioridad la implementación de actividades de prevención integral de la violencia a nivel de las comunidades.

El programa fue consistente con: (i) las metas regionales de desarrollo del Noveno Aumento General de Capital (AB-2764) de contribuir a la reducción de la pobreza y de la Tasa de Homicidios por Cien mil Habitantes (THCH), prestar a países pequeños y vulnerables, y beneficiar a ciudades con programas de seguridad; (ii) la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2); (iii) las Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana (GN-2535); y, (iv) el marco conceptual de intervenciones en el sector de seguridad (IDB-DP-232). Adicionalmente, el programa 2881/OC-ES se sumó y coordinó actividades con otras iniciativas del Banco, en particular con el programa “Ciudad Mujer” (2525/OC-ES), cuyos objetivos eran: (i) contribuir a la disminución de la violencia física y sexual contra las mujeres; y (ii) aumentar la inserción laboral y económica de las mismas.

Así mismo, este programa se alineó con la Estrategia de Seguridad para Centroamérica (ESCA)³², contribuyendo a tres de los cuatro componentes: Prevención de la Violencia, Rehabilitación y Sistemas Penitenciarios, y Fortalecimiento Institucional.

²⁹ Decreto 590 del 14 de diciembre de 2010. Publicada en el Diario Oficial No. 2, Tomo 390 de 4 de enero de 2011.

³⁰ Creado mediante decreto No.62 del 21 de septiembre de 2014, de la Presidencia de la República de El Salvador. El 21 de septiembre 2014.

³¹ Presentado en enero de 2015 y lanzado en julio del mismo año.

³² La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) fue aprobada el 8 de abril del 2011 (revisión de la adoptada en diciembre 2007) por los Jefe de Estado de Centroamérica, México y Colombia. Esta Estrategia es el

Durante la ejecución, el programa se mantuvo alineado con la EBP 2015-2019 (GN-2575) que estableció la importancia de continuar profundizando el diálogo en el área de seguridad ciudadana, en el contexto del Plan El Salvador Seguro y buscando consenso entre los diferentes sectores del país. Esta EBP estuvo vigente hasta el 2021.

En la fase de cierre del programa, éste se alineó con la actual EBP 2021-2024 (GN-3046-1), en la que también se mantiene el tema de seguridad ciudadana como área de diálogo, y en la que se estableció que se evaluará, cuando sea pertinente, la inclusión de elementos de prevención de la violencia y reconstrucción del tejido social en las operaciones del Grupo BID como áreas de diálogo, teniendo en cuenta el impacto de la inseguridad sobre el clima de negocios y los riesgos que introdujo la pandemia al incrementar la vulnerabilidad social.

c. Relevancia del diseño

La relevancia del diseño analiza principalmente la idoneidad de las intervenciones y acciones propuestas para dar respuesta a las problemáticas de inseguridad y de convivencia identificadas. El Salvador, como se ha mencionado, al momento del diseño de la operación estaba altamente afectado por violencia y delitos. La tasa de homicidios había subido 15 puntos en cuatro años pasando de 57 en el 2007 a 71,4 en el 2011 por 100 mil habitantes (THCH), alcanzando un promedio de 12 homicidios por día; también se presentó un incremento para ese año del 8% del hurto y el robo; y un crecimiento de siete veces, entre 2005 y 2011, de la denuncia de extorsión, al pasar de 493 a 3.296, consolidándose como uno de los principales delitos del país. Además, en el país se registraba una alta tasa de violencia de género, con un registro del 46,5% de las mujeres entre 15 y 49 años que reportaron haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja. El mayor porcentaje de estos delitos se concentraban en 8 de los 14 municipios del AMSS. Ese mismo año, el 76,4% de la población consideraba que la delincuencia había aumentado y el 43,7% consideraba que la criminalidad organizada, especialmente el narcotráfico, afectaba seriamente la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto intensificó la tendencia a la reducción del crecimiento, de la inversión, y la competitividad de la economía, sólo creciendo lentamente entre 2010 y 2013 en un 1,8%³³.

Para el año 2015, año de elegibilidad de la operación, la tasa de homicidios alcanzó el mayor pico en la historia de El Salvador, ubicándose en 103 homicidios por mil habitantes, una tasa 44,2% más alta en comparación del año de diseño del programa (2011). Por otra parte, el hurto y robo pasó de una tasa promedio de 133 casos por 100 mil habitantes en 2011 a 78 casos en 2015. Las extorsiones bajaron de 53 casos por 100 mil habitantes a 34,7 en los mismos años.

Como se puede ver, pese a la reducción de algunos delitos, el 2015 marco un significativo incremento de la violencia homicida. Para ese año, fue la tasa de homicidios más alta en todo el mundo en países sin conflictos armados internos. Ese año las principales víctimas fueron los y las jóvenes entre los 15 a 29 años; del total de víctimas 6.656, el 51,2% (3.395) se encontraban en ese rango de edad³⁴. Este incremento de la violencia homicida en el país es comúnmente explicado por la ruptura de la denominada tregua entre pandillas, las maras MS-13 y Barrio 18, rivales entre sí, que estuvo vigente desde marzo del 2012 a noviembre del 2014³⁵. Este pico de

instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

³³ 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.

³⁴ Aportes al debate sobre la seguridad ciudadana, Evolución de los homicidios en El Salvador 2009-2016, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, septiembre 2016.

³⁵ La violencia entre pandillas en El Salvador la protagonizan la mara MS-13 y Barrio 18, cuya estructura está fragmentada en dos grupos también rivales entre sí (18 Sureños y 18 Revolucionarios). La MS-13 se considera la estructura más numerosa, vertical y homogénea. En cambio, la Barrio 18, ha protagonizado cruentas luchas a su

homicidios se presentó con un aumento significativo de asesinatos masivos y feminicidios. Los homicidios múltiples aumentaron en un 126% entre 2010 y 2015 y los feminicidios en un 750% entre 2012 y 2015³⁶. Además, hubo expansión de la violencia a las zonas rurales del país.

Si bien este incremento de la violencia homicida no parece haber impactado el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabajan, pues la cifra reportada para 2015 (26,6%), es similar a la de los años anteriores, sí fue notoria la expansión del fenómeno migratorio en el país, cuyo incremento fue entre el año 2010 y 2015 del 13,2%³⁷. Al mismo tiempo, la deserción escolar en los últimos años de educación básica y los primeros de media fue 23,8%³⁸, coincidiendo con la edad de mayor riesgo para los jóvenes de ser víctima de violencias y delitos.

Para enfrentar esta situación, el Gobierno de El Salvador, como ya se ha explicado, implementó diferentes políticas y programas, dirigidos a prevenir la violencia y delitos en los ámbitos escolares y comunitarios. Uno de los programas más importantes fue “Escuelas para la Convivencia”, focalizado en la prevención primaria con niños, niñas y jóvenes. Su diseño completo incluía el trabajo con grupos objetivos haciendo uso de deporte, arte y cultura, resolución de conflictos, género y capacitación para el empleo³⁹. Posteriormente este programa fue denominado “Parques de Convivencia e Inserción Laboral y Económica”, que propuso desarrollar un modelo de prevención de la violencia en niños y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, en los municipios más afectados por la violencia en el país.

Por otra parte, para atender el fenómeno del incremento considerable de población entre 15 y 29 años privada de libertad, que llegó a ser el 66.4%⁴⁰ del total de la población penitenciaria en 2015, el Gobierno de El Salvador decidió fortalecer el programa “Yo Cambio” incluyendo actividades, además de las ya existentes de rehabilitación intracarcelaria, para la reinserción social fuera de los recintos penales para condenados en fase de confianza o semilibertad y programas para la prevención de reincidencia haciendo mayor énfasis en la atención postpenitenciaria, inexistente en el país en ese momento.

En el momento del diseño del programa 2881/OC-ES, las autoridades de El Salvador solicitaron al BID tener en cuenta este contexto de situación analizado y la experiencia acumulada por el país en estos temas. A continuación, se explican los objetivos y alcances del programa.

Teoría de cambio: acciones propuestas para el programa

El diseño del programa, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, planteó como teoría de cambio de que, si se invertía: (i) en el fortalecimiento institucional del MJSP; (ii) en la prevención de la violencia juvenil a nivel local en un grupo de municipios con altos índices delictivos; y (iii) en el establecimiento de estrategias de rehabilitación y reinserción de los jóvenes que ya se encontraban privados de libertad, se contribuiría a la prevención y resolución del delito juvenil en el país, como lo establece el objetivo central del proyecto.

Las intervenciones de fortalecimiento de las instituciones del sector seguridad y justicia se basan en la evidencia acumulada sobre la importancia de que ellas tengan capacidad de liderazgo fuerte (Homel y Homel, 2012), estructuras especializadas para el desarrollo de su misión, con

interior. La política y violencia perpetua en El Salvador. *International Crisis Group*. Informe sobre América Latina No. 64, 2017.

³⁶ El Salvador: Nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015) INCIDE. 2016.

³⁷ <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/el-salvador?anio=2015>.

³⁸ Deserción escolar en El Salvador, Kevin Montes, FEDISAL, USAID 2018.

³⁹ Se insertó inicialmente en 19 municipios, bajo la coordinación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, lo que expresaría la voluntad política del Gobierno central por invertir en prevención primaria a través de la asociación con gobiernos locales. <http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/>.

⁴⁰ El 26,1% de ellos condenados por homicidios, 24,9 por extorsión y el 27% por robo. Para el caso particular de mujeres, el 37,7% de ellas estaban recluidas por delitos de extorsión.

capacidad de gestionar información de calidad para el diseño de sus intervenciones, con equipo técnico suficiente para diseñar y evaluar sus estrategias de intervención (Mertz, 2014)⁴¹. Al mismo tiempo, la evidencia muestra que estas instituciones deben de tener capacidad de convocar e integrar otros actores públicos, desarrollar con ellos procesos de construcción corresponsables de seguridad, articulándose horizontal y verticalmente en la toma de decisiones (Revesz, 2006; Velásquez, 2006).

En cuanto a las acciones integrales de prevención de violencia juvenil, el programa se propuso prevenir los factores de riesgos y promover la inclusión social y laboral de los jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados. Esto implicaba fortalecer tanto las capacidades del MJSP como la de los gobiernos municipales para ejecutar programas integrales preventivos focalizados en la población vulnerable.⁴² Existe evidencia suficiente sobre la conveniencia de intervenir de manera temprana en el ciclo vital de socialización para controlar y limitar comportamientos agresivos (Sviatschi, 2021; Flores et al., 2021; Jones y Pierce 2020; De Lisi et al., 2018; McIntyre y Widom, 2011; Meldrum et al., 2020; Dijk et al., 2019)⁴³; también sobre cómo estas acciones favorecen la prevención en la adolescencia y la adultez joven, de comportamientos disruptivos aprendidos en cada parte del ciclo vital (Kassing et al., 2022; Turner, 2020; Kim et al., 2021; Copp et al., 2019; Turanovic, 2019)⁴⁴.

El programa propuso, además, el apoyo a acciones de la prevención de la deserción escolar y de actividades para garantizar el incremento de permanencia en el sistema educativo y reingreso escolar, pues la evidencia es clara respecto a que a mayor tiempo de permanencia en el sistema educativo menos factibilidad de vinculación de las y los jóvenes en actividades delictivas (Leban y Masterson, 2021)⁴⁵. Estudios realizados en Estados Unidos, por ejemplo, demostraron que un

⁴¹ Mertz, C. 2014. Capacidad institucional de los gobiernos nacionales y locales en la región de Latinoamérica y el Caribe, en seguridad pública. Manuscrito. Washington, D.C.: BID .

⁴² Una de las acciones principales financiadas por el programa fue el fortalecimiento de capacidades técnicas del MJSP para acompañar el diseño, ejecución y evaluación de programas de prevención a nivel local. Esto derivó en la creación de un Viceministerio especializado en este tipo de gestión, a través del Decreto Ejecutivo 24 de abril 7 del 2016.

⁴³ Sviatschi, M. (2021). *Making a Narco: Childhood Exposure to Illegal Labor Markets and Criminal Life Paths*; Flores, I., Székely, M., y Grajales, V. (2021). La violencia intrafamiliar y su transmisión intergeneracional. BID . Nota técnica (IDB-TN-2268); Jones, M. S. y Pierce, H. (2020). *Early Exposure to Adverse Childhood Experiences and Youth Delinquent Behavior in Fragile Families*. *Youth & Society* ,53(5), pp. 841-867; De Lisi, M., Fox, B. H, Fully, M. y Vaughn, M. (2018). *The effects of temperament, psychopathy, and childhood trauma among delinquent youth: A test of DeLisi and Vaughn's temperament-based theory of crime*, 57, pp. 53-60; McIntyre, J. K., & Spatz Widom, C. (2010). *Childhood Victimization and Crime Victimization*. *Journal of Interpersonal Violence*, 26(4), pp. 640–663; Meldrum, R. C., Campion Young, B., Soor, S., Hay, C., Copp, J. E., Trace, M., Smith-Darden, J. P., y Kernsmith, P. D. (2020). *Are Adverse Childhood Experiences Associated with Deficits in Self-Control? A Test Among Two Independent Samples of Youth*. *Criminal Justice and Behavior*, 47(2), pp. 166–186; Van Dijk, M., Kleemans, E. & Eichelsheim, V. (2019). *Children of Organized Crime Offenders: Like Father, Like Child? An Explorative and Qualitative Study into Mechanisms of Intergenerational (Dis)Continuity in Organized Crime Families*. *Eur J Crim Policy Res* 25, pp. 345–363.

⁴⁴ Kassing, F., Lochman, J. E., Vernberg, E., & Hudnall, M. (2022). *Using Crime Data to Assess Longitudinal Relationships Between Community Violent Crime and Aggressive Behavior Among At-Risk Youth*. *The Journal of Early Adolescence*, 42(3), 431–448; Kim, J., Cardwell, S. M., y Lee, Y. (2021). *Early Onset Delinquency and Violent Delinquency in Adolescence: The Role of Abusive Parents and Delinquent Peer Associations*. *Crime & Delinquency*; Copp, J. E., Giordano, P. C., Longmore, M. A., y Manning, W. D. (2019). *Desistance from Crime during the Transition to Adulthood: The Influence of Parents, Peers, and Shifts in Identity*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 57(3), 294–332; Turanovic, J.J. (2019) *Victimization and Desistance from Crime*. *J Dev Life Course Criminology* 5, 86-106. Turner, S. and J. Petersilia. 1996. "Day Fines in Four U.S. Jurisdictions." Santa Monica, CA: The RAND Corporation.

⁴⁵ Leban, L., y Masterson, M. (2021). *The Impact of Childhood School Suspension on Dropout and Arrest in Adolescence: Disparate Relationships by Race and Adverse Childhood Experiences*. *Criminal Justice and Behavior*.

aumento de un año en el nivel de educación reduce en promedio las tasas de detención estatal en un 15% (Lochner y Moretti, 2004)⁴⁶.

Respecto al uso de actividades de empleabilidad en programas de prevención de violencia que afectan a jóvenes, la evidencia muestra que, si bien esto es beneficioso para disminuir el riesgo de su vinculación a actividades delictivas, las mismas deben de estar acompañadas de la formación en habilidades socioemocionales (Lustig y Liem, 2010)⁴⁷. Otros autores han demostrado que los programas de empleo juvenil pueden producir una reducción de hasta del 10% en la tasa de encarcelamiento de jóvenes en riesgo de vinculación a actividades criminales (Gelber et al., 2014, Heller, 2014)⁴⁸. Dentro del programa 2881/OC-ES se propuso que estas actividades de empleabilidad- habilidades para la vida, fueran asumidas de manera interinstitucional (Ministerio de Trabajo y Previsión Social - MTPS, Ministerio de Educación (MINED), Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) y Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa - CONAMYPE)⁴⁹ para garantizar el abordaje multisectorial y multidisciplinario y la fuerza operativa de los equipos técnicos, bien coordinados, en el terreno.

En las circunstancias de El Salvador, se encontró necesario dar continuidad dentro del programa 2881/OC-ES al proyecto “Escuelas para la convivencia”, - que como se ha explicado, luego pasó a denominarse “Parques de Convivencia e Inserción Laboral y Económica”-, con el propósito de incrementar la oferta de servicios de prevención y de atención de jóvenes y mujeres en riesgo, en otras áreas clave de garantía de derechos como la educación, la salud, la recreación, entre otros. Las autoridades del MJSP, previa priorización y focalización en territorios altamente afectados por violencias, decidieron orientar recursos a la recuperación de espacios físicos, modernizando, construyendo y/o equipando parques de convivencia⁵⁰, colocando en estos espacios puntos de contacto con la oferta institucional de servicios antes mencionados. Esta decisión fue tomada a partir de la experiencia acumulada en otros entornos regionales en los que se ha encontrado que la mejora del espacio físico combinada con intervenciones sociales puede incidir en el crimen y la violencia (Brakarz et al., 2002; SFD de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2013)⁵¹. Las experiencias tenidas en cuenta para el caso fueron: el “Programa Urbano Integral de Medellín”⁵² y el Programa de Gestión Local de Seguridad en Bogotá⁵³, ambos de Colombia, y las experiencias de recuperación de espacios públicos en las Zonas Especiales de Intervención

⁴⁶ Lochner, L. and E. Moretti. 2004. “The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests and self-reports.” *American Economic Review* 94 (1): 155–189.

⁴⁷ Lustig, K., and Liem, J.H. 2010. “Quality of Employment and Delinquency During the Adolescent to Young Adult Transition” *The New School Psychology Bulletin* (8)1, pp 4-14.

⁴⁸ Gelber, A., A. Isen and J.B. Kessler. 2014. “The effects of youth employment: Evidence from New York City Summer Youth Employment Program Lotteries.” NBER Working Paper No. 20810. National Bureau of Economic Research; Heller, S.B. (2014). “Summer jobs reduce violence among disadvantaged youth.” *Science* 346(6214):1219–1223.

⁴⁹ Mediante convenios suscritos con el MJSP. Previamente el BID financió una experiencia piloto del programa Jóvenes Constructores de *Youthbuild International*, ejecutado por *Catholic Relief Services*, INSAFORP y FOMIN en dos centros comunitarios ubicados en el Barrio San Jacinto, San Salvador. Esta Iniciativa involucró a jóvenes en situación de riesgo por violencia social. Los criterios de elegibilidad fueron: tener entre 16-25 años, no estudiar ni trabajar de manera formal y vivir en una zona impactada por la violencia o haber sido deportados. Esta experiencia mostró claramente la importancia de realizar un buen diagnóstico del entorno comunitario; de hacer una mayor coordinación interinstitucional en el territorio y de una adecuada selección de beneficiarios. <https://www.crsespanol.org/wp-content/uploads/2021/03/2.-Sistematizacio%CC%81n-1a-implementacion-INSAFORP-CRS.pdf>.

⁵⁰ Se priorizaron 32 sitios en los municipios beneficiarios del programa 2881/OC-ES, esta tarea fue asumida por el FISDL.

⁵¹ Brakarz, J., M. Greene y E. Rojas. 2002. “*Cities for All: Recent Experiences with Neighborhood Upgrading Programs*” Washington, D.C: BID.

⁵² Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Medellín, BID y Alcaldía de Medellín, 2009. También: Sistematización de la Experiencia de Medellín, Alonso Salazar, Consultoría BID, 2019.

⁵³ <https://www.iadb.org/es/noticias/seguridad-ciudadana-la-experiencia-colombiana>.

Social, ZEIS, en Diadema (Brasil)⁵⁴, experiencias con las que el programa promovió varios intercambios de conocimientos y buenas prácticas.

Finalmente, en proceso de diseño 2881/OC-ES, se identificó como prioridad la necesidad de resolver el déficit de cobertura de programas de rehabilitación y reinserción social de la población privada de libertad. Para el efecto se tuvo en cuenta la definición de “rehabilitación social”, como el “esfuerzo programado que busca cambiar las actitudes y conductas de los privados de libertad, enfocándose en eliminar sus futuras conductas criminales” (Pollock, 1997). También que los programas de rehabilitación social al interior de los recintos penitenciarios no sólo reducen los comportamientos delictivos y previenen la reincidencia (Lipsey y Cullen 2007, Lotti, 2020)⁵⁵, sino también contribuyen a la estabilidad y orden al interior de las cárceles. De igual manera, que los programas de educación vocacional que buscan promover la reinserción laboral también pueden reducir la reincidencia y el crimen. Estos programas buscan entrenar y capacitar a personas con antecedentes delictivos sobre conocimientos específicos y habilidades sociales para lograr una mejor reinserción laboral y evitar la reincidencia de delitos. Un metaanálisis de diecisiete estudios experimentales y cuasi experimentales encuentra que la tasa de reincidencia de los participantes de estos programas es 11 puntos porcentuales menor que la de aquellos que no asisten (Wilson et al., 2000). A una conclusión similar llega otro metaanálisis que encuentra una reducción promedio de 13 puntos porcentuales en la tasa de reincidencia (Davis et al., 2013). A partir de lo anterior se decidió fortalecer el “Programa Yo Cambio”, especialmente en sus componentes granjas y talleres productivos y los programas de atención psicosocial y de formación en competencias para la socialización y la interacción con otros ciudadanos.

Teniendo en cuenta todo lo explicado anteriormente, el programa se estructuró en tres componentes para el logro de los Objetivos Específicos (OE) de mejorar la articulación de los servicios de prevención a nivel nacional por parte del MJSP; incrementar la inserción social y laboral de jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados; y reducir la reincidencia delictiva juvenil.

El **Componente 1, Fortalecimiento Institucional del MJSP**, estaba orientado a consolidar el rol de este ministerio como ente rector y articulador de acciones institucionales y programas orientados a la reducción de la incidencia delictiva y la prevención de las violencias en todo el territorio nacional. De igual manera, a incrementar sus capacidades para recabar, procesar y analizar de forma centralizada información sobre incidencia delictiva, factores de riesgo, reincidencia criminal e intervenciones de prevención; desarrollar habilidades y herramientas para asesorar y acompañar técnicamente a los gobiernos locales para implementar la ENPV, incluyendo la formulación de sus planes municipales de prevención.

El **Componente 2, Prevención de la Violencia Juvenil a Nivel Local**, propuso apoyar la prevención de los factores de riesgo asociados a la violencia juvenil y promover la inclusión social y laboral de jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados por el programa, y, de acuerdo con la ENPVM, fortalecer en los territorios la coordinación de las distintas intervenciones preventivas de la violencia promovidas por las autoridades nacionales y locales, incluyendo las realizadas con cooperación internacional. Con recursos asignados a este Componente, se financiaron intervenciones de mejoramiento de espacios públicos, los denominados Parques de Convivencia e Inserción Laboral; el mejoramiento del accionar de los CMPV y sus observatorios locales de violencia para el análisis y manejo de estadísticas criminales; la modernización de las instalaciones de los CAM para mejorar las condiciones de accesibilidad de la comunidad a los servicios de prevención y de denuncia, etc.

⁵⁴ Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

⁵⁵ Lotti, Giulia. (2020). *Tough on Young Offenders: Harmful or Helpful?* *Journal of Human Resources*.

El Componente 3, Fortalecimiento de Procesos de Rehabilitación y Reinserción Social, incluyó como propuesta de intervención central la del fortalecimiento de los programas de rehabilitación y reinserción social de las Personas Privadas de Libertad (PPL). Para ello se incluyó la financiación de más y mejores programas en destrezas laborales y atención socioeducativa y psicosocial; la modernización del equipamiento de talleres productivos y granjas; la implementación de medidas alternas a la privación de libertad, incluyendo el uso de la libertad vigilada a través de brazaletes electrónicos; la adquisición de equipamiento para mejorar las condiciones de accesibilidad y seguridad de los centros penitenciarios principales.

Con las actividades propuestas para cada uno de estos componentes se contribuyó a la solución de las principales problemáticas identificadas.

La Figura 1 esquematiza la lógica vertical, vinculando los productos generados en cada componente del programa, con los resultados esperados; y estos últimos con el logro de los OE, contribuyendo así al alcance del Objetivo General del programa.

Figura 1: Lógica vertical del programa



En la Tabla 2 se presentan los Cambios en la Matriz de Resultados, realizados durante el Taller de Arranque del programa.

Tabla 2: Cambios en la Matriz de Resultados (aprobación, plan inicial, cierre del proyecto)

Indicador	Aprobación			Plan Inicial			Cierre del proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (A)	
Objetivo General: Contribuir a la prevención del delito juvenil										
Resultado 1: Gestión de la prevención, mejorada										
1.1 Reportes analíticos sobre estadísticas criminales generados a partir de la base de datos de la plataforma de información.	Números	0	8							Se eliminó por no ser un indicador de resultado si no una actividad. Este indicador fue eliminado durante el Taller de arranque.
1.2 Municipios que cuentan con un plan de prevención de acuerdo con la ENPVM sobre el total de municipios.	%	15	30							Se eliminó por no ser un indicador de resultado si no una actividad. Este indicador fue eliminado durante el Taller de arranque.
1.3 Alternativas de rehabilitación.	Alternativas	0	5							Se eliminó por no ser un indicador de resultado si no una actividad. Este indicador fue eliminado durante el Taller de arranque.
1.4 Objetos requisados al interior de los Centros Penales	Números	5.983	3.000							Se eliminó por no ser un indicador de resultado si no una actividad. Este indicador fue eliminado durante el Taller de arranque.
1.5 Programas de prevención de la violencia del delito juvenil, basados en evidencia, diseñados y adoptados.				Números	0	1	Números	0	1	Este y los siguientes dos indicadores quedaron registrados en el Informe de Monitoreo del Proyecto

Indicador	Aprobación			Plan Inicial			Cierre del proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (A)	
1.6 Extorsiones provenientes de centros penales por cada 1000 internos en centros penales.				Tasa	40,70	38,70	Tasa	40,70	0	(PMR) posterior al Taller de arranque.
1.7 Homicidios con víctimas jóvenes de 15 a 24 años en las áreas intervenidas por el programa en los municipios beneficiarios.				Tasa	64,30	61,10	Tasa	64,30	10,93	
Resultado 2: Incrementada la inserción social de jóvenes en riesgo en los municipios de intervención.										
2.1. Jóvenes que ni estudian ni trabajan de 15 a 24 años entre el total de población joven entre 15 a 24 años en los municipios beneficiados	%	25	20	%	16,60	15,80	%	16,60	13,20	Se modificó la Línea Base en el 2015. La meta final no se cumplió como consecuencia de los efectos negativos a nivel social y económico de la Pandemia.
2.2. Jóvenes en riesgo que concluyen la capacitación en cultura de paz e inserción laboral y económica que se encuentran trabajando a los 6 meses de terminada cada intervención anual.	%	0	30	%	0	47	%	0	66,67	Se modificó la meta final que acompañó la aprobación, durante el Taller de Arranque en 2015 ajustándose a los datos disponibles a ese momento.
Resultado 3: Reincidencia de exconvictos reducida										
3.1 Diferencial entre la reincidencia* de privados de libertad que no participaron en el modelo de rehabilitación al interior de las granjas penitenciarias en comparación con la	%	0	0							Se eliminó este indicador por falta de data cualificada. Este indicador fue eliminado durante el Taller de arranque.

Indicador	Aprobación			Plan Inicial			Cierre del proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (P)	Unidad de medida	Línea de Base	EOP (A)	
reincidencia de privados de libertad que participaron en el modelo de rehabilitación al interior de las granjas penitenciarias.										
3.2 Reincidencia de privados de libertad en El Salvador de 18 a 24 años en los centros penales intervenidos por el programa				%	17,14	16,3	%	17,14	7,83	Durante el Taller de arranque se formuló este indicador por estar orientado al logro de los objetivos
3.3 Presos de delitos menores sin condena sobre población total penitenciaria.	%	7,5	5							Durante el Taller de Arranque, analizada la baja digitalización de expedientes penitenciarios, se propuso descartar este indicador por no contar con la información necesaria para su correspondiente medición.
3.4 Internos penitenciarios que egresan del sistema con certificación de habilidades laborales y tienen empleo a los 6 meses de liberados				%	0	23,50	%	0	20,0	Durante el Taller de arranque se formuló este indicador en sustitución de "Presos de delitos menores sin condena sobre población total penitenciaria" buscando uno mejor relacionado con el tipo de actividades a ser financiadas por el programa.

CALIFICACIÓN DE LA RELEVANCIA ⁵⁶		
Satisfactorio	<p>La relevancia de este proyecto se considera satisfactorio dado que los objetivos y el diseño del proyecto se alinearon con las necesidades y prioridades de país, así como con las prioridades del BID, desde el inicio hasta el cierre del programa. Sin embargo, la selección de por lo menos uno de los indicadores (jóvenes que no trabajan ni estudian - NiNis) no tomó en cuenta que las acciones del programa no representaban una magnitud considerable como para incidir sustancialmente en el cambio de la tendencia del problema.</p> <p>Se aprecia una lógica vertical sólida que muestra un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades y realidades del país.</p>	3

2.2 Efectividad

a. Descripción de los objetivos de desarrollo del programa

El programa 2881/OC-ES “Apoyo Integral a la Prevención de la violencia en El Salvador”, planteó como **Objetivo General**, contribuir a la prevención del delito juvenil, a través del cumplimiento de los siguientes **tres OE**: (i) mejorar la articulación de los servicios de prevención a nivel nacional por parte del MJSP; (ii) incrementar la inserción social y laboral de jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados; y (iii) reducir la reincidencia delictiva juvenil.

Para dar seguimiento al cumplimiento de los tres OE del programa como ya se mostró en la sección anterior, se definieron **siete indicadores de resultado** en la Matriz de Resultados.

Para medir el cumplimiento del objetivo específico 1, gestión de la prevención de la violencia mejorada, se definieron tres indicadores de resultados: (i) Programa de prevención de la violencia del delito juvenil, basado en evidencia, diseñado y adoptado; (ii) tasa de extorsiones provenientes de centros penales por cada 1.000 internos en centros penales, reducida; y (iii) tasa de homicidios con víctimas jóvenes de 15 a 24 años en los municipios beneficiarios, reducida.

Para medir el cumplimiento del objetivo específico 2, que buscaba Incrementar la inserción social de jóvenes en riesgo en los municipios de intervención, se definieron dos indicadores de resultados: (i) reducción del porcentaje de Jóvenes entre 15 y 24 años que ni estudian ni trabajan en los municipios beneficiados, relacionados con el total de jóvenes en ese rango de edad; y (ii) incremento del porcentaje de jóvenes en riesgo que concluyeron la capacitación en cultura de paz e inserción laboral y económica que se encuentran trabajando a los seis meses de terminada cada intervención anual.

Finalmente, **para medir el cumplimiento del objetivo específico 3**, que buscaba reducir la reincidencia de exprivados de libertad, se incluyeron dos indicadores: (i) reducción de la reincidencia de privados de libertad en El Salvador de 18 a 24 años en los centros penales intervenidos por el programa; y (ii) incremento del porcentaje de internos penitenciarios que egresan del sistema (exprivados de libertad) con certificación de habilidades laborales y que tienen empleo a los seis meses de liberados.

Se esperaba que el logro de los tres OE contribuyera a cumplir el Objetivo General del programa que era contribuir a la prevención del delito juvenil en El Salvador, y, de esta manera, a la

⁵⁶ [Check List del PCR.](#)

reducción general de la violencia homicida. Para medir el cumplimiento de este objetivo general, se establecieron tres indicadores de impacto: (i) la reducción de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes; (ii) la reducción de la tasa de las extorsiones por 100 mil habitantes; y (iii) la reducción del porcentaje de los jóvenes entre 15 a 24 años NiNis.

b. Resultados Logrados

A continuación, se presentan los logros alcanzados para cada uno de los indicadores de impacto (Tabla 6.1), indicadores de resultado (Tabla 6.2) e indicadores de producto (Tabla 6.3), describiendo su comportamiento desde su aprobación, plan inicial y cierre del programa.

Indicadores de Impacto

Con la ejecución del programa se lograron los siguientes indicadores de impacto que se detallan a continuación:

Indicador de Impacto 1: Homicidios por 100 mil habitantes en El Salvador. Respecto al indicador de homicidios, la línea de base definida en la matriz de resultados del programa fue de 103 casos por cada 100 mil habitantes para el año 2015 correspondiente al año de elegibilidad del programa. Para el 2021, al finalizar el 2881/OC-ES se constató una reducción de la tasa de homicidios en El Salvador del 82,3% llegando a una tasa de 18,13 homicidios por cada 100 mil habitantes. Esta reducción de homicidios es la más prolongada desde que se tienen registros de violencia en este país y se ha constatado en 12 de los 14 departamentos del país⁵⁷. Ver: Tabla 3.

Tabla 3: Violencia homicida por departamentos 2020-2021

N°	Departamento	Tasa total	Tasa Hombres	Tasa Mujeres
1	La Unión	+5,30%	+7,3%	-12,9%
2	San Miguel	+3,8%	+3,7%	+11,0%
3	Ahuachapán	-14,5%	-8,9%	-67,0%
4	Morazán	-15,5%	-15,5%	-15,9%
5	Usulután	-23,9%	-15,4%	-62,7%
6	Cuscatlán	-29,3%	-29,4%	-36,9%
7	La Paz	-30,7%	-24,7%	-62,4%
8	Santa Ana	-31,7%	-29,9%	-54,1%
9	Cabañas	-33,3%	-29,9%	-75,2%
10	Sonsonate	-34,5%	-30,0%	-65,2%
11	La Libertad	-36,7%	-38,5%	-36,5%
12	San Salvador	-37,0%	-40,5%	-26,9%
13	San Vicente	-46,5%	-38,1%	-91,0%
14	Chalatenango	-49,1%	-47,6%	-66,8%

Fuente: elaboración propia con datos de PNC y proyecciones de población de DIGESTYC.

⁵⁷ A excepción de La Unión (+5,3%) y San Miguel (+3,8%). Datos PNC.

Para las autoridades nacionales esto es indicativo de la eficacia de las políticas, programas y acciones de fortalecimiento de la capacidad de respuesta del estado a las problemáticas de inseguridad, entre ellas, el mayor liderazgo del MJSP y el trabajo combinado de la PNC, las fuerzas armadas y otras instituciones del sistema de seguridad en el marco de la ejecución del PESS y luego, desde 2019, durante la ejecución del Plan Control Territorial.⁵⁸ De igual manera por el mejoramiento en muchos frentes de la gestión de seguridad, financiados con apoyo del programa, como son: (i) una mejor capacidad para recolectar y procesar información a través de la División de Información y Análisis (DIA); (ii) la adopción y/o fortalecimiento por El Salvador de tecnologías para la prevención y reacción a la ocurrencia de delitos, como el mejoramiento del trabajo del Sistema 911, el fortalecimiento de la Red de Videovigilancia Urbana y la puesta en marcha de un anillo de fibra óptica para mover por ella la información clave de seguridad; (iii) un mayor control de los centros carcelarios y el fortalecimiento de los programas de rehabilitación a través del trabajo en talleres y granjas penitenciarias; y (iv) de manera particular, el impulso de las acciones de prevención en zonas altamente afectadas por violencias en municipios priorizados, en donde, además, se fortalecieron las capacidades de los municipios para la gestión de la convivencia a través del trabajo de los CMPV.

Figura 2: Tasa de homicidios en El Salvador 2014-2022



Indicador de Impacto 2: Extorsiones por 100 mil habitantes en El Salvador. Con este indicador se proyectó una reducción del 5% equivalente a 37,20 de las 39,2 extorsiones por 100 mil habitantes que ocurrían en 2015. Al cierre del programa esta tasa bajó a 26,6 extorsiones por 100 mil habitantes. Siendo la extorsión el delito que más erosiona el estado de derecho y más afecta el patrimonio de las personas en los países de la región, esta reducción es altamente significativa.

En El Salvador, el fenómeno ha estado estrechamente ligado con las actividades de sostenimiento económico de las maras y pandillas, extendido en los barrios de influencia inicialmente como “colaboraciones voluntarias”, pero evolucionando en los diferentes ciclos extorsivos a la imposición de cuotas fijas a residentes, comercios, servicios de transporte urbano,

⁵⁸ El Plan de Presencia Policial y Control Territorial, adelantado conjuntamente entre el Ejército Nacional y la PNC, incluyó una mayor articulación de los servicios de prevención nacional y local, y un acompañamiento a las autoridades municipales y a las comunidades para la recuperación de espacios públicos para el sano esparcimiento y acciones para la prevención de la violencia. Entre 2020 y 2021, se redujo el promedio diario de homicidios de 9,5 a 3,66, representando una disminución del -61,5%. En el mismo período se intervinieron 230 estructuras de pandillas. Fuente: MJSP-PNC.

empresas distribuidoras de productos y a pequeñas y medianas empresas, en este último sector alcanzando hasta al 22% de las MYPES, con un impacto calculado entre el 1y el 3% del PIB⁵⁹. Según Chin (1990)⁶⁰, las estructuras criminales extorsionan para: (i) obtener dinero; (ii) evidenciar su poder y ejercer control sobre su territorio; (iii) vengarse de personas que han irrespetado a la agrupación; y (iv) intimidar a la víctima con un objeto ulterior. Esta afirmación es válida para explicar las razones del descenso general de las cifras de denuncia por extorsión en El Salvador, pues en los últimos años el Gobierno de El Salvador, especialmente en el contexto del Plan Control Territorial, ha hecho un importante esfuerzo por recuperar el control físico e institucional del territorio. De otra parte, porque desde la entrada en vigencia de la Ley Especial Contra el Delito de Extorsión⁶¹, se ha incrementado la capacidad de recepción de denuncias y de judicialización por el delito de extorsión. La FGR con el apoyo especializado de las y los investigadores de la PNC ha logrado que sea el delito con mejor rendimiento con base a condenas, superando el 96 % de efectividad de los casos judicializados⁶². De hecho, entre 2015 y 2020 se ha incrementado la población penitenciaria recluida por extorsión, pasando de 6.045 a 7.888 privados de libertad por este delito.⁶³ Otro aspecto importante, es el incremento de los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para tener un mayor control de los centros penitenciarios, incluyendo el uso de sistemas modernos de ingreso o *scanners*, que devino en un control más eficiente y digno del flujo de personas, y la puesta en funcionamiento de esquemas de control de comunicaciones telefónicas desde los centros carcelarios, lo que redujo las extorsiones originadas en ellos.

Figura 3: Extorsiones en El Salvador 2014-2022



⁵⁹ http://fusades.org/publicaciones/Extorsiones_MYPE_ES.pdf.

También en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12975.pdf>.

⁶⁰ Chin, K. (1990). *Chinese gangs and extortion*. En C.R. Huff (editor), *Gangs in America*, (págs. 129-145). Newbury Park, CA: Sage Publications.

⁶¹ Decreto 953, 23 de marzo de 2015. Establece regulaciones penales y procesales especiales, así como medidas de índole administrativa para la prevención, investigación, enjuiciamiento y sanción penal del delito de extorsión. Aumenta la pena por extorsión hasta por 15 años; considera agravante si el delito es cometido por pandillas, funcionarios públicos o presos. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/extorsion-violencia-y-crimen-organizado-8-ideas-para-frenar-el-impuesto-del-miedo/>.

⁶² Datos FGR. <https://diario.elmundo.sv/opinion/las-extorsiones-en-el-salvador>.

⁶³ <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/11/GITOC-Renta-o-extorsion-Victimarios-y-victimas-de-las-maras-en-El-Salvador.pdf>.

Tabla 4: Hogares con al menos una persona que fue víctima de extorsión

Hogares	Porcentaie				
	2016	2017	2018	2019	2020
Si	2.5	1.3	1.4	1.1	0.7
No	97.5	98.7	98.6	98.9	99.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ministerio de Economía, DIIGESTYC, EHPM 2016-2020.

Indicador de Impacto 3: Jóvenes entre 15 a 24 años NiNis en El Salvador. En el arranque del programa el 26,4% de jóvenes entre 15 y 24 años se encontraba por fuera del sistema educativo y/o laboral en El Salvador. Se planeó que, como resultado de las acciones del programa, al final de su ejecución este porcentaje se hubiese disminuido en un 30%, es decir hasta 18,50%. Este indicador no se cumplió. Si bien las actividades financiadas por éste cumplieron la meta de beneficiar a 1.800 jóvenes en actividades de emprendedurismo (600 jóvenes) y en capacitaciones e inserción laboral efectiva (1.200 jóvenes), el porcentaje de NiNis en El Salvador se mantuvo relativamente estable entre 2015 y 2021. Al final del programa las cifras de NiNis en El Salvador, en el rango de edad entre 15 y 24 años, apenas habían bajado en un 5%, es decir hasta un 25,2%.

Diversos análisis muestran que la principal razón para que ello ocurriera se encuentra en el impacto de la crisis sanitaria generada por el COVID-19, que provocó un 16% de incremento general del número de NiNis en El Salvador (Székely y Karver, 2020)⁶⁴, y un aumento de 21% para toda LAC,

En el ámbito educativo, el impacto de la crisis sanitaria fue especialmente fuerte, produciendo aumento de la deserción escolar en un 7%, y de la inasistencia escolar en un 16,7%. En general, el 29% de los jóvenes dejó de estudiar⁶⁵. Esto, en parte explicado por el cambio del proceso educativo a la modalidad no presencial, pues muchos de los estudiantes tenían problemas de cubrimiento de internet (sólo el 4% de la clase pobre, el 14% de la clase media vulnerable y el 50% de la clase media consolidada tenían acceso a internet durante la crisis sanitaria)⁶⁶ y de disponibilidad de equipos electrónicos (el 8,3% en la clase pobre y el 1,2% en la clase media vulnerable, carecían simultáneamente de computadora, acceso a internet y televisión)⁶⁷, lo que alejó a muchos jóvenes del sistema educativo.

La pandemia también generó el cierre de un gran número de micro y medianas empresas, en las que se ocupan principalmente los jóvenes, causando desempleo en la población, particularmente en este grupo etario. Se calcula que cerca de 34 mil jóvenes perdieron su empleo en El Salvador, sólo entre enero y mayo de 2020. Para 2021, la tasa de desempleo se ubicó en 9,5%, 5,5 puntos más que en el 2015 (4%), cuando se inició la ejecución del programa. Esta situación no se reflejó de igual manera en el AMSS por la presencia en esta zona del país de un mayor número de empresas y emprendimientos económicos. También, porque el gran San Salvador concentra la oferta educativa más numerosa e importante del país.

⁶⁴ Székely, M., and J. Karver. (2020). "Youth Out of School and Out of Work in Latin America A Cohort Approach", *International Journal of Educational Development*, en impresión, 2020.

⁶⁵ "Impacto de la pandemia y el Covid-19 en la situación de las juventudes salvadoreñas" Fundación *Friedrich Ebert Stiftung* y la Universidad Francisco Gavidia. Noviembre 2021 con encuesta de octubre 2021.

⁶⁶ <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-educativos-de-la-crisis-sanitaria-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

⁶⁷ IBIDEM.

Un aspecto positivo altamente contrastante durante la ejecución del programa, fue el incremento de la asistencia de jóvenes en el rango de edad entre 15 y 24 años, a los servicios de prevención de violencias y delitos organizados por INJUVE, entidad que recibió del programa dentro de la ejecución del Componente 2, recursos para promover actividades de atención y prevención de violencias, acciones de formación para el trabajo y empleabilidad y para la participación de jóvenes en el trabajo de organización y transformación comunitaria, que nos parece importante reseñar en este documento, como constancia del esfuerzo realizado para poner el foco en la atención a este grupo etario. Ver Tabla No. 5.

Tabla 5: Crecimiento a nivel nacional del número de jóvenes entre 15 y 24 años, usuarios de los servicios de prevención de violencias y delitos

2015	2021	Porcentaje de Crecimiento
120.824 jóvenes usuarios	177.630 jóvenes usuarios	202%

Fuente: Registros anuales de INJUVE. El 56 % son hombres y el 46 % son mujeres

Tabla 6.1: Matriz de resultados alcanzados – Indicadores de Impacto (aprobación, plan inicial y cierre)

Tabla 6.1. Matriz de resultados alcanzados – Indicadores de Impacto (aprobación, plan inicial y cierre)								
Impacto / Indicador		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y alcance actual		% Alcanzado	Medio de Verificación
Objetivo General: Contribuir a la prevención del delito juvenil.								
1.1	Homicidios por 100 mil habitantes en El Salvador	Tasa	103.00	2014	P	58,00	189%	Fuente de datos: DIA.
					P(a)	58,00		
					A	18,13		
1.2	Extorsiones por 100 mil habitantes en El Salvador	Tasa	39.20	2014	P	37,20	630%	Fuente de datos: Dirección General de Centros Penales (DGCP)
					P(a)	37,20		
					A	26,60		
1.3	Jóvenes entre 15 a 24 años NiNis en El Salvador	Porcentaje	26.40	2014	P	18,50	15%	Fuente de datos: DIA.
					P(a)	18,50		
					A	25,20		

Indicadores de Resultados

Indicadores de resultado para el objetivo específico 1, gestión de la violencia mejorada

Indicador de Resultado 1.1: Programas de prevención de la violencia del delito juvenil, basados en evidencia, diseñados y adoptados. Para el logro de este indicador se implementó un programa de prevención de la violencia dirigido a jóvenes de alto riesgo, para prevenir su vinculación en acciones delictivas. Este programa se desarrolló con el apoyo de instituciones en los territorios. Por ejemplo, INJUVE trabajó en el mejoramiento de la convivencia social, comunitaria y familiar; MINED implementó diferentes acciones para retener en las escuelas a jóvenes en riesgo de abandono o deserción escolar y para atraer a los jóvenes que habían

abandonado las escuelas, proponiendo formaciones técnica alternativas como, talleres para la enseñanza de carpintería, mecánica automotriz, elaboración de alimentos típicos, panadería; el MTPS impulsó la vinculación de jóvenes al mercado laboral, principalmente con *Call Centers* y trabajo de marinos mercantes en cruceros (una de las iniciativas más interesantes de empleabilidad laboral financiada con recursos del programa, aprovechando el bilingüismo de jóvenes en riesgo retornados); y, a través de CONAMYPE, se desarrolló y consolidó un programa de iniciativas emprendedoras dirigido a jóvenes de los municipios beneficiarios. Gracias a todo lo anterior, esta meta se cumplió en un 100%.

Indicador de Resultados 1.2: Extorsiones provenientes de centros penales por cada 1.000 internos en centros penales. Al final del programa el Gobierno de El Salvador reportó una reducción a cero del número de extorsiones originadas en centros penitenciarios. Como se ha explicado anteriormente, la fuerte caída de las extorsiones desde las cárceles en El Salvador obedece al conjunto de medidas tomadas por las autoridades salvadoreñas para ejercer un mayor control en todo el sistema penitenciario. Estas medidas incluyeron las siguientes acciones: (i) instalación de tecnología de seguridad y control de comunicaciones desde las cárceles; (ii) limitaciones y/o suspensión de visitas de familiares a los centros carcelarios; (iii) realización de actividades de rehabilitación bajo una mayor observación de las autoridades; (iv) control al traslado de las personas privadas de libertad a los juzgados para las audiencias judiciales programadas. Desde el programa, se apoyó la adquisición de scanners para el control y dignificación del ingreso de personas y se fortalecieron los programas de rehabilitación social liderados desde el “Programa Yo Cambio”. Esta meta se cumplió en un 470%.

Indicador de Resultados 1.3: Homicidios con víctimas jóvenes de 15 a 24 años en las áreas intervenidas por el programa en los municipios beneficiarios. Para el 2012 el promedio de la tasa de homicidios para este grupo etario era de 64,3 por cien mil jóvenes. La meta establecida para el programa fue bajar la tasa de homicidios de este grupo a 61,10. Como resultado de las diferentes acciones realizadas en los territorios de intervención del programa se alcanzó una reducción hasta el 10,93⁶⁸. Esta reducción se explica, por el conjunto de acciones lideradas por el MJSP, y financiadas por el programa, realizadas en coordinación con el conjunto de instituciones del sistema de seguridad pública, como, por ejemplo, la ampliación de la oferta de los servicios de prevención a poblaciones en condición de vulnerabilidad (mujeres y jóvenes en riesgo), remodelación y adecuación de espacios públicos destinados a la prevención de violencia, incremento de la cultura de paz, recreación y convivencia ciudadana, la activación de los espacios interinstitucionales e intersectoriales a través de los CMPV. Esta meta se cumplió en un 1,657%.

Indicadores de resultado para el objetivo específico 2, Inserción de jóvenes en riesgo en los municipios de intervención incrementada

Indicador de Resultados 2.1: Jóvenes que ni estudian ni trabajan de 15 a 24 años entre el total de población joven entre 15 a 24 años en los municipios beneficiados. Como explicamos al referirnos al indicador de impacto 3, el cumplimiento de la meta establecida para este indicador se vio impactado por los efectos negativos a nivel social y económico de la crisis sanitaria de 2020. Sin embargo, en el AMSS, en donde se ubican los municipios beneficiarios del programa, como se ha explicado, esta afectación fue menor por la mayor oferta de empleo y de cupos educativos disponibles. La meta establecida fue reducir en 0,8% el porcentaje de NiNis en esta zona del país. Sin embargo, al cierre del programa, la meta alcanzada de reducción fue de 3,4%, correspondiente a un 425%.

⁶⁸ Este indicador corresponde al promedio de la tasa de homicidios en los municipios de Apopa: 12,82, Ciudad Delgado 12,32, Cuscatancingo: 2,96, Mejicanos: 7,39, Soyapango: 4,93 y San Salvador: 25,14.

Indicador de Resultados 2.2: Jóvenes en riesgo que concluyen la capacitación en cultura de paz e inserción laboral y económica que se encuentran trabajando a los seis meses de terminada cada intervención anual. Este indicador pudo cumplirse como resultado de las actividades realizadas por el INJUVE, la CONAMYPE, el MTPS en las que se capacitaron 2.700 jóvenes. De este número se insertó en dinámicas productivo-laborales a 1.800 jóvenes habitantes de los municipios de cobertura del programa. La meta alcanzada para este indicador fue de 142%.

Indicadores de resultado para el objetivo específico 3, reincidencia de exconvictos reducida

Indicador de Resultados 3.1: Reincidencia de privados de libertad en El Salvador de 18 a 24 años en los centros penales intervenidos por el programa. Uno de los propósitos del Sistema Penitenciario es generar las condiciones para la rehabilitación de los privados de libertad, buscando que no cometan nuevos delitos, es decir, que no reincidan y procurando su plena integración a la sociedad. La tasa de reincidencia por lo tanto es un importante dato sobre la efectividad de las políticas penitenciarias. En El Salvador la reincidencia ocurre cuando una persona es condenada nuevamente por un delito en el año siguiente al cumplimiento de su pena. Para la población en el rango de edad entre 18 y 24 años la reincidencia en 2013 era del 17,14%. Al cierre del programa la reincidencia en El Salvador para jóvenes de 18 a 24 años fue 7,83%, 9,31% menos que la línea base establecida al inicio del programa. La meta alcanzada para este indicador fue de 1,108%.

Indicador de Resultado 3.2: Internos penitenciarios que egresan del sistema con certificación de habilidades laborales y tienen empleo a los 6 meses de liberados. El trabajo es considerado fundamental en el proceso de transformación del sujeto privado de la libertad. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos –Reglas Mandela– regla 4, establece que debe aprovecharse el período de privación de libertad para fortalecer y formar capacidades y habilidades para una reinserción social. De igual manera, -Regla 90-, que el deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad de la persona, y que, por consiguiente, los Estados deberán disponer de los servicios de ayuda postpenitenciaria necesarios para facilitar su reinserción a la sociedad. El programa 2881/OC-ES realizó especiales esfuerzos por fortalecer el programa “Yo Cambio”⁶⁹, la estrategia más importante de rehabilitación penitenciaria en El Salvador, al cual, ya en el año 2018, estaba vinculado el 68% de los privados de libertad. Las más importantes acciones financiadas por el programa, fueron: (i) formación en habilidades y competencias laborales y para el empleo; (ii) desarrollo de habilidades blandas; (iii) dotación de equipos e insumos para las granjas penitenciarias; (iv) modernización de talleres vocacionales; (v) establecimiento de procesos de vinculación de familias y organizaciones que favorecen la reinserción del privado de libertad; y (vi) desarrollo de convenios con el sector privado para la creación de fuentes de empleos para las personas ex privadas de libertad. Como resultado de estas acciones, los datos al 2021 de la DGCP mostraban que el 20% de las personas ex privadas de libertad estaba laborando seis meses después de haber sido puestas en libertad. La meta alcanzada para indicador fue de 85,11%.

Aunque desde el inicio de la ejecución del programa se impulsaron diversos intercambios de buenas prácticas con otros países de la región, para promover el fortalecimiento de la unidad especial de seguimiento a los ex privados de libertad⁷⁰, para acompañar el proceso de reinserción

⁶⁹ Formulado como programa en el 2010 e iniciado en el 2011. Su objetivo es, rehabilitar y formar con la doble estrategia de educación y trabajo. Este programa está a cargo de la DGCP. [Modelo de Gestión Penitenciaria Yo Cambio](https://www.transparencia.gob.sv). <https://www.transparencia.gob.sv>.

⁷⁰ Efectivamente creada como Centro de Coordinación Postpenitenciaria en 2019. Ver: Manual de Organización y Funciones, DGCP, Código: MOF-001-2019, Gobierno de El Salvador, 2019.

social, especialmente en los primeros meses posteriores a su libertad, , esto sólo se materializó en la parte final de la ejecución del programa.

La experiencia que se viene teniendo en El Salvador a este respecto, todavía no es muy promisorio, pues la disposición social y privada a la recepción de los ex PPL se enfrenta a muchas dificultades. En primer lugar, porque todavía hoy existe una limitada capacidad para atender integralmente la reinserción desde el sistema penitenciario, pues todavía destina pocos recursos humanos y financieros para atender esta tarea. En segundo lugar, porque los esfuerzos que hasta ahora se hacen no tienen en cuenta la necesidad de tratar a los ex PPL desde sus necesidades específicas y quizás singulares, de edad, género, pertenencia a grupos minoritarios, etc., centrándose por ahora en el tema de empleabilidad. Y, en tercer lugar, por los prejuicios y la estigmatización social existente hacia el ex PPL, que limita la apertura de puestos de trabajo por parte del sector empresarial y centros académicos.

Tabla 6.2: Matriz de resultados alcanzados – Indicadores de Resultados (aprobación, plan inicial y cierre)

Resultado / Indicador		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y alcance actual		% Alcanzado	Medio de Verificación
Objetivo Específico 1: Mejorada la gestión de la prevención de la violencia.								
1.1	Programas de prevención de la violencia del delito juvenil, basados en evidencia, diseñados y adoptados	Número	0,00	2015	P	1,00	100%	Reporte PMR
					P(a)	1,00		
					A	1,00		
1.2	Extorsiones provenientes de centros penales por cada 1000 internos en centros penales	Tasa	40,70	2014	P	38,70	2,035%	Datos de DGCP
					P(a)	38,70		
					A	0,00		
1.3	Homicidios con víctimas jóvenes de 15 a 24 años en las áreas intervenidas por el programa en los municipios beneficiarios	Tasa	64,30	2012	P	61,10	1,668%	Datos de la: DIA
					P(a)	61,10		
					A	10,93		
Objetivo Específico 2: Incrementada la inserción social de jóvenes en riesgo en los municipios de intervención.								
2.1	Jóvenes que ni estudian ni trabajan de 15 a 24 años entre el total de población joven entre 15 a 24 años en los municipios beneficiados	%	16,60	2013	P	15,80	425%	Datos del Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
					P(a)	15,80		
					A	13,20		
2.2	Jóvenes en riesgo que concluyen la capacitación en cultura de paz e inserción laboral y económica que se encuentran trabajando a los 6 meses de terminada cada intervención anual	%	0,00	2015	P	47,00	142%	Reporte PMR
					P(a)	47,00		
					A	66,67		

Resultado / Indicador		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y alcance actual		% Alcanzado	Medio de Verificación
Objetivo Específico 3: Reducida la reincidencia de exconvictos								
3.1	Reincidencia de privados de libertad en El Salvador de 18 a 24 años en los centros penales intervenidos por el programa	%	17,14	2013	P	16,30	1,108%	Datos del DGCP. Al 31 de diciembre se reportaban 6.257 PPL en este rango de edad. De éstos 490 personas reincidieron en actividades delictivas.
					P(a)	16,30		
					A	7,83		
3.2	Internos penitenciarios que egresan del sistema con certificación de habilidades laborales y tienen empleo a los seis meses de liberados	%	0,00	2015	P	23,50	85,11%	Datos DGCP
					P(a)	23,50		
					A	20,00		

Indicadores de Productos

Componente 1 – Fortalecimiento Institucional del MJSP

Las actividades propuestas para este Componente 1, tenían como objetivo consolidar el rol del MJSP como ente rector y articulador de la seguridad pública. Esta decisión estratégica resultó muy oportuna durante el diseño del programa y sigue siendo pertinente en la actualidad. En primer lugar, se financiaron actividades para la consolidación de la DIA por medio de la financiación de equipo técnico especializado, equipamiento y herramientas tecnológicas como la adquisición y puesta en marcha de una plataforma integral de gestión estratégica de la información delictiva. Esto permitió crear un sistema único para todas las dependencias del MJSP: PNC, DGCP, Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), aeropuertos, Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), entre otros, para producir información estratégica para la toma de decisiones al interior de las instituciones que forman parte del Programa. Este sistema produce informes analíticos, realiza mapeos de tendencias delictivas, actores y tipologías de afectación a la población por estos delitos y permite una mayor articulación entre las instituciones participantes del sistema.

Algunas de las actividades financiadas dentro de este Componente fortalecieron a la PREPAZ, institución responsable de coordinar los programas de prevención de violencias a nivel nacional. De igual manera se fortaleció a la DGCP, institución responsable de construir un sistema penitenciario moderno, seguro y rehabilitante, y proporcionar a los y las condenadas condiciones favorables que permitan su readaptación social a través de su desarrollo personal, procurando la prevención de los delitos y garantizando la adecuada custodia de los detenidos provisionales.

Componente 2- Prevención de la Violencia Juvenil a Nivel Local

Las actividades financiadas dentro de este Componente 2, tenían como finalidad, prevenir los factores de riesgos asociados a la violencia juvenil y promover la inclusión social y laboral de los jóvenes en riesgo en los cinco municipios beneficiados y los dos distritos del municipio de

San Salvador. Dicha focalización en los municipios y zonas intervenidas terminó siendo un acierto, por concentrar esfuerzos económicos y técnicos en comunidades de alto riesgo, y por el efecto complementario, dentro de un esquema de coordinación claramente definido para cada caso, del trabajo realizado por otras agencias de cooperación e instituciones del Estado; ejemplo de ello es, el proyecto “Educar y Convivir”⁷¹ financiado por USAID en varios municipios del país, incluyendo los del área de influencia del programa.

La estrategia de implementación de las distintas acciones propuestas para este Componente exigió de una activa coordinación entre las instituciones de gobierno especializadas en las áreas y temáticas abordadas por el programa y con capacidad de acción en los territorios (MINED, MTPS, CONAMYPE e INJUVE) y del apoyo permanente de FISDL para el trabajo en el territorio, acercando la política pública nacional de prevención social de violencia con la de los entes territoriales. Esto produjo un sentimiento de dignificación, apropiación e involucramiento de las comunidades y organizaciones sociales.

Componente 3- Fortalecimiento del proceso de rehabilitación y reinserción social

Las actividades de este Componente 3, tenían como finalidad, fortalecer los programas de rehabilitación y reinserción social de las PPL, incluyendo mejoras en los esquemas de gerencia del sistema; apoyos al fortalecimiento tecnológico y digital del área de recursos humanos; programas de capacitación a funcionarios en gestión penitenciaria y conducción de programas rehabilitación y reinserción social; capacitación a las PPL en diferentes destrezas laborales y atención socioeducativa y psicosocial; adquisición de equipamientos y materiales para los talleres y las granjas penitenciarias; apoyos para implementación de medidas alternativas a la privación de la libertad vigilada.

Tabla 6.3: Matriz de resultados alcanzados – Indicadores de Productos (aprobación, plan inicial y cierre)

Producto / Indicador		Unidad de	Metas v		%	Medio de
Componente 1						
1.1	Sistema de información delictiva en plataforma integrada desarrollado	Sistema de información del crimen (#)	P	1	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
1.2	Propuesta de ley de Sistema Nacional para la Prevención de la Violencia y Delincuencia formulada	Propuesta de Ley	P	1	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
1.3	Personal técnico oficina de PREPAZ incrementado	Técnicos	P	17	112%	
			P(a)	19		
			A	19		
1.4	Planes municipales para la prevención de la violencia con acciones prioritarias identificadas	Planes	P	21	100%	
			P(a)	21		
			A	21		

⁷¹ Alianza Global para el Desarrollo (asocio público-privado, USAID Julio de 2018-2022).

Producto / Indicador		Unidad de	Metas v		%	Medio de
1.5	Personal del sistema penal capacitado	# de oficiales Públicos	P	180	100%	
			P(a)	180		
			A	180		
1.6	Expedientes ingresados al sistema de monitoreo penitenciario actualizados	Expedientes	P	25.920	100%	
			P(a)	25.920		
			A	25.920		
1.7	Sistema de seguridad tecnológica para Centros Penitenciarios adquirido (<i>Scanners</i>)	Sistema	P	1	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
1.8	Readecuación de espacio exterior y dotación de mobiliario para el MJSP	Espacios	P	0	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
1.9	Puestos de policía mejorados	Puestos de policías	P	0	120%	
			P(a)	15		
			A	18		
1.10	Sistema de Gestión de Procesos Administrativos de la DGCP funcionando	Sistema	P	0	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
1.11	MJSP con fortalecimiento informático	Ministerio	P	0	100%	
			P(a)	0		
			A	1		
Componente 2						
2.1	Funcionarios y actores locales de los CMPV del AMSS capacitados	Funcionarios y actores	P	350	100%	
			P(a)	350		
			A	350		
2.2	Observatorios metropolitanos y locales de prevención de la violencia funcionando	Observatorio	P	15	100%	
			P(a)	15		
			A	15		
2.3	Agentes municipales en prevención y acercamiento comunitario capacitados y operando	Oficiales	P	1.500	100%	
			P(a)	1.500		
			A	1.500		

Producto / Indicador		Unidad de	Metas v		%	Medio de
2.4	Sistema de seguridad a través de video vigilancia en 5 Municipios, fortalecidos	Sistemas	P	1	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
2.5	Zonas intervenidas bajo el criterio de cohesión social para la convivencia, organizadas y funcionando	Zona	P	21	100%	
			P(a)	21		
			A	21		
2.6	Comités comunitarios de gestión de espacios públicos inclusivos y seguros constituidos y funcionando	Comités	P	21	100%	
			P(a)	21		
			A	21		
2.7	Jóvenes participando activa y efectivamente en los procesos de desarrollo local	Jóvenes	P	1.500	100%	
			P(a)	1.500		
			A	1.500		
2.8	Programa de modalidades flexibles del MINED y el Modelo de Prevención social de la violencia del INJUVE implementado	Programa	P	1	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
2.9	Intervenciones para recuperación de espacio público para prevención de violencia y prevención situacional, ejecutadas	Intervenciones	P	32	100%	
			P(a)	32		
			A	32		
2.10	Jóvenes que participaron en el programa de emprendedurismo con emprendimientos funcionando después de 3 meses	Jóvenes	P	600	100%	
			P(a)	600		
			A	600		
2.11	Jóvenes capacitados e insertados laboralmente, con empleos con permanencia de por lo menos 3 meses	Número de beneficiarios	P	1.200	100%	
			P(a)	1.200		
			A	1.200		
2.12	Espacios públicos para servicios integrales de prevención de violencia, recuperados y/o construidos	Espacios Públicos	P	0	100%	
			P(a)	21		
			A	21		
Componente 3						
3.1	Funcionarios de la DGCP capacitados en gestión penitenciaria con énfasis en la rehabilitación y reinserción social	Número de oficiales públicos	P	340	100%	
			P(a)	340		
			A	340		

Producto / Indicador		Unidad de	Metas v		%	Medio de
3.2	Internos capacitados y certificados para su reinserción social	Internos	P	400	100%	
			P(a)	400		
			A	400		
3.3	Granjas Penitenciarias produciendo	Granjas	P	3	100%	
			P(a)	3		
			A	3		
3.4	Talleres en centros penitenciarios operando, con nuevo equipamiento y maquinaria	Talleres	P	10	110%	
			P(a)	11		
			A	11		
3.5	Sistema de monitoreo electrónico de Privados de Libertad (PDL) implementado	Sistema	P	1	100%	
			P(a)	1		
			A	1		
3.6	Implementación de Estrategia de Ciberseguridad / Ciberdefensa del MJSP	Sistema	P	0	100%	
			P(a)	1		
			A	1		

c. Análisis contrafactual

El análisis contrafactual tiene por objetivo evaluar la contribución del programa al logro de los OE, medidos a través de los indicadores de resultado. Para ello, se busca responder a la pregunta: ¿qué hubiera sucedido con los indicadores de resultado si no se hubiera implementado el programa?

El indicador de impacto más relevante definido para este programa fue la reducción de la tasa de homicidios en El Salvador, para lo cual se planteó el cumplimiento de tres OE: (i) mejorar la articulación de los servicios de prevención a nivel nacional por parte del MJSP (gestión de la prevención de la violencia mejorada); (ii) incrementar la inserción social y laboral de jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados; y (iii) reducir la reincidencia delictiva juvenil.

La teoría de cambio planteada en el diseño del programa para el Componente 1, partió de la idea de que, si se invertía de manera importante en el fortalecimiento institucional del MJSP y las agencias a su cargo como la PNC, DGCP, DIA, se mejoraría sustancialmente la eficacia en el trabajo de rectoría de la seguridad pública de El Salvador, esto considerando preceptos teóricos claves, según los cuales, la debilidad institucional es un acelerador de las violencias y los delitos que afectan a los ciudadanos (Olson & Martí, 2017)⁷². Igualmente, que el mejoramiento de la gerencia y de los contenidos de los programas de prevención, ajustados a las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad, reduce las violencias y los delitos. También se consideró que, de acuerdo con la evidencia, la gestión eficiente de políticas públicas en el sector de seguridad y justicia depende de la existencia de información de calidad y conocimiento aplicado. La literatura identifica la falta de calidad, disponibilidad y oportunidad de información y

⁷² “Improving Citizen Security in the Americas: Why Taking an Urban Approach is Warranted”. Wilson Center.

el conocimiento empírico como el mayor obstáculo para desarrollar políticas efectivas en este sector en la región (Mertz, 2014)⁷³.

Para el Componente 2, por su parte, se tuvo en cuenta la evidencia sobre la importancia y costo-efectividad de romper el ciclo de la violencia desde edades tempranas y adolescencia (Heckman, 2014)⁷⁴. Los programas de prevención social de la violencia focalizados en las poblaciones vulnerables tienen el potencial de reducir la exposición a experiencias adversas durante la infancia (Courtin et al., 2019)⁷⁵. Algunas investigaciones que muestran que la exposición de los niños y las niñas al maltrato, al crimen y la violencia tiene consecuencias negativas en su desarrollo y es un predictor de futuras conductas violentas e involucramiento criminal (Sviatschi, 2021; Flores et al., 2021; Jones y Pierce 2020; De Lisi et al., 2018; McIntyre y Widom, 2011; Meldrum et al., 2020; Dijk et al., 2019)⁷⁶. Adoptar medidas que los protejan de estas situaciones es esencial para reducir el crimen y la violencia en el mediano plazo. Asimismo, el contexto vivido en la adolescencia influye en la probabilidad de participar en actividades criminales. En este sentido, la permanencia en la escuela es un factor protector contra el crimen. La educación puede prevenir el ingreso de las personas jóvenes en la delincuencia y su reclutamiento por organizaciones criminales al reducir la exposición de estas a estas actividades (Henry et al., 1999; Leban y Masterson, 2021)⁷⁷. En particular, la exposición a violencia, la deserción escolar, el desempleo y el consumo de sustancias en la adolescencia son predictores de participación futura en actos criminales (Kassing et al., 2022; Turner, 2020; Kim et al., 2021; Copp et al., 2019; Turanovic, 2019)⁷⁸. El impacto positivo de la permanencia en la escuela requiere ámbitos libres de violencia: distintos estudios muestran que la exposición a situaciones de acoso escolar puede fomentar la delincuencia (Wolke, et al., 2013; Walters, 2021)⁷⁹. Una de las intervenciones de prevención social de la violencia juvenil que muestra efectividad en reducir comportamientos violentos, es el Programa “Aulas en Paz” que mostró hasta un 10% de reducción en el comportamiento agresivo en jóvenes y una mejor integración social mediante un experimento aleatorio en las escuelas intervenidas (Chaux, 2012)⁸⁰.

Por otra parte, para definir las actividades de este Componente, se tuvo en cuenta la evidencia empírica según la cual, la convivencia social (riñas callejeras, consumo de alcohol o drogas en las calles) y la desorganización del espacio físico (infraestructura abandonada, basura, grafitis), son relevantes para entender la relación crimen y espacio (Sampson y Raudenbush, 1999)⁸¹, especialmente en territorios de baja presencia institucional. En la definición del programa, se tuvo en cuenta que el mejoramiento de la calidad del contexto físico, combinado con intervenciones sociales, puede incidir positivamente en la reducción del crimen y la violencia. Esto es lo que se

⁷³ Mertz, C. 2014. Capacidad institucional de los gobiernos nacionales y locales en la región de Latinoamérica y el Caribe, en seguridad pública. Manuscrito. Washington, D.C.: BID.

⁷⁴ Heckman, J.J. and T. Kautz. 2014. “Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition”. NBER Working Paper 19656. National Bureau of Economic Research.

⁷⁵ Courtin, E., Allchin, E., Ding, A.J. & Layte, R. (2019). *The Role of Socioeconomic Interventions in Reducing Exposure to Adverse Childhood Experiences: a Systematic Review*. *Current Epidemiology Reports* 6, 423–441.

⁷⁶ Sviatschi, M. (2021). *Making a Narco: Childhood Exposure to Illegal Labor Markets and Criminal Life Paths*. Flores, I., Székely, M., y Grajales, V. (2021). La violencia intrafamiliar y su transmisión intergeneracional. BID . Nota técnica (IDB-TN-2268)

⁷⁷ Leban, L., y Masterson, M. (2021). *The Impact of Childhood School Suspension on Dropout and Arrest in Adolescence: Disparate Relationships by Race and Adverse Childhood Experiences*. *Criminal Justice and Behavior*.

⁷⁸ Kassing, F., Lochman, J. E., Vernberg, E., & Hudnall, M. (2022). *Using Crime Data to Assess Longitudinal Relationships Between Community Violent Crime and Aggressive Behavior Among At-Risk Youth*. *The Journal of Early Adolescence*, 42(3), 431–448.

⁷⁹ Walters, G. D. (2021). *Extending the “Worst of Both Worlds” hypothesis to the developmental antecedents of crime and substance use: school bullying and alcohol experimentation*. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 1-9.

⁸⁰ [Aulas en Paz: A multicomponent program for the promotion of peaceful relationships and citizenship competencies](#).

⁸¹ Sampson, R. y Raudenbush, S. 1999. *Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods*. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603-651.

conoce como el modelo de “Prevención del Delito a través del Diseño Ambiental” (CPTED) que mostró resultados alentadores en la disuasión del crimen. Este enfoque plantea la planificación, el diseño y la gestión del entorno físico para reducir el crimen urbano (Cooke, 2003; Kruger et al., 2001)⁸². La evidencia internacional muestra que la aplicación de los principios del CPTED en Londres y Liverpool (Reino Unido) y Ciudad del Cabo (Sudáfrica) estuvo asociada con una reducción en las tasas de crimen (Piroozfarab et al., 2019; Bowers, 2011; Matzopoulos et al., 2020). La evidencia más consistente está en las reformas de la vivienda y la remediación de edificios y terrenos (Kondo et al., 2018)⁸³. Experiencias significativas en la región han sido, el programa “*Safer Cities*” de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (*UN-Habitat*), que promovió (i) el fortalecimiento del tejido social; (ii) el mejoramiento del entorno físico urbano; y (iii) la promoción de la gobernanza local (*UN-Habitat*, 2007). También el “Programa Urbano Integral de Medellín”, Colombia, que además de mejorar la infraestructura y los espacios públicos, desarrolló actividades culturales y acciones cívicas de reconocimiento de normas (*UN-Habitat*, 2011).

En ejecución de este Componente, también se promovieron opciones de empleabilidad para jóvenes en riesgo. Algunos estudios señalan una correlación entre el desempleo juvenil y la criminalidad; se ha estimado que la disminución de un punto porcentual en el desempleo juvenil reduce la tasa de homicidios en 0,34 por cada 100 mil habitantes (Chioda, 2017)⁸⁴. Por otra parte, los jóvenes que habitan en zonas urbanas que enfrentan períodos de desempleo e inactividad presentan mayor propensión a adoptar conductas de riesgo ante la ausencia de oportunidades laborales lícitas y la abundancia de actividades ilícitas en su entorno (González-Velosa, Ripani, y Rosas-Shady, 2012). Se considera que, al proporcionar oportunidades de empleo de mejor calidad, al contar con un mayor ingreso formal, incrementaría el costo relativo de participar en actividades criminales, por lo que se reduciría la motivación de los jóvenes a involucrarse en delitos (Lochner, 2004, Modestino, 2017)⁸⁵.

Para el Componente 3 del programa, se destacó la importancia de la rehabilitación y reinserción de los privados de libertad que, cuando son debidamente diseñados e implementados, incluyendo actividades de reinserción social, laboral y económica, reducen los comportamientos delictivos (Lipsey y Cullen 2007; Modestino, 2017)⁸⁶. Se tuvo en cuenta, que es necesario contar con la decisión consciente y voluntaria de los beneficiarios de participar en ellos (Villagra y Viano, C., 2008)⁸⁷. Así mismo, que es indispensable tener en cuenta las necesidades, circunstancias y estilos de aprendizaje de los individuos (Petersilia, 2003, Lustig y Liem, 2010)⁸⁸. También, es importante incluir en los programas de rehabilitación, componentes de tratamiento basados en modelos de Terapia Cognitivo Conductual (TCC), dado que han mostrado importantes niveles de efectividad para reducir la reincidencia en actividades criminales. Los programas que incluyen este tipo de tratamiento buscan generar cambios de comportamiento y fortalecer el desarrollo de

⁸² Cooke, G. 2003. “*CPTED Makes a Comeback*”. Disponible en: http://www.crimewise.com/library/cpted_gc.html.

⁸³ Kondo, M. C., Andreyeva, E., South, E. C., MacDonald, J. M. & Branas. C. C. (2018) *Annual Review of Public Health*. 39: 253-271.

⁸⁴ Chioda, L. 2017. Fin a la violencia en América Latina. Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta. Washington, D.C: Grupo Banco Mundial.

⁸⁵ Lochner, L. and E. Moretti. 2004. “*The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests and self-reports.*” *American Economic Review* 94 (1): 155–189; Modestino, A.S. (2017). [How can summer jobs reduce crime among youth? An evaluation of the Boston summer youth employment program.](#) *Metropolitan Policy Program*.

⁸⁶ Modestino, A.S. (2017). *How can summer jobs reduce crime among youth? An evaluation of the Boston summer youth employment program.* *Metropolitan Policy Program*.

⁸⁷ Villagra, C. Y Viano C. 2008. Reinserción: Lecciones para una Política Pública. En Debates Penitenciarios No.6, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

⁸⁸ Petersilia, Joan. 2003. *When Prisoners Come Home: Parole and Prisoner Reentry*. New York: Oxford University Press; Lustig, K., y Liem, J.H. (2010). “*Quality of Employment and Delinquency During the Adolescent to Young Adult Transition*” *The New School Psychology Bulletin* (8)1, pp 4-14.

habilidades cognitivas. Un metaanálisis de 58 estudios muestra que estos programas redujeron la tasa de reincidencia en 25% en promedio (Lipsey et al., 2007)⁸⁹. Otro metaanálisis de 14 estudios encontró una baja promedio de 23% y de 42% de la reincidencia cuando se completan los programas (Henwood et al., 2015)⁹⁰.

Los programas de rehabilitación también deben incluir componentes de reinserción laboral. Algunos programas de rehabilitación en el sistema penitenciario de Los Estados Unidos, que incluyen una combinación de creación de oportunidades laborales con capacitación y motivación del cambio individual, como “Jobstar”, “Service and Conservation Corps”, “National Job Corps” y “YouthBuild Youth Offender Project”, han demostrado una significativa disminución en las conductas y actividades delictivas (Schochet, Burghardt, y McConnell, 2008; Attanasio, Kugler, y Meghir, 2011)⁹¹. También existe evidencia promisorio de programas laborales transitorios para los egresados de prisión, como el *Center for Economic Opportunities* (CEO) en Nueva York, que se enfocan en proporcionar empleo de transición a exreclusos. Una evaluación experimental encontró que los reclusos que participaron en el programa, tras su liberación, reincidieron menos (30%) que el grupo control (38%). También se tomó en consideración que los programas que incluían componentes de reinserción social o “re-entry”, eran un mecanismo efectivo para la reintegración en la sociedad. Minimizar los obstáculos en la transición gradual de la cárcel a la sociedad es esencial para una efectiva reintegración social y prevención de la reincidencia delictiva (Maruna y Immarigeon, 2004; Morgan y Owers, 2001; Petersilia, 2003; Seiter y Kadela, 2003)⁹². Por ejemplo, en Estados Unidos, la mayoría de los exreclusos han mostrado dificultades para manejar los elementos básicos de una reintegración exitosa, como encontrar y mantener un empleo, hallar un lugar para vivir, reconectarse con sus familias y acceder a servicios sociales que les ayuden a manejar el abuso de sustancias y problemas de salud mental (Visser y Travis, 2012)⁹³.

Evaluación de Impacto del Programa

Teniendo todo esto en consideración la evaluación de impacto del “Programa de Apoyo a la Estrategia de Prevención de la Violencia”, 2881/OC-ES, se enfocó en la valoración del aporte que las intervenciones del programa hicieron a la reducción de las tasas de homicidios en El Salvador.

Inicialmente, este análisis se realizó utilizando la metodología de control sintético, la cual utiliza una combinación de unidades de control (países comparables a El Salvador con respecto a su tasa de homicidios) para aproximar la situación contrafactual de la unidad tratada en caso de que el Programa de Prevención de la Violencia no hubiese tenido lugar. Este método es ampliamente utilizado cuando se manejan datos con un alto nivel de agregación y se dispone de series de tiempo con sólo una unidad tratada (como es este caso).

El método de control sintético se basa en la idea de que una combinación de unidades de control puede acercarse a las características de la unidad tratada, mejor que cualquier unidad de control por sí sola. El proceso consiste en asignar una ponderación a cada país que no realizó un programa de prevención de la violencia. El peso que se asigna a cada país surge de minimizar

⁸⁹ Lipsey, M.W.; Landenberger, N.; Wilson, S. 2007. *Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders. Campbell Systematic Reviews*.

⁹⁰ Henwood, K. S., Chou, S., & Browne, K. D. (2015). *A systematic review and meta-analysis on the effectiveness of CBT informed anger management. Aggression and violent behavior*, 25, 280-292

⁹¹ Schochet, P.Z., J. Burghardt, and S. McConnell. 2008. “Does Job Corps work? Impact Findings from the National Job Corps Study.” *American Economic Review* 98(5): 1864–1886.

⁹² Maruna, Shadd, and Russ Immarigeon, eds. 2004. *After Crime and Punishment: Pathways to Offender Reintegration. Cullompton, UK: Willan*.

⁹³ Visser, C. and Travis, J. 2012. *The Characteristics of Prisoners Returning Home. In: Joan Petersilia, Kevin Reitz (Eds.). The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections. New York: Oxford University Press*

la diferencia cuadrática entre la unidad tratada y el promedio ponderado del grupo de control para los períodos previos al tratamiento. Por lo tanto, la unidad sintética es el promedio ponderado de las unidades de control utilizando las ponderaciones obtenidas⁹⁴.

La Tabla 7 muestra las ponderaciones de las unidades de control utilizadas para construir El Salvador sintético para la tasa de homicidios. Un requisito para poder usar la metodología de control sintético es que las tendencias pretratamiento de El Salvador y su contrafactual sintético en la variable analizada, sean similares. En caso de no cumplirse este requisito, no se puede afirmar que el control sintético es una buena metodología para estimar el impacto del programa.

Tabla 7: Ponderaciones de referencia para El Salvador sintético

País	Ponderación
Honduras	0,478
Jamaica	0,402
Venezuela	0,120

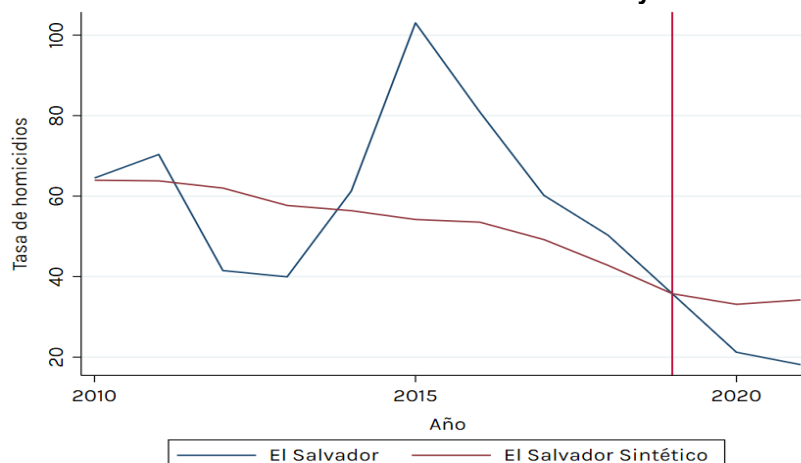
Un requisito para poder usar la metodología de control sintético es que las tendencias pretratamiento de El Salvador y su contrafactual sintético en la variable analizada, sean similares. En caso de no cumplirse este requisito, la metodología de control sintético no es adecuada para estimar el impacto del programa.

La Figura 4 muestra el ajuste de El Salvador Sintético para el logaritmo de la tasa de homicidios hasta el momento de inicio del programa. De la observación de esta figura surge que El Salvador sintético no reproduce visiblemente la tendencia de El Salvador durante el período pretratamiento. Por lo tanto, los resultados que se obtuvieron a partir de esta metodología deben ser tomados con cautela.

Teniendo en cuenta esta consideración y **utilizando la metodología de control sintético, el impacto estimado del Programa de “Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia” es una disminución del 36% en la tasa de homicidios.**

⁹⁴ Los datos de homicidios a nivel país fueron tomados de la *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), y contienen la serie de tasa de homicidios del período 2010 a 2021 para los países de América Latina. En el caso de que los datos no estén disponibles para algún país en cierto año, se utilizó información de organizaciones no gubernamentales especializadas en crimen (como *Insight Crime*). Para realizar la estimación mediante control sintético, incluimos como predictores todos los valores de la respectiva variable de interés en cada período previo al tratamiento. Los datos de homicidio para El Salvador para el período 2010 a 2021 provienen de la DIA, del MJSP y las poblacionales de la Dirección General de Estadísticas y Censo.

Figura 4: Evolución de la tasa de homicidios en El Salvador y su control sintético



Debido a que El Salvador sintético no reproduce las tendencias previas al programa, no podemos considerar en este caso a la metodología de control sintético como una buena metodología para estimar el impacto del Programa de Apoyo a la estrategia de prevención de la violencia. Como consecuencia, también se incluyó el análisis del impacto del programa utilizando la metodología de un análisis de “*Before and After*” con tendencia.

Esta metodología tiene como objetivo determinar si las tendencias antes y después del programa son distintas para la tasa de homicidios. Si el programa tiene un efecto positivo, las tendencias posteriores al tratamiento deberían mejorar. El supuesto detrás de esta metodología es que no hubo ningún otro evento al momento de la realización del programa en El Salvador que afectó a la tasa de homicidios de manera diferencial entre dicho país y su control sintético.

Para hacer este segundo análisis, se tuvo en cuenta que el mayor porcentaje de inversiones acumuladas y efectivas en el programa se realizaron a partir del año 2018 y que la ejecución del programa continuó durante los años posteriores (2019-2021), siendo estos los de mayor concentración de efectos posibles del programa.

En la Tabla 8 se presentan los resultados del análisis con la variable logaritmo natural de la tasa de homicidios. **Utilizando la metodología de “*Before and After*” con tendencia, podemos observar que el Programa de Apoyo a la Estrategia de Prevención de la Violencia provocó una caída en la tasa de homicidios del 9%. Este resultado es significativo al 5%.**

Tabla 8. Impacto del programa sobre los homicidios

Criterio	Log de la tasa de homicidios
Impacto del programa	-0,092** (0,029)
Observaciones	12

Notas: La regresión incluye una constante, la variable de tratamiento, y la tendencia, solo se muestra el impacto para simplificar la interpretación. **Significativo al 5%.

La tasa de homicidios utilizada en el análisis previo incluye a toda la población. Debido a que el énfasis del programa se focaliza en la población joven, se llevó a cabo el análisis de impacto del programa en la tasa de homicidios en el subgrupo de la población entre 18 y 29 años. Aunque el programa establecía el análisis de impacto en el rango etario de la tasa de homicidio en jóvenes entre 15 a 24 años, el rango etario utilizado en este análisis de impacto se realizó teniendo en

cuenta la disponibilidad de datos estadísticos por parte de la División de Información y Análisis del MJSP. Cabe señalar que este grupo poblacional en términos cuantitativos es en el que se concentra la problemática de la violencia.

En la Tabla 9 se presentan los resultados del análisis con la variable logaritmo natural de la tasa de homicidios para el subgrupo de la población entre 18 y 29 años. Se observa que el Programa de Apoyo a la Estrategia de Prevención de la Violencia provocó una caída en la tasa de homicidios en este subgrupo poblacional del 6%. Este resultado es significativo al 12%.

Tabla 9. Impacto del programa sobre los homicidios jóvenes

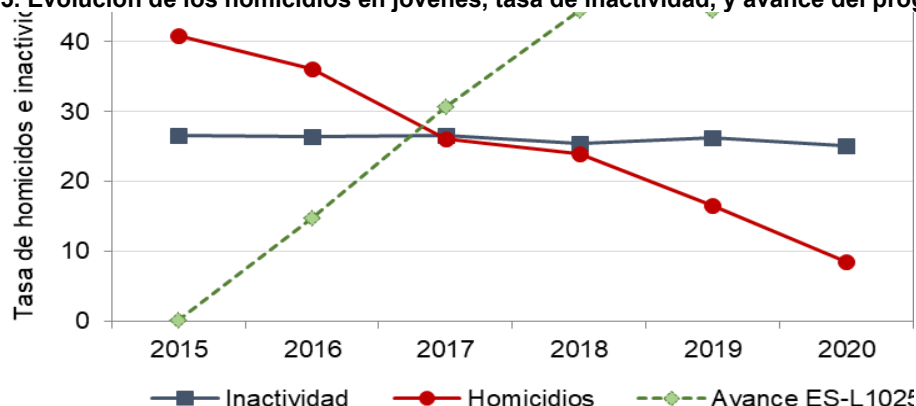
Criterio	Log de la tasa de homicidios
Impacto del programa	-0.064 (0.033)
Observaciones	7

Notas: La regresión incluye una constante, la variable de tratamiento, y la tendencia, solo se muestra el impacto para simplificar la interpretación. *Significativo al 12%.

El menor nivel de significatividad en este caso se condice con dos factores. Primero, ahora tenemos menos observaciones para identificar el efecto del programa. Segundo, existe una tendencia lineal fuerte y persistente a la caída en los homicidios durante los últimos años, lo que hace difícil identificar un cambio de tendencia a partir de un año particular.

Sin embargo, el efecto estimado es cuantitativamente importante y corresponde al 6%, y la medición para el total de la población era 9%. Además, la tendencia lineal a la baja de los homicidios se correlaciona con la evolución del programa. La Figura 1 muestra esta correlación. También se puede ver que la tasa de inactividad (porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan) no se ve afectada durante este periodo, lo que fortalece el argumento de que la caída en la tasa de homicidios está afectada particularmente por la evolución del programa de apoyo integral a la estrategia de prevención a la violencia y no por algún otro factor correlacionado con la actividad de los jóvenes.

Figura 5. Evolución de los homicidios en jóvenes, tasa de inactividad, y avance del programa



Notas: evolución de la tasa de homicidios en jóvenes entre 18-29 años y evolución de la tasa de inactividad (no estudian ni trabajan) para jóvenes entre 15-24 años representados en el eje izquierdo. Avance acumulado del programa 2881/OC-ES en base al cronograma de desembolso representado en el eje derecho.

d. Resultados Imprevistos

El Programa “Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia” produjo un paquete de resultados imprevistos, como resultado de las intervenciones contempladas por el programa. Por ejemplo:

1. Como parte de las actividades contempladas por el programa para incluir innovaciones tecnológicas y digitales en el ámbito de prevención social de la violencia y en el sistema penitenciario, se generó una experiencia específica de desarrollo de herramientas tecnológicas para la recolección, sistematización y análisis de delitos, prevención y control del delito, y coordinación entre agencias del sistema de seguridad pública. Pese a que no se planteó como un objetivo del programa, el desarrollo de capacidades en innovación tecnológica y digital en la gestión de seguridad y justicia del país, dadas las actividades financiadas con el programa, configuraron e hicieron de El Salvador uno de los países centroamericanos con mayor utilización de tecnologías de prevención del delito: desarrollo de un sistema de videovigilancia urbana, basado en una fibra óptica⁹⁵ propia; fortalecimiento de las condiciones de seguridad en centros penitenciarios, a través del uso de video vigilancia periférica e interna, y uso de *scanners*. Puesta en marcha de un sistema de alternatividad a la prisión, a través del uso de brazaletes electrónicos para el monitoreo electrónico de cumplimiento de penas; implementación de una unidad de análisis de violencias y delitos, llamada División de Investigación y Análisis del MJSP, que cuenta con un sistema centralizado de tratamiento de data criminal () y, finalmente, desarrollo de capacidades diagnósticas, y prevención y atención del cibercrimen. Esta última experiencia permitió sentar las bases para la elaboración de la estrategia nacional de ciberseguridad y política digital del estado, que entró en vigencia en mayo de 2022.
2. Se consolidó un esquema de gobernanza para la gestión de los programas de prevención social del delito. Lo anterior a través de la implementación de un esquema de coordinación centralizada en el MJSP para dar seguimiento y monitoreo a los programas de prevención. Hasta el inicio del programa, existía una gran dispersión en la ejecución aislada de los programas de prevención a cargo de varias instancias como el MJSP, INJUVE y PREPAZ, entre otras. El programa generó las condiciones para fortalecer el gabinete de prevención; fortalecer los equipos técnicos en MJSP, INJUVE y PREPAZ y articular eficazmente las acciones lideradas por el Concejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia⁹⁶.
3. Se contribuyó al desarrollo de una industria penitenciaria (talleres y granjas penitenciarias) como parte del apoyo al programa de rehabilitación e inclusión social para PPL “Yo Cambio”, que permitió fortalecer los mecanismos de rehabilitación para los internos, mediante la producción de alimentos de manera sustentable al interior de los Centros Penitenciarios, la producción de bienes, muebles y generación de espacios de formación para el trabajo.
4. Al final del programa, como resultado de los ahorros del programa, anteriormente mencionados, fue posible apoyar el mejoramiento de las condiciones laborales de la

⁹⁵ La fibra óptica es un medio físico de transmisión de información, usual en redes de datos y telecomunicaciones, que consiste en un filamento delgado de vidrio o de plástico, a través del cual viajan pulsos de luz láser o led, en la cual se contienen los datos a transmitir. Además de los beneficios técnicos, la utilización de la fibra óptica permite reducir los costos de servicio que se generan en la implementación del programa.

⁹⁶ Decreto 72, 2014, El Salvador.

PNC y de los servicios prestados a la ciudadanía, a través de la modernización y equipamiento de estaciones de policía.

5. Algunos productos financiados por el programa favorecieron la gestión nacional de la seguridad y justicia. Por ejemplo, a través del fortalecimiento de la DIA en el MJSP, se generó la base para el registro de actividades y el monitoreo y evaluación de las intervenciones contempladas en el Plan El Salvador Seguro.
6. Como parte de las actividades dentro del Componente 2 del programa, Prevención de la violencia juvenil a nivel local, se logró capacitar a un grupo de jóvenes migrantes retornados a El Salvador, aprovechando su conocimiento del idioma inglés, otorgándoles becas para estudiar en el Centro de Formación de la Marina Portuaria, para trabajar en buques mercantes y cruceros (mantenimiento de buques, personal de cocina; de atención médica, servicios de entretenimiento, etc.)⁹⁷. Igualmente se capacitó a otro grupo de jóvenes para prestar servicios en “call center” para servicios de atención al cliente en ventas y soporte técnica en telefonía, servicios de salud y otros servicios. etc.
7. Después de la declaratoria por el Gobierno de El Salvador de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19, los talleres equipados por el programa para la inserción laboral dentro del sistema penitenciario, se utilizaron para la producción por los PPL de productos sanitarios (geles y jabones) y mascarillas destinadas tanto al consumo del sistema penitenciario, como para los miembros de la fuerza pública. La orientación del trabajo de los talleres hacia esta modalidad de producción se hizo en coordinación con el CICR, entidad con la que, además, se trabajó conjuntamente brindando asesoría técnica para la elaboración de los protocolos para el control y prevención de COVID-19 dentro de los centros penitenciarios.
8. Durante el período de la pandemia, otro de los resultados imprevistos, fue la atención temprana a la población privada de libertad con mayor vulnerabilidad, gracias a la caracterización de la población generada desde el Sistema de Información Penitenciaria (SIPE), fortalecido por el programa. Esto permitió el rápido aislamiento y/o traslado de PPL con estas características a otros centros penitenciarios. Esto resultó muy útil para contener los brotes dentro de los centros carcelarios.
9. Relacionado con lo anterior, gracias también a las inversiones del programa en conectividad y tecnología informática en el sistema penitenciario, se pudieron usar herramientas tecnológicas para la realización de audiencias virtuales, cumpliendo tanto con el derecho de acceso oportuno a la justicia, como con las medidas de prevención del contagio. Gracias a esta experiencia, El Salvador duplicó durante la pandemia su capacidad para realizar audiencias virtuales, habilitando en total 105 salas en sus centros penitenciarios e incrementando el personal experto en estas metodologías y tecnologías.

⁹⁷ Parte de este grupo de jóvenes se encuentra laborando en compañías como *Royal Caribbean*, y otros en *Pullmantur* y *Azamara*. En desarrollo de esta actividad se acompañó la preparación de la “Ley Especial Reguladora para la Contratación y colocación de la gente de mar en buques de bandera extranjera”, Decreto Legislativo 914, Asamblea Legislativa de la República, 28 de febrero de 2018.

CALIFICACIÓN DE LA EFECTIVIDAD ⁹⁸		
Satisfactorio	Dado que el programa ha cumplido con la totalidad de las metas planteadas para los indicadores de resultado y que con éstos se lograron los objetivos del programa y que los mismos son altamente atribuibles a la intervención realizada, la calificación de efectividad es satisfactorio, dado que no se logró el 100% en uno de los resultados esperados.	3

2.3 Eficiencia

El Programa “Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia” contó con un monto inicial de aprobado de US\$45.000.000. El Gobierno de El Salvador no asignó ningún recurso de contrapartida. Al cierre del programa el monto total ejecutado por el MJSP y el FISDL, fue de US\$43.693.941,44 que representa 97,09% del valor original del préstamo. Al cierre del programa, el FISDL reembolsó al Banco US\$1.306.058,56, correspondiente a recursos que no fueron comprometidos ni ejecutados al vencimiento del plazo del último desembolso.

En el presupuesto inicial del programa, para el Componente 1 se asignaron recursos por US\$8.700.000. Sin embargo, este Componente tuvo un incremento presupuestario gracias al ahorro obtenido en los Componentes 2 y 3, ahorros que fueron destinados a la creación de tres nuevos productos: 1.8: Readecuación de espacio exterior y dotación de mobiliario para el MJSP, 1.9: Mejora de puestos policiales, y, 1.10: Desarrollo tecnológico para procesos administrativos y operativos de la DGCP. Estos nuevos productos fueron incluidos manteniendo el cumplimiento del objetivo general del programa. El presupuesto finalmente ejecutado de este Componente fue de US\$11.113.986.

Con recursos asignados al Componente 1, se financiaron los siguientes productos:

Producto 1.1: Desarrollo de un sistema de información delictiva en plataforma integrada.

Este indicador se cumplió en un 100%, destacándose el desarrollo y puesta en marcha de un software del sistema de información delictiva, la instalación de equipos informáticos, mobiliarios y readecuaciones de instalaciones para fortalecer la DIA del MJSP y para logra la certificación del personal de esta Dirección en CCNA (*Cisco Certified Network Associate*), en *Security y Hacking forensics investigators and Business Intelligence*, y en análisis de inteligencia y ciber inteligencia. Es importante destacar que la DIA, además de ser una plataforma de recepción de información, funciona a su vez como una instancia de coordinación entre instituciones del sistema de seguridad pública en El Salvador.

Producto 1.2: Formular una propuesta de Ley de Sistema Nacional para la Prevención de la Violencia y Delincuencia. Este indicador se cumplió en un 100%. Esta propuesta de Ley fue trabajada por el Gabinete de Seguridad y fue ampliamente discutida en la Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa. Aunque al final no fue aprobada, sí fue muy importantes para configurar posteriormente el sistema nacional de prevención.

Producto 1.3: Incremento del personal técnico de la oficina de PREPAZ. Este indicador se cumplió en un 100%. Con recursos del programa se contrataron 19 expertos y técnicos especializados en el diseño y la gestión de programas de prevención que acompañaron las acciones de prevención en el territorio y permitió dar seguimiento a las actividades que realizaron las instituciones asociadas⁹⁹ para ejecutar las actividades financiadas dentro del Componente 2.

Producto 1.4: Implementación de planes municipales para la prevención de la violencia. Este indicador se cumplió en un 100%. El producto tuvo como meta elaborar 21 Planes

⁹⁸ [Check List del documento PCR.](#)

⁹⁹ El Ministerio de Educación, MTPS, CONAMYPE e INJUVE.

municipales para la prevención de la violencia, que sirvieron posteriormente de base para la realización de acciones específicas para el mejoramiento de la convivencia y seguridad en los municipios. Durante la ejecución del PESS se financiaron un importante número de actividades de prevención incluidos en estos planes.

Producto 1.5: Personal del sistema penal capacitado. Este indicador se cumplió en un 100%. Al cierre del programa se había capacitado a 180 funcionarios, en particular para articular acciones de promoción de la alternatividad penal o penas alternativas o no carcelarias a personas comprometidas con el código penal. El ejercicio se orientó fundamentalmente a jueces y funcionarios del sistema penal para hacer pedagogía sobre la importancia de la aplicación de sistemas controlados de sustitución o suspensión de las penas y la aplicación de medidas alternativas, como lo es el uso de herramientas de vigilancia electrónica y otras formas de cumplimiento de penas, compatibles con el tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad¹⁰⁰.

Producto 1.6: Expedientes ingresados al sistema de monitoreo penitenciario actualizados. Con el financiamiento del programa actualizaron 25.920 expedientes que luego fueron ingresados al sistema de monitoreo e información penitenciarios. Con esta actividad el MJSP resolvió el déficit de información detallada sobre características sociodemográficas y criminológicas de los privados de libertad. Esto permitió organizar el proceso de rehabilitación penitenciaria de acuerdo con las fases estipuladas por la Ley Penitenciaria de El Salvador¹⁰¹. Con los expedientes digitalizados los equipos criminológicos pudieron organizar el proceso de rehabilitación de los privados de libertad con una base técnica de trabajo. Este indicador se cumplió en un 100%.

Producto 1.7: Sistema de seguridad tecnológica para Centros Penitenciarios adquirido (Scanners)¹⁰² y equipo de videovigilancia. El producto tuvo como meta la adquisición de un sistema de seguridad tecnológica para Centros Penitenciarios que combinó el uso de *scanners* para el control de ingreso a los centros penitenciarios con facilidades para el control periférico de los espacios carcelarios, dando aplicación a los preceptos internacionales contenidos en las Reglas de Mandela¹⁰³, que establecen la necesidad de velar por la dignidad y valor intrínseco de los privados de libertad, el personal penitenciario, los proveedores de servicios y visitantes de los centros carcelarios. Este indicador fue realizado en un 100%.

Producto 1.8: Readecuación de espacio exterior y dotación de mobiliario para el MJSP. Este producto permitió al MJSP contar con las condiciones de resguardo y seguridad de material de archivo crítico, garantizando su conservación y disposición ordenada. Este indicador fue realizado en un 100%.

Producto 1.9: Puestos de policía mejorados. Con esta inversión se contribuyó a la dignificación del trabajo del personal policial y la calidad de los servicios al ciudadano. Se mejoró la infraestructura, se equipó con sistemas de seguridad de videovigilancia y equipamiento informático, y se dotó de mobiliario para el resguardo de expedientes y descanso de los servidores policiales, como para el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Este indicador se cumplió en un 120%.

¹⁰⁰ Se tomó como referencia las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

¹⁰¹ Los sistemas penitenciarios habitualmente manejan cinco fases: (i) Fase de observación, diagnóstico y clasificación; (ii) Fase de alta seguridad (período cerrado); (iii) Fase de mediana seguridad (período semiabierto); (iv) Fase de mínima seguridad (período abierto); y (v) Fase de confianza. Decreto 1027 de 1997 y sus reformas sucesivas.

¹⁰² Principio de la dignidad humana de las reglas de Mandela.

¹⁰³ Principios fundamentales de tratamiento de reclusos o Reglas de Mandela. Aprobadas por Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015.

Producto 1.10: Sistema de Gestión de Procesos Administrativos de la DGCP funcionando.

Su objetivo fue fortalecer el proceso de selección, formación y capacitación del recurso humano, facilitando y mejorando el desarrollo de carrera administrativa dentro de DGCP. La generación de capacidades permitió mejorar la administración de los procesos de rehabilitación de los privados de libertad y de la administración de la pena. También se benefició a la ciudadanía con la mejora en la atención al público para la entrega de antecedentes penales. Este indicador se cumplió en un 100%.

Producto 1.11: Fortalecimiento informático del MJSP. Este producto se introdujo durante el último año de ejecución del programa, utilizando recursos remanentes de otras actividades, con el fin de fortalecer las capacidades de manejo de información clave del MJSP en materia administrativa y de seguimiento a programas de prevención. Este indicador se cumplió en un 100%.

En el presupuesto inicial del programa, para el Componente 2 se asignaron recursos por US\$20.200.000, para actividades de prevención de factores de riesgo asociados a la violencia juvenil y para la promoción de la inclusión social y laboral de los jóvenes en riesgo en los municipios beneficiados. Sin embargo, durante la ejecución del programa se presentaron ahorros para dos de los más importantes productos de este Componente: (i) Producto 2.5, “Zonas de intervención bajo el criterio de cohesión social para la convivencia realizadas y funcionando”; y, (ii) Producto 2.7, “Jóvenes participando efectivamente en procesos de desarrollo local”. Gracias a estos ahorros, en 2017 se agregó el producto 2.12, “Espacios públicos para servicios integrales para prevención de la violencia recuperados y construidos” para el cual se estableció una meta de 21 espacios recuperados y/o construidos en los municipios beneficiarios. El presupuesto finalmente ejecutado de este Componente fue de US\$16.895.295,44, pues al final del programa el FISDL hizo una devolución de recursos no utilizados, correspondientes al producto 2.12 “espacios públicos para servicios integrales para prevención de la violencia recuperados y construidos”, en donde se hizo un reconocimiento de inversiones hechas por FISDL en los municipios de intervención, con los mismos objetivos del programa¹⁰⁴.

Con recursos asignados al Componente 2, se financiaron los siguientes productos:

Producto 2.1: Funcionarios y actores locales de los Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) capacitados. Esta actividad permitió la formación de 350 funcionarios y actores locales en los municipios beneficiados, en metodologías de diseño, ejecución y seguimiento a programas de prevención de violencias y delitos. Esto hizo posible una acción más eficaz de trabajo en convivencia en los territorios. Este indicador se cumplió en un 100%.

Producto 2.2: Observatorios metropolitanos y locales de prevención de la violencia funcionando. El programa facilitó la conformación de 15 observatorios metropolitanos, para la recepción, sistematización y análisis de información de violencias y delitos, utilizando una metodología y protocolos estandarizados, enriqueciendo de esta manera la calidad de la información del Sistema Nacional de Información, a cargo de la DIA¹⁰⁵. Este indicador se cumplió en un 100%.

Producto 2.3: Agentes municipales en prevención y acercamiento comunitario capacitados y operando. A través de este producto se revisó, actualizó y mejoró el pensum

¹⁰⁴ En 2021 el FISDL puso a consideración del BID el reconocimiento de inversiones en tres obras de infraestructura ejecutadas bajo los mismos criterios del programa: (i) Remodelación de cancha de fútbol en Colonia Vista Hermosa, San Francisco Gotera US\$205.674,97; (ii) Mejoramiento y ampliación del Estadio de San Luis Talpa US\$365.777,82; y (iii) Remodelación de Cancha El Coco, Cantón El Pimental US\$209.428,25.

¹⁰⁵ Trabajo soportado en el Programa “Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, financiado por el BID. Actualmente este programa se conoce como INFOSEGURA, es financiado por USAID y liderado por el PNUD.

de formación para el CAM, una organización con funciones de apoyo policial, especialmente orientada al control del espacio y los establecimientos públicos, y se financió la capacitación a 1.500 agentes. El currículo sirvió también a la ANSP, para un trabajo más extendido en el país de formación de agentes municipales. Este producto se cumplió en un 100%.

Producto 2.4: Sistema de seguridad a través de video vigilancia en cinco Municipios, fortalecido. Al principio este programa de video vigilancia estaba planificado para cinco municipios, pero buscando la generación de un circuito continuo de video vigilancia, se incorporó un sexto municipio (Ayutuxtepeque). A partir de esta experiencia se facilitó la reactivación y funcionamiento del servicio público de fibra óptica específica para las agencias de seguridad, a la que se conectó el 911 y todas las agencias del sistema de emergencias del país. Este sistema de fibra óptica, único en la región, además de ahorrar recursos anuales de hasta US\$2,5 millones, tiene altos estándares de seguridad. Esta meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.5: Zonas intervenidas bajo el criterio de cohesión social para la convivencia, organizadas y funcionando. El programa se propuso intervenir en 21 zonas de la alta afectación por violencia en AMSS, generando una dinámica de carácter territorial para organizar a las comunidades en función del mejoramiento de la convivencia en barrios y colonias. El INJUVE realizó esta actividad en el marco del programa identificando actores y líderes sociales en comunidades con capacidades de coordinar actividades de mejora en la convivencia y solución de conflictos. Esta actividad fue acompañada con un paulatino ingreso de las instituciones al territorio con sus correspondientes ofertas de servicios¹⁰⁶. La meta se cumplió al 100%.

Producto 2.6: Comités comunitarios de gestión de espacios públicos inclusivos y seguros constituidos y funcionando. Relacionado con el producto 2.5, el programa se propuso dejar funcionando un comité por cada una de las 21 zonas intervenidas con programas de cohesión social y convivencia ciudadana. Estos comités tienen la responsabilidad de generar en sus comunidades programas anualizados en convivencia y seguridad ciudadana dependiendo de las dinámicas de violencia en sus territorios. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.7: Jóvenes participando activa y efectivamente en los procesos de desarrollo local. Esta actividad fue desarrollada por el INJUVE en los mismos territorios intervenidos por el programa y alcanzó una cobertura de 1.500 jóvenes participantes en procesos de desarrollo local. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.8: Programa de modalidades flexibles del Ministerio de Educación, ciencia y tecnología (MINEDUCYT) y modelos de prevención social de la violencia del INJUVE implementado. Este producto tuvo como meta la implementación de un programa de modalidades flexibles por parte del Ministerio de Educación que permitió el reingreso al sistema escolar de los y las jóvenes que habían desertado del sistema educativo. Se complementó esta actividad con la entrega y dotación a centros educativos de material de convivencia, resolución de conflictos, y cultura de paz. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.9: Intervenciones para recuperación de espacio público para prevención de violencia y prevención situacional, ejecutadas. El programa se planteó trabajar con el FISDL en la recuperación de 32 espacios públicos en zonas de altos índices de violencia en los municipios beneficiarios, modernizando o construyendo en ellos espacios destinados a la cultura, recreación y deporte. Estas intervenciones fueron determinadas mediante un proceso de participación comunitaria en los municipios seleccionados. Habiéndose cumplido el producto

¹⁰⁶ El BID había financiado entre 2013 y 2014, un piloto en Ciudad Delgado, para analizar los mecanismos de accesibilidad de servicios institucionales a territorios con poblaciones en alto riesgo, que demostró la importancia de involucrar líderes sociales y comunitarios en los procesos de construcción de ciudadanía y convivencia. Informe Plan Piloto Ciudad Delgado, BID, 2015.

en su totalidad con costos menores a los planificados, el MJSP y el FISDL propusieron al BID la apertura de un nuevo producto bajo el mismo principio de prevención situacional, pero enfatizando en la colocación en esos espacios públicos recuperados de servicios integrales de prevención de la violencia de carácter municipal y nacional. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.10: Jóvenes que participaron en el programa de emprendedurismo con emprendimientos funcionando después de 3 meses. Este producto se realizó bajo el liderazgo de CONAMYPE, que oriento y entregó recursos para emprendedurismo a 600 jóvenes de los municipios de intervención del programa. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.11: Jóvenes capacitados e insertados laboralmente, con empleos con permanencia de por lo menos tres meses. El producto tuvo como meta capacitar e insertar a 1.200 jóvenes en empleos con permanencia de tres meses o más y fue implementado por el MTPS. Para dar cumplimiento a la meta esperada se capacitaron a 1.500 jóvenes en habilidades para el empleo, formación de marinos mercantes, cursos de inglés e informática, secretariado bilingüe, etc. Al final del programa se constató la inserción laboral permanente de 1.200 jóvenes. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 2.12: Espacios públicos para servicios integrales de prevención de violencia, recuperados y/o construidos. Este producto fue implementado bajo el liderazgo del FISDL y entregó 21 obras recuperadas y equipadas, especialmente para desarrollar en ellas programas institucionales de prevención de violencias, cuya priorización respondió a un ejercicio comunitario liderado por los CMPVs. Estas obras fueron complementarias a las reportadas en el producto 2.9 que también fueron utilizadas con una lógica similar. La meta se cumplió en un 100%.

En el presupuesto inicial del programa, para el Componente 3, se asignaron recursos por un monto por US\$15.000.000. Al final del programa el presupuesto finalmente ejecutado de este Componente fue de US\$14.699.405, generando un remanente de US\$449.712,40, que fueron reasignados a productos del Componente 1. A este Componente se agregó en 2018 un producto nuevo, destinado a diagnosticar las fragilidades y riesgos posibles de ciberataques dentro del MJSP, especialmente para los equipos y sistemas informáticos de seguridad adquiridos con financiamiento del Banco, como el sistema de video vigilancia urbana; la fibra óptica; el sistema de vigilancia electrónica (brazaletes electrónicos) y su centro de monitoreo, que requerían una adecuada protección para disminuir la vulnerabilidad cibernética. Los fondos presupuestados para este nuevo producto provinieron de ahorros hechos en los productos del mismo componente, 3.1, 3.2, 3.3 y 3.5¹⁰⁷.

Con los recursos asignados al Componente 3, se financiaron los siguientes productos:

Producto 3.1: Funcionarios de la DGCP capacitados en gestión penitenciaria con énfasis en la rehabilitación y reinserción social. Se capacitó a 340 funcionarios del sistema penitenciario en la administración y conducción de programas de rehabilitación social para PPL. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 3.2: Internos capacitados y certificados para su reinserción social¹⁰⁸. En el marco de la ejecución de este producto se capacitaron 400 internos en diferentes capacidades laborales (panadería, costura, corte y confección, mecánica automotriz, serigrafía, etc.) con el fin de prepararlos para su reinserción laboral y social. La meta se cumplió en un 100%.

¹⁰⁷ Comunicación del MJSP No. MJSP-DGE/071 del 14 de marzo de 2019 y no objeción CES-302/2019). EZSHARE-1989814087-21.

¹⁰⁸ La vinculación a estos programas de los PPL es voluntaria, pero debían cumplir con los requisitos establecidos por los Consejos Criminológicos tienen la responsabilidad de vigilar del cumplimiento de los requisitos para cada programa.

Producto 3.3: Granjas Penitenciarias produciendo. Se compraron equipos, materiales e insumos para el desarrollo de habilidades como parte del proceso de rehabilitación y capacidades agrícolas y agropecuarias en los tres centros con mayor población de PPL (Santa Ana, Zacatecoluca e Izalco, los dos primeros son centros para hombres y el último para mujeres). Gracias a este producto la DGCP generó capacidades propias para producir alimentos para consumo dentro del mismo sistema, aprovechando este proceso, al mismo tiempo, para apuntalar los programas de rehabilitación¹⁰⁹. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 3.4: Talleres en centros penitenciarios operando, con nuevo equipamiento y maquinaria. En el marco de este producto se financió el equipamiento y los insumos para 11 talleres de formación laboral penitenciaria, orientados a la carpintería y metalmecánica principalmente¹¹⁰. La meta se cumplió en un 110%.

A partir de marzo de 2020, cuando como resultado de la crisis sanitaria generada por el COVID-19, el Gobierno de El Salvador decreta “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario”¹¹¹, las instituciones se vieron obligadas a tomar medidas orientadas a la atención de la emergencia, lo que incluyó la reorientación de recursos humanos, financieros y técnicos. En el caso de la DGCP, uno de sus principales esfuerzos estuvo orientado a convertir los talleres de rehabilitación penitenciaria, en una unidad de fabricación de elementos de prevención y atención de la crisis sanitaria, como geles, jabones, tapabocas, y otros insumos para la limpieza, llegando a producir 200 galones diarios de alcohol gel para consumo del sistema penitenciario y de miembros de la fuerza pública¹¹².

Producto 3.5: Sistema de Monitoreo Electrónico de PPL implementado. Ante la alta sobrepoblación del sistema penitenciario en El Salvador, el programa apoyó el uso de nuevas tecnologías como medida alternativa de prisión a través de los denominados brazaletes electrónicos. En este ejercicio coincidieron, tanto la inversión del BID a través de este programa, como las que en ese momento propuso hacer el Banco Centroamericano de Inversión Económica (BCIE), que en ese momento estaba adquiriendo brazaletes electrónicos. El BID acompañó a las autoridades de El Salvador en la definición de un marco normativo para la introducción de estas tecnologías como medida alternativa a la prisión teniendo en cuenta la jurisprudencia internacional¹¹³ y definió como su aporte concreto a este sistema la financiación de un sistema de monitoreo para el uso de brazaletes para PPL y su correspondiente capacitación de operadores del sistema. También se dotó a la DGCP de equipos de control, reacción y respuesta. La meta se cumplió en un 100%.

Producto 3.6: Estrategia de Ciberseguridad / Ciberdefensa del MJSP. Con recursos del programa se financió la primera experiencia en El Salvador de definición y puesta en marcha de una estrategia de prevención y protección ante ataques cibernéticos. La estrategia se focalizó en definir la ciberseguridad del MJSP y de agencias institucionales con responsabilidades de

¹⁰⁹ Según la DGCP, estas actividades podrían generar un ahorro de hasta US\$2,3 millones al año.

¹¹⁰ A diciembre del 2021 en las [granjas penitenciarias del sistema estaban trabajando al menos 2.300 PPL](#).

¹¹¹ Decreto Ejecutivo No. 12, Diario Oficial 21 de marzo 2020.

¹¹² <https://www.vozdeamerica.com/a/elsalvador-presos-fabrican-alcohol-gel-para-cuerpos-de-seguridad-5357790.html>. Ver también: Reporte CICR El Salvador, marzo-junio 2020, Delegación Regional en México y América Central, Misión El Salvador.

¹¹³ Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos; Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad 3.8, 3.9 y 3.11 de las Reglas de Tokio. Sobre el trato digno y respeto debido a la dignidad de los privados de libertad; principio de no afectación de la integridad física y psicológica del privado de libertad por medidas privativas y no privativas de libertad.

protección y seguridad. Esta experiencia sentó las bases de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad para El Salvador en proceso de aprobación. La meta se cumplió en un 100%.

En la Tabla 10, se presentan los costos por productos del programa.

Tabla 10: Costos del Proyecto por componente y productos (US\$)¹¹⁴

Componente 1

Output Definition		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cost
Sistema de información delictiva en plataforma integrada desarrollado	P	0.00	350,000.00	1,000,000.00	600,000.00				1,950,000.00
	P(a)	0.00	970,500.00	540,360.00	432,253.33	59,995.00	0.00	0.00	1,645,349.94
	A	0.00	1,036,697.63	230,378.03	378,274.28	0.00	0.00	0.00	1,645,349.94
Propuesta de ley de Sistema Nacional para la Prevención de la Violencia y	P	0.00			10,000.00				10,000.00
	P(a)	0.00	10,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,092.33
	A	0.00	5,092.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5,092.33
Personal técnico oficina de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz	P	0.00	388,320.00	304,866.00	346,814.00				1,040,000.00
	P(a)	0.00	175,000.00	313,200.00	343,599.99	297,100.00	4,200.00	0.00	1,210,219.54
	A	0.00	366,426.87	290,799.12	301,393.55	247,400.00	4,200.00	0.00	1,210,219.54
Planes municipales para la prevención de la violencia con acciones prioritarias	P	0.00			200,000.00	200,000.00			400,000.00
	P(a)	0.00	0.00	300,000.00	0.00	404,907.67	0.00	0.00	0.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Personal del sistema penal capacitado	P	0.00			339,500.00	339,500.00			679,000.00
	P(a)	0.00	0.00	300,000.00	240,408.99	297,430.75	80,000.00	129,982.40	430,483.44
	A	0.00	0.00	0.00	166,304.29	75,590.75	58,606.00	98,957.40	399,458.44
Expedientes ingresados al sistema de monitoreo penitenciario actualizados	P	0.00		421,668.00	421,668.00	421,669.00			1,265,005.00
	P(a)	0.00	96,000.00	470,000.00	539,000.00	412,900.00	61,060.81	0.00	1,125,300.81
	A	0.00	0.00	359,000.00	391,040.00	314,200.00	61,060.81	0.00	1,125,300.81
Sistema de seguridad tecnológica para Centros Penitenciarios adquirido (Scanners)	P	0.00	1,355,995.00	2,000,000.00					3,355,995.00
	P(a)	0.00	1,300,000.00	1,489,541.50	88,041.00	0.00	0.00	0.00	3,227,035.19
	A	0.00	1,886,453.50	1,252,540.69	88,041.00	0.00	0.00	0.00	3,227,035.19
Readecuación de espacio exterior y dotación de mobiliario para el MJSP	P								0.00
	P(a)					50,000.00	47,015.41	40,322.32	93,623.31
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	52,984.59	316.40	40,322.32	93,623.31
Puestos de policía mejorados	P								0.00
	P(a)						350,000.00	2,244,086.69	2,967,013.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	722,926.31	2,005,161.01	2,728,087.32
Sistema de Gestión de Procesos Administrativos de la Dirección General de Centros	P								0.00
	P(a)						0.00	347,750.94	409,183.68
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	61,432.74	347,750.94	409,183.68
MJSP con fortalecimiento informático	P								0.00
	P(a)								0.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	270,635.48	270,635.48

¹¹⁴ Esta tabla de costos corresponde al periodo Enero-diciembre 2021, al estar disponible se sustituirá por la tabla final del periodo Enero-Diciembre 2021

Componente 2

Output Definition		###	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cost
Funcionarios y actores locales de los Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) capacitados	P	0.00		174,142.85	174,142.85	181,714.30			530,000.00
	P(a)	0.00	0.00	480,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Observatorios metropolitanos y locales de prevención de la violencia funcionando	P	0.00		147,000.00	147,000.00	146,000.00			440,000.00
	P(a)	0.00	0.00	390,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Agentes municipales en prevención y acercamiento comunitario capacitados y operando	P	0.00		197,117.00	428,133.00	219,750.00			845,000.00
	P(a)	0.00	0.00	300,000.00	208,273.00	163,756.98	5,000.00	4,354.35	390,917.67
	A	0.00	97,224.23	122,615.52	132,979.55	33,744.02	0.00	4,354.35	390,917.67
Sistema de seguridad a través de video vigilancia en 5 Municipios, fortalecidos	P	0.00		1,100,000.00					1,100,000.00
	P(a)	0.00	0.00	1,262,250.00	117,000.00	35,561.20	0.00	0.00	1,320,188.80
	A	0.00	0.00	1,203,188.80	117,000.00	0.00	0.00	0.00	1,320,188.80
Zonas intervenidas bajo el criterio de cohesión social para la convivencia, organizadas y funcionando	P	0.00		817,667.00	817,667.00	817,666.00			2,453,000.00
	P(a)	0.00	0.00	951,387.00	500,000.00	650,946.74	350,000.00	6,264.00	1,891,885.69
	A	0.00	98,226.20	416,855.22	380,654.11	497,696.56	492,189.60	6,000.00	1,891,621.69
Comités comunitarios de gestión de espacios públicos inclusivos y seguros constituidos y funcionando	P	0.00		166,667.00	166,667.00	166,666.00			500,000.00
	P(a)	0.00	0.00	200,000.00	50,000.00	128,332.05	183,750.18	0.00	469,863.36
	A	0.00	0.00	18,733.22	14,107.30	243,101.55	193,921.29	0.00	469,863.36
Jóvenes participando activa y efectivamente en los procesos de desarrollo local	P	0.00		300,000.00	300,000.00	600,000.00			1,200,000.00
	P(a)	0.00	0.00	375,000.00	284,000.00	916,984.00	300,000.00	0.00	481,944.11
	A	0.00	0.00	79,791.14	54,534.36	45,017.29	302,601.32	0.00	481,944.11
Programa de modalidades flexibles del Ministerio de Educación (MINED) y el Modelo de Prevención social de la violencia del Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) implementado	P	0.00			300,000.00	272,000.00			572,000.00
	P(a)	0.00	100,000.00	644,497.00	606,642.02	425,928.16	139,907.17	0.00	1,095,853.49
	A	0.00	0.00	160,375.81	535,967.37	305,749.65	93,760.66	0.00	1,095,853.49
Intervenciones para recuperación de espacio público para prevención de violencia y prevención situacional, ejecutadas	P	0.00	852,500.00	8,147,500.00					9,000,000.00
	P(a)	0.00	1,000,000.00	5,457,109.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,494,511.96
	A	0.00	487,835.94	2,006,676.02	0.00	0.00	0.00	0.00	2,494,511.96
Jóvenes que participaron en el programa de emprendedurismo con emprendimientos funcionando después de 3 meses	P	0.00		716,800.00	716,800.00	716,800.00			2,150,400.00
	P(a)	0.00	0.00	840,240.00	400,000.00	948,476.95	110,034.83	4,500.00	2,143,271.92
	A	0.00	0.00	102,303.24	1,099,619.81	835,439.77	101,409.10	4,500.00	2,143,271.92
Jóvenes capacitados e insertados laboralmente, con empleos con permanencia de por lo menos 3 meses	P	0.00		187,946.00	610,827.00	610,827.00			1,409,600.00
	P(a)	0.00	0.00	534,320.00	350,000.00	851,354.29	300,000.00	208,984.00	1,407,692.89
	A	0.00	0.00	59,810.23	417,372.38	468,105.37	253,420.91	208,984.00	1,407,692.89
Espacios públicos para servicios integrales de prevención de violencia, recuperados y/o construidos	P								0.00
	P(a)				2,700,000.00	3,950,728.60	2,071,077.14	2,768,478.30	6,505,488.04
	A				1,010,650.14	1,512,546.00	1,213,813.60	1,462,419.74	5,199,429.48

Componente 3

Output Definition		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cost
Funcionarios de la Dirección General de Centros Penales (DGCP) capacitados en	P	0.00	166,103.00	166,103.00	232,544.00				564,750.00
	P(a)	0.00	54,120.00	183,320.00	200,000.00	128,587.43	2,200.00	0.00	413,764.33
	A	0.00	170,018.50	4,400.00	104,158.40	132,987.43	2,200.00	0.00	413,764.33
Internos capacitados y certificados para su reinserción social	P	0.00	28,750.00	28,750.00	28,750.00	28,750.00			115,000.00
	P(a)	0.00	28,750.00	95,000.00	98,616.02	10,391.05	0.00	0.00	78,703.95
	A	0.00	0.00	16,383.98	62,319.97	0.00	0.00	0.00	78,703.95
Granjas Penitenciarias produciendo	P	0.00		1,680,010.00	3,360,000.00				5,040,010.00
	P(a)	0.00	2,000,000.00	1,480,537.00	950,000.00	815,262.66	550,000.00	407,092.04	4,641,160.49
	A	0.00	1,959,681.86	1,144,480.49	205,731.29	525,198.33	398,976.48	406,690.73	4,640,759.18
Talleres en centros penitenciarios operando, con nuevo equipamiento y maquinaria	P	0.00		834,072.00	1,112,096.00	834,072.00			2,780,240.00
	P(a)	0.00	900,000.00	1,649,398.00	1,150,000.00	382,498.12	550,000.00	34,381.73	2,887,593.44
	A	0.00	587,252.60	743,542.62	725,627.11	315,032.02	481,757.36	34,361.70	2,887,573.41
Sistema de monitoreo electrónico de Privados de Libertad (PDL) implementado	P	0.00		3,750,500.00	2,749,500.00				6,500,000.00
	P(a)	0.00	0.00	1,764,000.00	3,200,000.00	634,763.90	354,214.84	193,365.62	6,298,067.57
	A	0.00	0.00	2,542,144.26	3,159,097.59	70,681.86	332,778.24	193,365.62	6,298,067.57
Implementación de Estrategia de Ciber Seguridad / Ciber Defensa del MJSP	P								0.00
	P(a)					314,000.00	60,000.00	163,285.00	380,535.68
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	217,250.68	0.00	163,285.00	380,535.68

Other Cost		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cost
Gestión del Proyecto, Evaluaciones e Imprevistos	P		178,750.00	340,250.00	218,000.00	206,000.00	157,000.00		1,100,000.00
Gestión del Proyecto, Evaluaciones e Imprevistos	P(a)		116,490.00	213,269.00	379,283.40	224,647.00	131,000.00	165,309.11	985,255.37
	A		134,068.57	170,828.75	282,816.88	159,055.01	73,177.05	165,309.65	963,744.94

Total		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cost
Total Cost	P	0.00	3,320,418.00	22,481,058.85	13,280,108.85	5,761,414.30	157,000.00		45,000,000.00
	P(a)	0.00	6,750,860.00	20,213,428.50	12,837,117.75	12,104,552.55	5,649,460.38	6,718,156.50	45,000,000.00
	A	0.00	6,828,978.23	10,924,847.14	9,627,689.38	6,051,780.88	4,848,547.87	5,412,097.94	43,693,941.44

Análisis económico ex post del programa

Para medir la rentabilidad social del programa, se realizó un análisis costo-beneficio ex post, que concluyó que el programa fue rentable, con una razón costo-beneficio en valor presente igual a 1,25.

Tabla 11: Análisis económico del Programa de Prevención de la Violencia

Categoría / año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Homicidios							
Tasa		-	-	-	35,8	21,2	18,1
Reducción estimada en la tasa		-	-	-	9%		
Tasa en ausencia del 2881/OC-ES		-	-	-	39,3	23,3	19,9
Número de homicidios		-	-	-	2.398	1.341	1.147
Número en ausencia del 2881/OC-ES		-	-	-	2.635	1.474	1.260
Disminución en homicidios		-	-	-	237	133	113
Valor económico anual							
Expectativa de vida		-	-	-	73		
Edad promedio en homicidios		-	-	-	37		
Años promedio recuperados		-	-	-	36		
PBI per cápita (USD)		-	-	-	4.170	3.800	4.350
Valor económico anual		-	-	-	988.977	503.980	493.462
Beneficios netos							
Beneficios		0	0	0	35.922.510	18.306.015	17.923.966
Desembolsos	145.000	12.730.000	14.000.000	12.000.000	0	3.125.000	1.693.941
Beneficio neto	-145.000	-12.730.000	-14.000.000	-12.000.000	35.922.510	15.181.015	16.230.025
Beneficio neto (valor 2022)	-320.549	-25.126.763	-24.672.784	-18.882.232	50.468.540	19.043.065	18.177.628
Suma del valor presente neto	18.686.906						
Tasa interna de retorno	22%						
Valor presente Beneficios	0	0	0	0	50.468.540	22.963.065	20.074.842
Valor presente Desembolsos	320.549	25.126.763	24.672.784	18.882.232	0	3.920.000	1.897.214
Razón beneficio-coste	1,25						

Como se puede observar en la Tabla 11, la evaluación económica ex post identificó que la tasa interna de retorno del programa fue del 22%. El valor actual neto de los beneficios del programa es de alrededor de US\$18,6 millones de dólares.

CALIFICACIÓN DE LA EFICIENCIA		
Excelente	La evaluación económica ex post del programa encontró que el costo-beneficio alcanzado fue de 1.25, con una tasa interna de retorno del 22%. Se concluye que el programa fue altamente rentable, ofreciendo beneficios sociales significativos y produciendo aportes al mejoramiento de la seguridad ciudadana en el país.	4

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales sobre Sostenibilidad

El Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de Violencia, focalizó un importante número de sus intervenciones en el fortalecimiento de las capacidades del MJSP para hacer rectoría y gestionar programas de prevención y atención de las violencias que afectan a jóvenes en todo el territorio nacional, especialmente en los municipios más afectados por altos índices delictivos; también para manejar herramientas de gobernanza del problema, incluyendo mejor uso de la información y la sistematización de data delincuencia y tecnologías de prevención y control del delito en ámbitos urbanos, especialmente en el AMSS.

De igual manera, realizó inversiones significativas en la prevención de factores de riesgo y de promoción de la inclusión social y laboral de los jóvenes y su permanencia en el sistema educativo, haciendo uso de abordajes multisectoriales y multidisciplinarios involucrando equipos técnicos interinstitucionales. En zonas específicas financió inversiones de recuperación de espacios físicos, modernizando, construyendo y/o equipando parques de convivencia, desde los que se han venido ya ofreciendo servicios institucionales de prevención y atención de violencias. De igual manera, apoyó financiera y técnicamente la ampliación de cobertura de programas de rehabilitación y reinserción social de las PPL, generando al tiempo mecanismos jurídicos, de manejo de carrera o servicio público, para mantener en el mayor tiempo posible los beneficios alcanzados por el proyecto, de acuerdo con sus OE.

En los tres ejes claves de inversión mencionados, el programa generó capacidades para seguir produciendo resultados.

Para el primer indicador definido para dar al cumplimiento del OE 1, “Gestión de la prevención de la violencia mejorada”, el MJSP estableció, a partir de la experiencia acumulada en el trabajo del Gabinete de Prevención, primero, y durante la ejecución del PESS, luego, esquemas de coordinación interinstitucional para mantener la solidez técnica de la rectoría de los programas de prevención.¹¹⁵ Además, se definió un esquema de financiamiento de los programas de convivencia y seguridad ciudadana, a través de la denominada “Contribución especial para la seguridad ciudadana y convivencia”¹¹⁶ y la puesta en marcha de un esquema de coordinación multisectorial y e interinstitucional, como lo fue el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia¹¹⁷, cuyas funciones fueron asumidas desde 2019 por el Gabinete de Seguridad.

Para el segundo indicador, definido para dar seguimiento al cumplimiento del OE 2, “Inserción social de jóvenes en riesgo en los municipios intervenidos, incrementada”, se definieron diferentes esquemas para darle sostenibilidad en el tiempo: (i) inclusión de sus costos en los presupuestos institucionales; (ii) ampliación de la normatividad para la regulación de alcances y contenidos programáticos para acciones de prevención; (iii) suscripción de “Convenios de Cooperación entre el MJSP y los diversos municipios”, con el objetivo de definir términos y condiciones con cada municipio para ejecutar las actividades relativas al sostenimiento de las

¹¹⁵ Mediante Decreto Ejecutivo 24 de abril 7 del 2016, crea el Viceministerio de Prevención, que funcionó hasta el 2019.

¹¹⁶ Decreto 162 de 2015. En vigencia hasta octubre del 2020.

¹¹⁷ Sus funciones fueron asumidas por el Gabinete de Seguridad, mediante Decreto Ejecutivo No.26 del 2019.

obras de prevención situacional (parques de convivencia recreativos y culturales), y la definición conjuntamente con los CMPV de la programación institucional orientada a las poblaciones de riesgo beneficiadas. Estos convenios se firmaron con todos los municipios beneficiarios del programa.

Más recientemente, en noviembre de 2021, se creó la Dirección de Obras Municipales, que se encargará de construcción de obras de mejoramiento de espacio público y del mantenimiento de estas, incluyendo las realizadas por el programa, trabajando en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Local, en la ejecución de los convenios de mantenimiento suscritos por los municipios beneficiarios del programa.¹¹⁸

Para el tercer indicador, definido para dar seguimiento al cumplimiento del OE 3, “reincidencia de personas ex privadas de libertad, reducida”, el MJSP y la DGCP han incluido en sus presupuestos: (i) recursos para la financiación de los programas de rehabilitación y reinserción de PPL; (ii) suscribieron acuerdos con organizaciones de sector privado para la definición de esquemas de inclusión de ex privados de libertad en las nóminas de sus colaboradores¹¹⁹; y (iii) en coordinación con la cooperación internacional¹²⁰ se han definido esquemas de institucionalización de metodologías de seguimiento post penitenciarios para las personas ex privadas de libertad.¹²¹

Diversas acciones financiadas por este programa como: (i) fortalecimiento de la fibra óptica para flujo de información de seguridad; (ii) fortalecimiento de las capacidades en los municipios a través de los Observatorios Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹²², para la identificación de factores de riesgo y soluciones; (iii) unificación y homologación de currículos de formación para personal del CAM; y (iv) desarrollo de capacidades para la identificación de riesgos de ciberseguridad, entre otros, fueron asumidos por el MJSP e incluidas en su presupuesto.

El Programa “Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia” identificó al inicio 12 riesgos, los cuales se fueron superando a lo largo de la ejecución, por lo que al cierre del proyecto todos estaban inactivos. De los riesgos inicialmente calificados como de “riesgo alto”, el identificado como “Retraso en la aprobación legislativa” fue al final el que generó mayores inconvenientes, pues generó un retraso de 28 meses, que obligó al BID a hacer un ejercicio de convalidación de contenidos con las autoridades, replanificar algunos de los productos y actualizar las líneas base de la totalidad de los indicadores de impacto y de resultado.

De igual manera, el segundo de los riesgos identificados, “la limitada capacidad de las instituciones” se evidenció durante el primer año de ejecución del programa, cuando el MJSP debió resolver qué actores institucionales podrían aportar al cumplimiento de los objetivos planteados. Después de un detallado análisis, las autoridades del MJSP resolvieron mantener la cooperación con los ministerios de Trabajo y Educación, y con CONAMYPE e INJUVE, con los que venía trabajando el Programa “Jóvenes con todo”¹²³. Al mismo tiempo, decidió no considerar alianzas estratégicas con organismos no gubernamentales para evitar dificultades en la selección de beneficiarios y evitar la intermediación de terceros con autoridades locales.

¹¹⁸ Decreto 210 de 2021 (Diario Oficial N° 219, Tomo N°433, 17 de noviembre de 2021).

¹¹⁹ Un ejemplo concreto esto los constituye la empresa textil LEAGUE; Grupo CALVO de la industria pesquera.

¹²⁰ La Cooperación Italiana ha sido especialmente importante en la promoción de estos esquemas de seguimiento institucional al proceso de inserción social de las personas antes privadas de libertad.

¹²¹ <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dgcp/documents/organigrama>.

¹²² Ver: <https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/library/infosegura/avances-en-municipios-con-los-observatorios-municipales-de-convi.html>.

¹²³ Desde 2014 el gobierno de El Salvador, a través del INJUVE venía implementando el programa Jóvenes con Todo, un programa para jóvenes entre 15 y 29 años que buscaba fortalecer las competencias profesionales de sus beneficiarios y mejorar sus oportunidades de acceso a empleos dignos.

De igual manera, el Programa “Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia” identificó siete riesgos calificados como “riesgo medio” que no tuvieron mayor impacto durante la ejecución, por ser éstos básicamente de índole administrativo, que se fueron atendiendo oportunamente, gracias al establecimiento de un esquema de seguimiento sólido por parte del MJSP, que incluyó un fuerte monitoreo desde la Dirección Ejecutiva del Ministerio y la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP). Para todos los riesgos identificados, las UEP en el MJSP y el FISDL, en coordinación con el BID, definieron una lista de acciones de mitigación. Las más importantes fueron las siguientes: (i) implementación de un enfoque de planificación y seguimiento centralizado en el marco de un Comité Ampliado de Coordinación y Seguimiento con participación de todos los actores comprometidos con la ejecución del programa; (ii) establecimiento de reuniones semanales por parte de las UEPs en el MJSP y FISDL, en las que se hacía seguimiento a la ejecución y se definían hitos clave para cada semana, los cuales se reportaban a los respectivos ministros; (iii) presentación oportuna al Comité de Seguimiento de las situaciones críticas que se fueron presentando a lo largo de la ejecución del programa; y (iv) gestión de los recursos financieros nacionales al interior del MJSP y FISDL, lo que permitió realizar las actividades planeadas en el tiempo establecido.

A continuación, se presenta el análisis de riesgos que podrían afectar de alguna manera la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el programa. Ver Tabla 12.

Tabla 12: Análisis de Sostenibilidad

Resultado	Riesgo	Clasificación del Riesgo	Repercusión	Características que Contribuirán a la Sostenibilidad
OE 1 Gestión de la prevención de la violencia mejorada	Con el paso del tiempo es necesario ajustar los mecanismos nacionales de coordinación de las estrategias de prevención de las violencias, a cargo del MJSP, de acuerdo con las nuevas circunstancias y normas.	Bajo	Pérdida de capacidad de coordinación y gobernanza de las estrategias y programas de prevención a nivel nacional.	<p>Se definió un esquema de gobernabilidad en el MJSP para el acompañamiento técnico del diseño y ejecución de programas de prevención y de reinserción social de jóvenes en riesgo. Además, se vinculó personal de planta y se diseñó una estrategia de capacitación permanente.</p> <p>Se mejoró el proceso de selección de personal en el MJSP y la definición de esquemas de carrera o servicio público para profesionalizar el acompañamiento a los programas.</p> <p>Los funcionarios del MJSP participaron en el curso masivo en línea MOOC de "Líderes para la gestión de la seguridad ciudadana y justicia" que se provee a través de BID ACADEMY.</p>
	Con el paso del tiempo existe la posibilidad de que haya cambios de enfoques en los programas de prevención.	Medio	<p>Debilitamiento de las capacidades de atención oportuna a los factores de riesgo de manera transversal e interinstitucional.</p> <p>Pérdida de interés en participar por parte de los beneficiarios y autoridades locales.</p>	<p>Se fortalecieron las capacidades de los Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV) para el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de programas de prevención, y se apoyó el trabajo de las organizaciones de sociedad civil y la consolidación de liderazgos juveniles en los territorios.</p> <p>Se diseñó y homologó la capacitación de agentes municipales en prevención de violencia y acercamiento comunitario a través de currículos de formación especializados. Durante el programa se formaron 1.500 agentes municipales, que fueron preparados en metodologías de réplica de los aprendizajes.</p>
	La rotación de personal técnico capacitado por el proyecto y la posibilidad de que se debilite la implementación de la estrategia de capacitación continua puede afectar la calidad de los contenidos y la ejecución de los programas.	Medio bajo	Pérdida de la curva de aprendizaje de los participantes institucionales en la implementación de programas y uso de buenas prácticas para la prevención de violencias y delitos y el trabajo en inserción social.	<p>Se diseñó e implementó un programa de formación de capacidades para el personal técnico de las instituciones centrales y local.</p> <p>Se diseñaron e implementaron actividades de intercambio de experiencias y buenas prácticas de prevención.</p> <p>Se fortaleció e involucró a personal de planta del MJSP en las fases de implementación del programa.</p>
OE 2 Inserción social de jóvenes en riesgo en los	Disminución de la motivación de los jóvenes para participar en las actividades promovidas en	Bajo	Posibilidad de incumplimiento de metas institucionales de cubrimiento y servicios y posible	Se formaron actores locales de los CMPV en metodologías de motivación y difusión de programas de prevención.

Resultado	Riesgo	Clasificación del Riesgo	Repercusión	Características que Contribuirán a la Sostenibilidad
municipios de intervención incrementada	los Parques de Convivencia e Inserción Laboral y organizados por los CMPV.		mayor incidencia de jóvenes en riesgo en actividades delictivas.	<p>Con apoyo del INJUVE se identificaron actores y líderes sociales en comunidades con capacidades de organizar actividades de mejora en la convivencia y solución de conflictos.</p> <p>Se definieron esquemas de estímulo para la participación de jóvenes en actividades de desarrollo social y comunitario (estipendios y capital semilla).</p>
	Bajo interés de las empresas para la incorporación de los jóvenes capacitados por los programas de inserción laboral.	Medio	Bajas oportunidades laborales en el sector privado para jóvenes, crecimiento del desempleo juvenil.	<p>Se promovió diálogos con la empresa privada y firmaron acuerdos de cooperación a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.</p> <p>A través de CONAMYPE se capacitó y generaron oportunidades económicas para el emprendimiento.</p> <p>Se establecieron espacios de intercambio de experiencia y buenas prácticas entre jóvenes emprendedores apoyados por el programa.</p>
OE 3 Reincidencia de ex privados de libertad reducida	Insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros para la consolidación del Centro de Coordinación Postpenitenciaria.	Medio	Disminución de las posibilidades de seguimiento y acompañamiento de los exprivados de libertad e incremento de riesgo de reincidencia.	<p>Se modernizó el Sistema de Gestión de Procesos Administrativos de la DGCP, mejorando el proceso de selección, formación y capacitación del recurso humano.</p> <p>Se diseñó e implementó un plan de capacitación para personal penitenciario orientado a la prevención de violencia, derechos humanos, reinserción y rehabilitación, actividades productivas entre otros.</p> <p>Se capacitaron a 180 funcionarios, en acciones de promoción de la alternatividad penal o penas alternativas a la prisión.</p> <p>Se acompañó a la DGCP en la creación de una unidad especial de seguimiento a los ex privados de libertad, para acompañar el seguimiento a su el proceso de reinserción social, especialmente en los primeros meses posteriores a su libertad y de su integración a la vida civil. Se organizaron intercambios con sistemas penitenciarios de la región para promover acciones de participación más activa de las familias, las organizaciones sociales y comunitarias y el sector privado.</p>

b. Salvaguardias ambientales y sociales

Respecto al cumplimiento de salvaguardas ambientales y sociales, el Informe de Gestión Ambiental y Social de la propuesta de préstamo, determinó que este programa tendría impactos ambientales insignificantes, debido a que las obras civiles que se financiarían cumplirían con los requisitos establecidos en la “Ley de Urbanismo y Construcción” y en la “Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS y de los Municipios Aledaños” y con las exigencias de la Dirección de Gestión Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Lo anterior, estuvo en concordancia con las políticas de protección social y ambiental y de riesgos de la salud y la seguridad del Banco. Por lo tanto, el programa fue clasificado como Categoría “B”. En este sentido al cierre del programa, se verificó que todos los proyectos financiados por este programa no presentaron daños socio ambientales relevantes, dado que fueron obras de índole menor.

En conclusión, las decisiones tomadas durante la ejecución del programa para generar durabilidad en los logros alcanzados, como se ha analizado, muestra gran resiliencia en las intervenciones financiadas por el programa ante los diferentes cambios gubernamentales que hubo durante su ejecución. Además de ello, la continuidad del trabajo en los procesos de convivencia y seguridad ciudadana en El Salvador, que como hemos visto han tenido a través del programa 2881/OC-ES un importante impulso, encuentran sustento de continuidad a mediano plazo en los documentos del BID recientemente aprobados GN-3046-1, vigente para el periodo 2021-2024, en donde se reconoce la importancia de continuar el trabajo en la identificación y puesta en marcha de acciones de respuesta a la inseguridad, para mejorar el clima de negocios y el bienestar de la población. Este documento propone evaluar opciones para la prevención de la violencia y reconstrucción del tejido social en coordinación con otros cooperantes y avanzar en la agenda de conocimiento en torno a la migración -de salida y retorno- y las remesas, elementos que juegan un rol importante en las condiciones de vida de muchas familias en El Salvador y representan una fuente de vulnerabilidad social¹²⁴. El documento mantiene como área de diálogo el tema de la prevención de las violencias, el control del delito y la construcción de convivencia.

Finalmente, todos los riesgos identificados en materia técnica, financiera, económica y social se pudieron mitigar oportunamente. Pese a los cambios de gobierno e institucionales que se afrontaron durante la ejecución, los mismos no afectaron el enfoque, el alcance y el cumplimiento de los objetivos del programa.

CALIFICACIÓN DE SOSTENIBILIDAD		
Excelente	Hasta el momento del cierre del programa, no se presentaron riesgos no mitigados para la continuación del resultado.	4

3. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1. Desempeño del Banco

Las autoridades del MJSP como las del FISDL, en sus informes anuales presentados durante la ejecución del programa han subrayado la importancia de éste en los procesos de fortalecimiento del MJSP en su papel de institución rectora de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia y de coordinación de las agencias del sistema de seguridad responsables de los programas de prevención y control del delito, como la PNC, los viceministerios del sector, PREPAZ, INJUVE,

¹²⁴ EBP con El Salvador 2021-2024, abril 2021, párrafo 3.31, pág.22.

etc. El programa “Apoyo Integral a la Estrategia de Prevención de la Violencia” es valorado por las autoridades como un importante aporte a la seguridad ciudadana en El Salvador.

Durante el proceso de preparación de la operación, existió entre las autoridades nacionales y del Banco una muy buena coordinación. También con el equipo de consultores que aportaron a la cualificación técnica de las actividades propuestas. El proceso de formulación incluyó diversas reuniones de planificación con especialistas de las instituciones beneficiarias, quienes brindaron la información necesaria disponible para la elaboración de la propuesta de préstamo; y presentación y aprobación al Directorio del Banco; así como para su proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa.

Durante la implementación del proyecto, el Banco, a través de sus especialistas, brindó permanente seguimiento y supervisión a la ejecución de las distintas actividades, lo que permitió, resolver oportunamente las distintas problemáticas y situaciones de riesgo (aspectos técnicos, reorientación de recursos financieros a otras actividades priorizadas por las autoridades, retrasos en la ejecución asociados a la pandemia, etc.) a partir de una coordinación y comunicación efectiva entre los diferentes actores.

El Banco atendió en tiempo y en forma todos aquellos procesos en los que se requirió su intervención, a fin de emitir las respectivas No Objeciones, recomendaciones y aprobaciones. El apoyo también se reflejó en la resolución oportuna de los requerimientos y modificaciones que tuvo la operación de préstamo, vinculados principalmente a ajustes en los diseños técnicos y ampliaciones de plazos, apoyos extraordinarios para identificar y traer al programa innovaciones y buenas prácticas.

A lo largo de la ejecución del proyecto se realizaron frecuentes reuniones de seguimiento y actualización de las diversas herramientas para su monitoreo y gestión, así como visitas a las obras e intercambio de opiniones con los beneficiarios, contratistas, supervisores y otros actores involucrados. Las capacitaciones en temas relacionados con la gestión fiduciaria y las actualizaciones en el uso de los nuevos procesos aprobados en las políticas del Banco fueron relevantes para el buen desempeño del programa.

En conclusión, de acuerdo con las autoridades de El Salvador, el desempeño del Banco ha sido excelente puesto que ha contribuido con el país a mejorar y modernizar la institucionalidad y la eficacia de sus políticas nacionales.

3.2 Desempeño del prestatario

Durante la ejecución del Proyecto, el prestatario, a través de la UEP en el MJSP y en el FISDL, mantuvo un fuerte compromiso con el logro de los resultados y productos esperados, estableciendo una estrecha relación con todas las instituciones involucradas. Dio cumplimiento de manera oportuna a las cláusulas establecidas en el convenio suscrito con el Banco, participó activamente en todas las actividades de planificación y seguimiento que se realizaron utilizando las herramientas de gestión definidas en su marco normativo para la ejecución de programas, y participó en los diferentes eventos de capacitación. La UEP desarrolló eficazmente los distintos procesos financieros y de adquisiciones.

Todo lo anterior contribuyó a que la ejecución del proyecto fuera muy satisfactoria, a pesar de los relevos de los ministros y gerencias del programa. Estos cambios generaron necesariamente ejercicios de adaptación a las nuevas visiones, de los contenidos de las actividades y de la manera de gerenciarlos¹²⁵.

Durante la primera coordinación del programa, se establecieron reuniones semanales con todos los involucrados en la ejecución, poniendo en práctica un mecanismo de seguimiento y control

¹²⁵ Durante la ejecución del programa hubo dos cambios presidenciales, tres cambios de ministro y tres cambios de Coordinador del programa, siendo el primer Coordinador el que tuvo más tiempo en la ejecución.

bastante eficiente. Los resultados de estas reuniones semanales eran presentados semanalmente al Ministro de Justicia y Seguridad Pública.

El Comité Interinstitucional de Seguimiento del programa 2881/OC-ES (MJSP, FISDL y BID) era el espacio utilizado para la toma de decisiones más relevantes de su gestión. Estas reuniones se daban cada dos meses. Este esquema de gerencia, seguimiento y supervisión del programa fue destacado en varias oportunidades por el Banco como una buena práctica, en varios informes de revisión de cartera.

En los años 2020 y 2021, como resultado del impacto de la crisis sanitaria generada por el COVID-19, este programa realizó especiales esfuerzos para adaptarse a las nuevas condiciones de ejecución. Las Unidades Ejecutoras del programa del MJSP y el FISDL atendieron oportunamente las recomendaciones de las autoridades nacionales del sector salud aplicando los protocolos establecidos para evitar la expansión de la pandemia, lo que conllevó a adaptar sus cronogramas y ejecución. Seis obras a cargo del FISDL de readecuación de espacios públicos estuvieron suspendidas por varios meses; se presentaron retrasos en varios procesos de elaboración de carpetas técnicas e, incluso, en la convocatoria de los jóvenes a las actividades de diversa índole en materia de prevención. Pese a lo anterior, fue posible cumplir con todos los productos establecidos en el programa.

En general, se dio un adecuado y oportuno cumplimiento de las condiciones contractuales, incluyendo temas fiduciarios y técnicos. Considerando el buen comportamiento de las contrapartes institucionales, su compromiso y apego a las políticas BID a lo largo de toda la ejecución del programa, el equipo considera como muy buena la gestión del prestatario.

4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

4.1. Dimensiones 1 a 5

Durante toda la ejecución del Programa “Apoyo Integral a la Prevención de la violencia en El Salvador” las unidades ejecutoras hicieron en distintos momentos hallazgos críticos, tanto negativos como positivos que, dependiendo de su tratamiento, podrían resultar en cambios relevantes en su desempeño. Dichas recomendaciones sirven no solo para mejorar la ejecución del programa que los origina sino para mejorar el diseño y las intervenciones futuras financiadas por el BID.

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Dimensión técnico-sectorial	
Los procesos de formación y asesorías al equipo de promotores sociales (equipo asignado en campo, psicólogos, antropólogos, trabajadores sociales, médicos entre otros profesionales) fueron claves homologar criterios de trabajo y acordar esquemas de coordinación en terreno, apuntalar la mística con poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.	Se recomienda como buena práctica, que siempre que haya intervenciones con poblaciones en condición de vulnerabilidad, se establezcan procesos formativos para la homologación de criterios de intervención.
La inclusión en el programa de acciones de recuperación de espacios públicos para la convivencia ciudadana fue vital para la recuperación de la presencia institucional en las zonas de alto riesgo social o delincriminal. Estos parques se convirtieron en el principal eje de las actividades de convivencia social en los territorios y contribuyeron al empoderamiento de liderazgos, a la recuperación de la autoestima de los ciudadanos y de las comunidades y a la reducción de la estigmatización colectiva por vivir en determinadas zonas.	Se recomienda mantener esta tipología de inversión y hacer un seguimiento al mantenimiento de las obras y a la sostenibilidad de los programas que en ellos se desarrollan.

Hallazgos	Recomendaciones
Pese a los importantes logros alcanzados en los tres componentes del programa, se observó la necesidad de centralizar el monitoreo de las acciones, lo que en ocasiones se hizo difícil por la multiplicidad de actores institucionales comprometidos.	Se recomienda que en programas de esta naturaleza se inviertan mayores recursos en la centralización del monitoreo y sistematización de la información originada por cada institución participante. Esto mejoraría la eficiencia de la articulación entre las acciones que se desarrollan, permite un mejor seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos de forma conjunta.
La participación de las autoridades y actores sociales y comunitarios relevantes en los programas de prevención social de la violencia en los municipios beneficiarios garantiza el logro de los objetivos y metas del programa.	Tanto en el diseño como en la ejecución de los programas, es conveniente promover la participación las autoridades institucionales, locales y comunitarias.
El establecimiento y definición de indicadores debe estar acompañado de un análisis adecuado de la capacidad de incidencia que las acciones propuestas pueden tener en los cambios de tendencia y cumplimiento de metas deseados.	Es necesario asegurarse hacer una valoración adecuada durante la fase de diseño del programa sobre la incidencia real de las acciones implementadas sobre las problemáticas que se intentan solucionar con los programas y acciones financiados.
Dimensión 2: Organizacional y de gestión	
Pese a la alta rotación de funcionarios, tanto de alto nivel como coordinadores, presentado durante la ejecución del programa, este mantuvo niveles adecuados de desempeño.	Una estrategia de interlocución permanente entre el BID y las instituciones beneficiarias favorece el cumplimiento de cronograma y metas establecidas, por lo que se recomienda establecer para los programas BID estrategias similares.
El apoyo político-estratégico de los liderazgos de las instituciones ejecutoras, influye favorablemente el desarrollo de los programas.	Se deben promover espacios de capacitación, fortalecimiento y promoción de liderazgos orientados al logro de resultados.
La diferencia de asignaciones salariales y honorarios al interior de las Unidades Ejecutoras generan rupturas en los equipos y dificultades en el cumplimiento de la programación de la ejecución.	Es recomendable que el Banco estudie mecanismos de estímulo para garantizar tanto una buena captación de recursos humanos para las Unidades Ejecutoras, como la solución de las diferencias o distorsiones salariales que se presentan entre funcionarios públicos y particulares-consultores miembros del equipo de la UEP. Por ejemplo, con el impulso de la participación de los miembros de los equipos provenientes de las instituciones, en capacitaciones, participación en intercambios con otros países, bonos por cumplimiento de metas concretas, etc.
Dimensión 3: De procesos y actores públicos	
Los mejores logros y avances más rápidos en la ejecución de las acciones del programa ocurrieron en aquellos territorios de los cuales se contó con mejores diagnósticos sobre capacidades institucionales, redes y liderazgos sociales, tendencias e incidencia de violencias y delitos.	Es recomendable que las acciones en el territorio se hagan siempre a partir de diagnósticos completos sobre problemáticas del territorio, características institucionales y capacidades de respuesta a esas problemáticas, tipos de liderazgos y nivel de cubrimiento de estos sobre comunidades y territorio. Lo anterior facilitará la coordinación con las instituciones involucradas, facilitará la puesta en marcha de las acciones, y beneficiará el cumplimiento de objetivos y metas.
Demoras en la aprobación y ratificación del programa generan la necesidad de convalidar contenidos programáticos, replanificación de acciones, cambios de líneas base y esquemas de ejecución.	Es recomendable realizar de manera planificada una acción de promoción institucional, con miembros del órgano legislativo, autoridades y actores sociales y comunitarios beneficiarios, en medios de comunicación, del contenido y alcance de los programas de crédito para facilitar su aprobación y ratificación.

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 4: Fiduciaria	
A mayor investigación de mercado sobre los bienes y servicios a adquirir, mayor efectividad. Esto fue particularmente claro durante el proceso de adquisición de sistema de monitoreo electrónico para privados de libertad en El Salvador y en la adquisición de cámaras de videovigilancia. Obteniendo mejores precios y mejor tecnología.	Profundizar los estudios de mercado, genera un costo beneficio importante durante la ejecución de los programas.
Durante la ejecución del programa, el Banco identificó debilidades en la capacidad del MSPJ en la planificación de algunos procesos de adquisiciones, específicamente en procesos de comparación de precios, lo que resultó en presupuestos por encima o por debajo de los precios de mercado, y en la realización de solicitudes de bienes de distintas especialidades comerciales mezclados, obteniendo como resultado que solo uno o muy pocos oferentes se presentaran por ítem o renglón, impidiendo así promover una verdadera competencia. Debilidades en la planificación de procesos de adquisiciones incrementan el riesgo de integridad de las actividades a ser ejecutadas y puede repercutir negativamente en la consecución de los objetivos de desarrollo de los programas.	Se sugiere que, para futuras operaciones, el Banco trabaje con el organismo ejecutor para fortalecer su capacidad de planificación de procesos de adquisiciones, principalmente en cuanto a la elaboración de presupuestos referenciales, la elaboración del plan de adquisiciones y el diseño de los procesos para asegurar el cumplimiento de los principios de las Políticas de Adquisiciones, como los de “competencia” y “valor por dinero”. Para asegurar que se están implementando las medidas correctivas recomendadas, se puede solicitar a los auditores de la operación que incluyan una muestra mayor de procesos de comparación de precios en los primeros años de la operación.
Dimensión 5: Gestión del riesgo	
La acción unificada y coordinada de todos los actores institucionales para mitigar oportunamente los riesgos genera réditos importantes en el cumplimiento de cronograma y logros de los objetivos del programa.	Es importante contar con espacios conjuntos de trabajo para responder oportunamente a los riesgos que se presente y encontrar soluciones comunes acordadas.