



Plataforma  
por la Seguridad  
Ciudadana

# Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador

## Medición de indicadores 2021





Plataforma  
por la Seguridad  
Ciudadana

# Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador Medición de indicadores 2021

## ***Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021***



### **Unión Europea**

Plataforma por la Seguridad Ciudadana

- Agrupación Ciudadana para la Despenalización del Aborto
- Asociación Nuevo Amanecer de El Salvador - ANADES
- Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia - CECADE
- Colectiva Feminista para el Desarrollo Local
- Cristosal
- Fundación para el Debido Proceso - DPLF
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD
- Instituto de Derechos Humanos de la UCA - IDHUCA
- OIKOS Cooperação e Desenvolvimento - El Salvador
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz - ORMUSA
- Plataforma Global El Salvador
- Asociación Azul Originario
- Servicio Social Pasionista - SSPAS

### **Redacción:**

Karoline Alvarado, Técnica en Investigación en Derechos Humanos, Servicio Social Pasionista  
Verónica Reyna, Dirección del Programa de Derechos Humanos, Servicio Social Pasionista

### **Sistematización y análisis de datos:**

Valeria Escobar, Técnica de investigación, Servicio Social Pasionista

### **Diagramación:**

Gabriela Durán

San Salvador, noviembre 2022.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Unión Europea, en el marco del proyecto **«Impulsando la gobernanza desde la sociedad civil para la prevención, restitución de derechos y prohibición de la tortura y malos tratos hacia las mujeres, juventudes y población LGTBI en El Salvador y Honduras»** EIDHR/2020/419-928. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Plataforma por la Seguridad Ciudadana, y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

El contenido de este documento se podrá reproducir, distribuir y difundir total o parcialmente sin fines comerciales, siempre que se respeten los créditos y los derechos de autoría de la obra original.

# CONTENIDO

	Pag.
Índice de tablas	7
Índice de gráficos	7
Introducción	10
Contexto	12
<i>Situación de violencia y criminalidad en El Salvador</i>	13
<i>Remilitarización y personas privadas de libertad</i>	18
<i>El gobierno de Nayib Bukele a tres años de gestión</i>	23
Capítulo I. Las políticas públicas de seguridad en El Salvador	26
<i>Políticas de seguridad (1999-2019)</i>	27
Capítulo II. La política de seguridad del gobierno de Nayib Bukele	29
<i>Plan Cuscatlán</i>	29
<i>Plan Control Territorial</i>	31
<i>Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública</i>	33
<i>Régimen de Excepción en El Salvador</i>	35
Capítulo III. Análisis de los indicadores	39
<i>Eje 1. Persecución del delito</i>	43
<i>Eje 2. Prevención de la violencia</i>	52
<i>Eje 3. Atención a víctimas</i>	64
<i>Eje 4. Rehabilitación e inserción</i>	70
Conclusiones	78
Anexos	82
Bibliografía	84

## ÍNDICE DE TABLAS

	Pag.
<b>Tabla 1.</b> Número y tasa de homicidios en El Salvador, 2005-2015	13
<b>Tabla 2.</b> Cantidad de denuncias de violaciones a derechos humanos donde se señala a la PNC como responsable, 2011-2021	17
<b>Tabla 3.</b> Número y tasa de población penitenciaria, 2015-2020	21
<b>Tabla 4.</b> Cuadro comparativo de las políticas públicas de seguridad por período presidencial, 1999-2019	27
<b>Tabla 5.</b> Principales líneas de acción del Plan Cuscatlán en materia de seguridad pública	30
<b>Tabla 6.</b> Descripción de las fases del Plan Control Territorial	31
<b>Tabla 7.</b> Resumen de Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública de Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024)	34
<b>Tabla 8.</b> Reformas aprobadas en el marco del Régimen de Excepción 2022	36
<b>Tabla 8.</b> Teoría de cambio para el eje Persecución del delito	40
<b>Tabla 10.</b> Ejemplo de ficha de indicadores	41
<b>Tabla 11.</b> Número de indicadores definidos para 2021 en los cuatro ejes priorizados	42
<b>Tabla 12.</b> Resultados e indicadores medidos del eje Persecución del delito	43
<b>Tabla 13.</b> Resultados e indicadores medidos para el eje Prevención de la violencia	52
<b>Tabla 14.</b> Resultados e indicadores medidos para el eje Atención a víctimas	53
<b>Tabla 15.</b> Resultados e indicadores medidos en el eje Rehabilitación e inserción	65

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Número de homicidios en El Salvador, 2015-2021	14
<b>Gráfico 2.</b> Número y tasa de muertes violentas de mujeres en El Salvador, 2011-2021	14
<b>Gráfico 3.</b> Cantidad de víctimas por delitos de contexto recibidas en la FGR, 2018-2021	15

<b>Gráfico 4.</b>	Número de personas desaparecidas según edad y sexo de la víctima, 2021	16
<b>Gráfico 5.</b>	Total de militares asignados a tareas de seguridad pública en la administración Bukele, 2018-2022	18
<b>Gráfico 6.</b>	Presupuesto anual asignado al Ministerio de Defensa Nacional, 1992-2022 (en millones de dólares)	19
<b>Gráfico 7.</b>	Tasa de hacinamiento de la población penitenciaria, 2015-2021	21
<b>Gráfico 8.</b>	Proceso de elaboración de indicadores para el consolidar el sistema de monitoreo de políticas públicas en seguridad	39
<b>Gráfico 9.</b>	Porcentaje de detenciones según tipo de detención	44
<b>Gráfico 10.</b>	Porcentaje de personal de la PNC capacitado	45
<b>Gráfico 11.</b>	Porcentaje de presupuesto asignado a remuneraciones	46
<b>Gráfico 12.</b>	Monto invertido en la compra de armas, botas, municiones y uniformes (en millones de dólares)	46
<b>Gráfico 13.</b>	Condición jurídica de delegaciones y subdelegaciones de la PNC	47
<b>Gráfico 14.</b>	Tasa de violación a DDHH, comisión de delitos y faltas cada 1,000 policías y militares en seguridad	48
<b>Gráfico 15.</b>	Percepción de corrupción en PNC, FGR y FAES	48
<b>Gráfico 16.</b>	Porcentaje de muertes provocadas por agentes de seguridad e índice de letalidad	49
<b>Gráfico 17.</b>	Número de casos iniciados y casos archivados en sede fiscal	50
<b>Gráfico 18.</b>	Número de casos iniciados y casos con resultado absolutorio y condenatorio en sede fiscal de sentencias de absolución y condena	51
<b>Gráfico 19.</b>	Nivel de confianza en la PNC, FGR y FAES	51
<b>Gráfico 20.</b>	Número de actividades sobre la temática de abordaje alternativo de conflictos en Centros Escolares de municipios priorizados	54
<b>Gráfico 21.</b>	Número de actividades sobre la temática de derechos humanos en Centros Escolares de municipios priorizados	55
<b>Gráfico 22.</b>	Número de actividades sobre la temática de equidad y respeto en Centros Escolares de municipios priorizados	55
<b>Gráfico 23.</b>	Número de actividades sobre la temática de DDHH, abordaje de conflictos y equidad en Centros Escolares en municipios priorizados dirigidas a docentes	56

<b>Gráfico 24.</b>	Número de campañas sobre promoción de derechos, abordajes de conflictos y relaciones de equidad en municipios priorizados	57
<b>Gráfico 25.</b>	Número de ADESCO y juntas directivas que se encuentran funcionando en territorios priorizados	58
<b>Gráfico 26.</b>	Porcentaje de percepción de seguridad en la comunidad de vida	59
<b>Gráfico 27.</b>	Uso del espacio público en la comunidad	59
<b>Gráfico 28.</b>	Registro de matrícula inicial escolar en municipios priorizados	60
<b>Gráfico 29.</b>	Tasa de deserción escolar a nivel nacional	61
<b>Gráfico 30.</b>	Tasa de desempleo juvenil según sexo en municipios priorizado	61
<b>Gráfico 31.</b>	Cantidad de adolescentes y jóvenes imputados por delitos en total	62
<b>Gráfico 32.</b>	Cantidad de mujeres imputadas por delitos en municipios priorizados	63
<b>Gráfico 33.</b>	Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego	63
<b>Gráfico 34.</b>	Número de víctimas por delitos priorizados	64
<b>Gráfico 35.</b>	Presupuesto asignado a instituciones de atención a víctimas	66
<b>Gráfico 36.</b>	Cantidad de formaciones especializadas recibidas por personal de atención a víctimas por institución	67
<b>Gráfico 37.</b>	Número de atenciones brindadas por la DNAVMF de acuerdo a tipo de servicio	68
<b>Gráfico 38.</b>	Número de atenciones brindadas por institución	68
<b>Gráfico 39.</b>	Número de locales de atención a víctimas de violencia por departamento	69
<b>Gráfico 40.</b>	Tasa de hacinamiento en Centros penales y bartolinas de la PNC	71
<b>Gráfico 41.</b>	Cantidad de formaciones y número de participantes del personal de Centros Penitenciarios	72
<b>Gráfico 42.</b>	Porcentaje de población privada de libertad de acuerdo a su condición jurídica	73
<b>Gráfico 43.</b>	Tasa de mortalidad por cada mil personas privadas de libertad	74
<b>Gráfico 44.</b>	Número de citas hospitalarias de personas privadas de libertad	74
<b>Gráfico 45.</b>	Número de detenciones en bartolinas policiales	75
<b>Gráfico 46.</b>	Porcentaje de población de acuerdo a régimen de cumplimiento de la pena	76
<b>Gráfico 47.</b>	Porcentaje de población reincidente en la comisión de delitos	77
<b>Gráfico 48.</b>	Tasa de población privada de libertad por cada 100 mil habitantes	77

# INTRODUCCIÓN

Este informe presentado por la Plataforma por la Seguridad Ciudadana (PSC)<sup>1</sup> es el segundo ejercicio de contraloría social en seguridad ciudadana realizado por esta red de organizaciones de la sociedad civil con amplia experiencia en la temática. El informe surge de la medición de 41 indicadores construidos por las organizaciones a partir de la formulación de cuatro teorías de cambio en las áreas de persecución del delito, prevención de la violencia, atención a víctimas y rehabilitación e inserción, ámbitos identificados como fundamentales para el abordaje de las distintas expresiones de violencia, criminalidad y sus afectaciones en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

El esfuerzo realizado por las 16 organizaciones que conforman la Plataforma ha implicado un trabajo de discusión, análisis y revisión documental que permita sustentar estas teorías de cambio y sus indicadores, retomando experiencias previas de evaluación, como la implementada en el marco de la ejecución del Plan El Salvador Seguro, así como de otras experiencias de instancias nacionales e internacionales que han realizado trabajos de revisión de la información que el país reporta en relación a la comisión de delitos, victimización, percepción de seguridad, población privada de libertad, hacinamiento, entre otros elementos. También ha requerido el diseño de estrategias mínimas necesarias para la prevención de la

violencia y la atención a víctimas en sus aspectos, lamentablemente, más superficiales. Las organizaciones han ideado teorías de cambio que permitieran suponer las acciones básicas que el Estado debiera implementar para transformar las relaciones de poder y el ejercicio de la violencia ante los conflictos, así como la reconstrucción del tejido social comunitario, como parte de los elementos indispensables para prevenir la violencia social. Además, se ha realizado un ejercicio que permita entender las principales problemáticas en torno a estos ámbitos de la seguridad y reconocer, dentro de estas, las medidas más urgentes que el Estado salvadoreño pudiera desarrollar para buscar un impacto positivo en la reducción de ciertos elementos de la violencia, incluyendo a las víctimas de la misma, población consistentemente olvidada por los gobiernos de turno.

Para el año de estudio, este ejercicio continúa contando con innumerables limitaciones, entre ellas la imposibilidad de hacer esta medición para los 92 indicadores diseñados originalmente, logrando contar con información general de solo 41 de estos, con la cual se ha hecho un esfuerzo de sistematizar, analizar y presentar de manera que la información obtenida permita brindar elementos para la discusión de diversos sectores sociales, políticos y económicos que se ven involucrados en uno de los dos principales problemas de país luego del fin del conflicto

---

<sup>1</sup> La Plataforma por la Seguridad Ciudadana surge a finales del año 2018, en el marco de un periodo pre electoral y la posibilidad de cierre de espacios de diálogo entre las organizaciones de sociedad civil y el nuevo gobierno. En ese escenario, diversas organizaciones se reunieron para potenciar sus esfuerzos y capacidad de aporte ante el que se consideraba el principal problema de país, lo cual dio vida a este espacio de articulación, que posteriormente se denominó Plataforma por la Seguridad Ciudadana (PSC), la cual se encuentra conformada por organizaciones dedicadas a incidir y trabajar en áreas relacionadas con la seguridad ciudadana y la defensa de los derechos humanos.

armado en El Salvador. Parte de las razones por las que este estudio no logró contar con la medición de la totalidad de indicadores definidos inicialmente corresponde a una profunda ausencia de información, de registro y documentación de la labor estatal, lo que conlleva a la dificultad de desagregación de la información y, por tanto, de caracterización más profunda de estos indicadores en torno a la situación de mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, población LGBTIQ+, entre otras. La invisibilidad a la que siguen condenadas parte de esa falta de interés estatal en buscar comprender sus situaciones particulares, que permitan diseñar respuestas de atención diferenciadas y enfocadas a sus características.

A pesar de estas y otras limitaciones, las organizaciones que conforman la Plataforma por la Seguridad Ciudadana mantendrán su compromiso por profundizar en el entendimiento y, sobre todo, en la empatía requerida para atender la violencia y sus consecuencias, por lo que este segundo informe representa la expresión de mantener un rol contralor, crítico y propositivo que lleve a la conformación de políticas públicas en seguridad ciudadana más humanas, basadas en los derechos humanos y que reconozcan la complejidad de esta problemática, con el fin de que el país se acerque cada vez más a abordajes honestos, transparentes, integrales, basados en una evidencia y sensible a las personas que sufren la violencia y deben sobrevivir a esta. La información, los indicadores y las teorías solo son útiles en la medida contribuyan a un entendimiento más humano y solidario de nuestra realidad y, sobre todo, de la realidad de las otras personas, las más excluidas y olvidadas.

En su estructura, el informe presenta un primer apartado del contexto de país, retomando algunos datos generales sobre la situación de violencia en el marco de la profundización de la remilitarización en el gobierno de Nayib Bukele. En el siguiente capítulo se plantea una breve caracterización de las políticas de seguridad en El Salvador luego de los Acuerdos de Paz, realizando un recorrido breve sobre lo que se conoce de la política de seguridad del Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024), incluyendo el Plan Cuscatlán, el Plan Control Territorial y la recién publicada Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública. Posterior a ello, se presenta la metodología de creación del sistema de indicadores en seguridad, donde se explica el proceso de diseño de las teorías de cambio, sus resultados e indicadores finales, para luego iniciar la descripción de la información obtenida en cada uno de los ámbitos priorizados y sus indicadores. Finalmente, se hace un punteo de las conclusiones principales de los datos obtenidos.

Por último, vale la pena reconocer la labor de las organizaciones participantes en este proceso y su compromiso en aportar a la transformación del país. En un contexto de estigmatización y ataques a la labor de las organizaciones sociales, de activistas y personas defensoras, reconocer su valor y relevancia histórica y actual permite reafirmar su pertinencia ante los retrocesos y las adversidades que este nuevo contexto político ha conllevado. Hoy también sigue siendo más que necesaria la contraloría al ejercicio del poder, con la clara convicción de que solo luchando por la transformación de este se pueden construir sociedades más justas y más incluyentes.

## CONTEXTO

En enero de 2021 El Salvador conmemoró el 29 aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra civil entre 1979 y 1992. Entre los principales logros de los Acuerdos estuvo la creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) que fungiría como la institución encargada de la seguridad pública, despojando a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) de sus atribuciones históricas; desde su control político hasta el manejo de las tareas de seguridad con un enfoque de defensa nacional, todo esto como parte de la reconciliación y reconstrucción social posconflicto.

Los avances en la institucionalidad democrática surgida en ese período, materializados a través de una serie de reformas constitucionales que definieron seis principios doctrinarios para la “nueva” Fuerza Armada, establecieron elementos esenciales para la desvinculación política de los militares en la vida del país, entre ellos definir sus funciones en el marco de la defensa de la soberanía del Estado frente a amenazas militares externas, subordinados a los intereses de la nación, enmarcando su naturaleza apolítica y no deliberante, respetuosa del Estado de derecho y de la dignidad de la persona humana.

Estos principios enfatizaron reiteradamente en la cuestión política, no obstante, también determinaron la distinción entre los conceptos de *seguridad* y *defensa* con los cuales se marcaba un límite sobre el papel de la FAES en lo relativo a la seguridad ciudadana. No obstante, la falta de recursos oficiales para iniciar el funcionamiento de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y la PNC evidenció el poco compromiso del Gobierno salvadoreño con la consolidación de las nuevas instituciones claves para garantizar la seguridad de la población, priorizando la

presencia militar como parte de sus estrategias. La PNC ha sido filtrada en menor o mayor medida por el crimen organizado y la corrupción, además de ser una institución que ha facilitado los procesos de medidas populistas que terminan respondiendo a las exigencias de una sociedad violenta y violentada durante décadas.

Con el surgimiento de las pandillas en el país, todos los gobiernos hasta la fecha han orientado las acciones más representativas de su política de seguridad al combate de estas estructuras, ya sea desde la lógica de conformar un enemigo común que permitiera reorientar la opinión pública y los réditos electorales a su favor, a través de estrategias punitivas que pretendían responsabilizar de todo delito a las pandillas, hasta estrategias de negociación que han terminado de consolidar su papel político. Esta violencia social exigió a los gobiernos de la posguerra desarrollar marcos normativos que buscaban enfrentar las nuevas características del fenómeno, el cual se transformaba en una problemática con causas estructurales que implicaba un abordaje holístico. No obstante, como parte de la herencia represiva del Estado, los gobiernos de turno ensayaron propuestas de abordaje marcados por el énfasis represivo y la criminalización de la pobreza.

Lo anterior ha dejado claro que existen varios desafíos para gestionar la seguridad: fortalecer a la corporación policial para minimizar y eliminar las funciones asignadas a los militares en este ámbito (y en otros totalmente diferentes); contar con una respuesta del Estado por medio de planes o políticas públicas para enfrentar un panorama de criminalidad en constante expansión y evolución, principalmente ante las nuevas manifestaciones de la violencia social

posconflicto, escenario en el que surgen las pandillas y la estigmatización y represión hacia las poblaciones que habitan los territorios en los que hay presencia de estos grupos; el abordaje de las violencias basadas en la condición de género que afectan particularmente a las mujeres y personas LGBTIQ+<sup>2</sup>, la implementación de acciones en función de prevenir la violencia

desde las comunidades, la persecución e investigación del delito con base en evidencia, la rehabilitación e inserción de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario, la atención efectiva e integral a las víctimas y sus familias y las garantías de reparación y no repetición por parte de las instituciones de seguridad y el Estado en general.

## Situación de violencia y criminalidad en El Salvador

Como parte del análisis respecto al alcance de las políticas públicas en seguridad implementadas por los distintos gobiernos de turno en las últimas dos décadas, los homicidios en El Salvador se han convertido en el índice más comúnmente usado para medir los niveles de violencia. Aunque las fluctuaciones de estos hechos de violencia han dependido de un gran número de variables, entre ellas, la evolución de las pandillas y la relación de estas con los gobiernos, por lo que un elemento que sigue siendo pertinente para entenderlas ha sido la forma en la que el Estado busca enfrentar las

causas de la violencia homicida, qué elementos prioriza y cuáles mantiene al margen, contando con diversos resultados de las acciones u omisiones desde la posición institucional.

De esta forma, tal como se muestra en la tabla siguiente, este escenario tuvo su punto máximo en el 2015, año en el que se registró la tasa de homicidios más alta en dos décadas luego de una sustancial reducción a causa de las negociaciones del gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) con las tres principales pandillas de El Salvador entre los años 2012 y 2013.

**Tabla 1. Número y tasa de homicidios en El Salvador, 2005-2015**

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cantidad de homicidios	3,761	3,928	3,496	3,179	4,382	4,005	4,371	2,594	2,499	3,921	6,656
Tasa x 100 mil habitantes	63	64.6	57.3	51.9	71.2	64.8	70.3	41.5	39.4	61.8	102.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Mesa Tripartita integrada por Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil e Instituto de Medicina Legal.

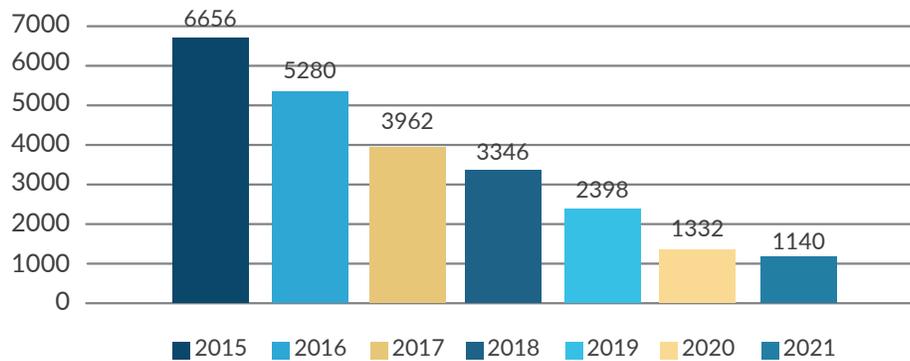
A partir del 2016 el país comenzó a experimentar una reducción de este tipo de violencia. En ese sentido, según datos oficiales, el año 2021 cerró con un total de 1140 homicidios. Esta

reducción se observó tanto en la administración de Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) como en los tres años de gobierno de Nayib Bukele.

<sup>2</sup> Sigla que representa a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales, queer y con otras identidades diversas.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

Gráfico 1. Número de homicidios en El Salvador, 2015-2021

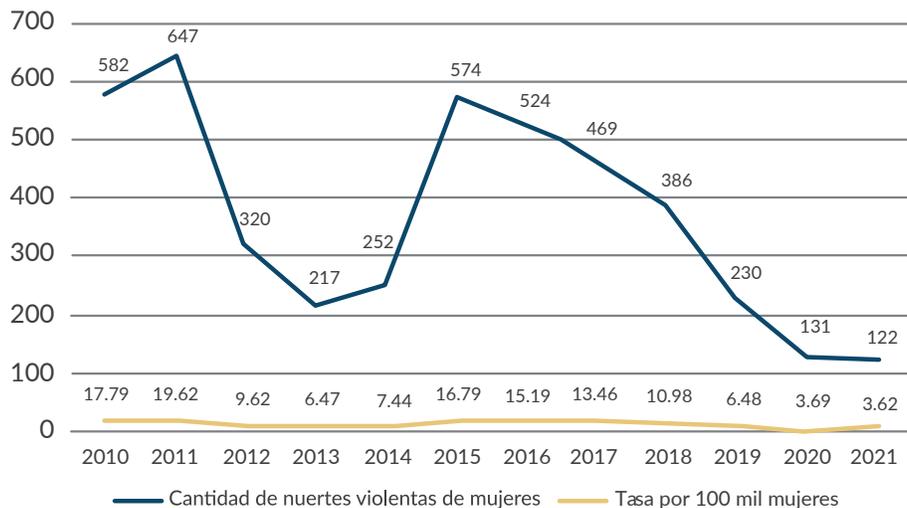


Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la Policía Nacional Civil (PNC).

La tendencia se observa similar en el caso de muertes violentas de mujeres en comparación con el resto de los homicidios a nivel nacional, registrando un descenso entre los años de la

tregua entre pandillas (2012-2014) y luego presentando un aumento en el año 2015, cifras que han ido descendiendo desde el año 2016 hasta el actual.

Gráfico 2. Número y tasa de muertes violentas de mujeres en El Salvador, 2011-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Mesa de Homologación de Muertes Violentas integrada por Fiscalía General de la República, Policía Nacional Civil e Instituto de Medicina Legal. FGR-UAIP-194-2021, FGR-UAIP-526-2021 y FGR-UAIP-037-2022.

De acuerdo con datos de la Fiscalía General de la República, en el año 2021 se registraron 70 feminicidios y 52 homicidios de mujeres, sumando 122 muertes violentas de mujeres. En relación con otros tipos de violencia, en este mismo año 2021, ORMUSA registró

3,484 casos de violencia sexual, 1,538 casos de violencia psicológica, 3,630 casos de violencia económica, 1,161 casos de violencia intrafamiliar y 373 mujeres desaparecidas<sup>3</sup>. La organización también realizó un informe sobre el análisis de resoluciones y sentencias judiciales,

<sup>3</sup> ORMUSA. Observatorio de violencia contra las mujeres. [Consultado el 5 de julio de 2022]. Disponible en: <https://observatoriodeviolenciaormusa.org/indicadores/>

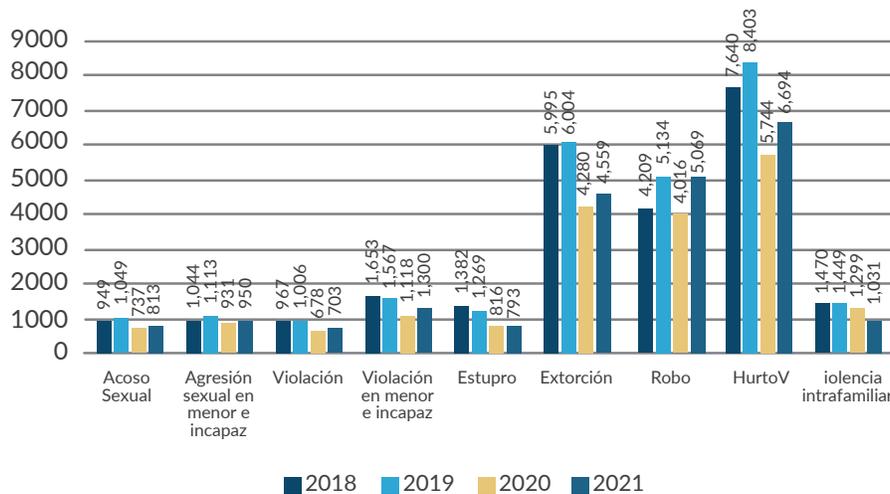
determinando que ante delitos que tienen a la base la violencia dirigida contra las mujeres por ser mujeres, las personas juzgadoras siguen dando preferencia a las disposiciones del Código Procesal Penal, que es la ley procesal “general”, y no a las disposiciones procesales especiales establecidas en leyes antidiscriminatorias como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE)<sup>4</sup>. Esto evidencia parte de los desafíos que aún persisten en el sistema judicial.

Sobre la situación que atraviesan las personas LGBTIQ+, la organización COMCAVIS TRANS, en su informe Condiciones actuales de la población LGBTI en El Salvador durante el período 2020-2021, identifica que este sector poblacional ha sido víctima de extorsiones y amenazas a la vida, violencia física, falta de acceso a medidas de protección eficaces, falta

de medios de vida y soluciones duraderas ante hechos de violencia, violaciones, agresiones sexuales y desplazamiento forzado. Además, otros estudios revelan que las personas LGBTIQ+ afirman haber sido víctimas de discriminación por parte de cuerpos de seguridad municipal. La Policía Nacional Civil (PNC) también es otra institución señalada por discriminación y violencia<sup>5</sup>. Aunado a esto, en 2021 la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género, en su mayoría del partido oficialista Nuevas Ideas, aprobaron enviar al archivo los 30 expedientes pendientes de estudio, tras considerarlos obsoletos y no acordes a la realidad<sup>6</sup>. Entre estos expedientes estaban los anteproyectos de Ley de Identidad de Género y Ley Especial por la Igualdad y la No Discriminación.

Por otro lado, el comportamiento de denuncias de otros delitos ha fluctuado de manera similar que los homicidios en los últimos tres años.

**Gráfico 3. Cantidad de víctimas por delitos de contexto recibidas en la FGR, 2018-2021**



Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la Fiscalía General de la República. [FGR-UAIP-080-2021; FGR-UAIP-194-2021; FGR-UAIP-526-2021; FGR-UAIP-37-2022].

<sup>4</sup> ORMUSA. *Análisis de resoluciones y sentencias, aplicación de principios constitucionales y estándares internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres*. 2021. 24.

<sup>5</sup> Gabriela Méndez. “65 % de la población LGBTI es discriminada por agentes municipales, según estudio”, Revista GatoEncerrado, 2 de septiembre de 2021.

<sup>6</sup> Asamblea Legislativa (@AsambleaSV), “Por mayoría de votos, la #ComisiónMujer aprueba enviar al archivo los 30 expedientes pendientes de estudio, tras considerarlos obsoletos y no acordes a la realidad”, Twitter, 14 de mayo de 2021. <https://twitter.com/AsambleaSV/status/1393245411138326530>

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

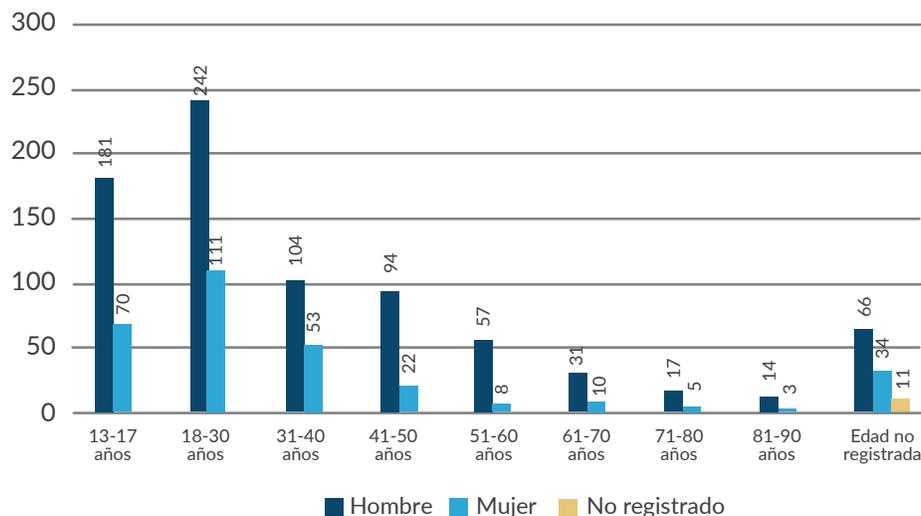
A diferencia de la violencia homicida, a partir del año 2019 se observó un incremento en el registro de denuncias en varios delitos de relevancia presentados en el gráfico 2, reduciéndose durante 2020, lo cual pudo haber estado relacionado con el periodo de confinamiento por la pandemia por COVID-19. No obstante, las cifras incrementaron nuevamente en 2021 en la mayoría de delitos a excepción del estupro y la violencia intrafamiliar con 23 y 268 casos menos, respectivamente.

Otro elemento a retomar es la situación de las víctimas de desaparición. Según datos oficiales de la PNC, durante el 2021 se reportaron un total de 1,830 personas desaparecidas. Esta información representa un aumento del 19.2%

respecto del número de personas desaparecidas del 2020, cuando la PNC reportó 1,535 casos. Además, al final del año, 641 casos continúan activos, es decir, la persona desaparecida no había sido localizada. Esto equivale al 35% de todos los casos<sup>7</sup>.

Los registros elaborados por la Fiscalía General de la República son diferentes a los de la PNC. Datos oficiales de la FGR reportan 1,191 casos de personas víctimas del delito de “Desaparición de personas” (Art. 148-A C.P.). Esto significa una diferencia de 639 casos menos que la Policía. Al comparar el dato de 2021 con los 662 casos reportados por la misma fuente para 2020 se obtiene un aumento del 79.9%.

**Gráfico 4. Número de personas desaparecidas según edad y sexo de la víctima, 2021**



Fuente: OUDH, “Informe Anual 2021 El estado de los derechos humanos en El Salvador”, UCA, 2021. 55 (con datos oficiales de la FGR).

Según los datos del OUDH, el 60% de los casos registrados por la FGR fueron hombres, el 39% fueron mujeres y un 1% de víctimas no fue posible determinar el sexo. La institución realizó un cruce con la variable de rango etario y determinaron diferencias importantes. Mientras que en el caso de los hombres el grupo poblacional más vulnerable es el de 18 a

30 años, alcanzando un total de 242 víctimas y representando un porcentaje del 34% respecto del total de víctimas hombres; en el caso de las mujeres el rango más vulnerable es el de 13 a 17 años, contabilizando 181 víctimas y representando un 39% respecto del total. Es decir que tanto los hombres jóvenes como las mujeres adolescentes son los grupos más

<sup>7</sup> Ibidem, 51.

vulnerables ante la desaparición de personas. Al retomar los dos rangos etarios que representan a las personas menores de edad (0-12 y 13-17) también se evidencia un problema para este grupo poblacional: entre ambos sectores poblacionales se contabilizan 309 víctimas menores de 18 años en 2021, lo que representa un 26% del total, es decir, uno de cada cuatro desaparecidos es niño, niña o adolescente<sup>8</sup>. El 18% del total de desaparecidos son víctimas mujeres menores de edad.

Por otro lado, de acuerdo con los datos recogidos por Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), la población ha reportado una reducción en el registro de victimización<sup>9</sup> por

delitos en los últimos años, pasando de 6.8% en 2021<sup>10</sup> a 4.5% en 2022<sup>11</sup>. La información del Instituto también refleja que la victimización por agentes de seguridad pública se ha visto reducida, pasando de un 18.8% en 2019 a un 1.1% en 2020, sin embargo, la respuesta estatal en el contexto de violencia no ha estado libre de señalamientos. Los registros de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) documentan las denuncias relacionadas al papel de las fuerzas de seguridad estatal en el territorio. La PNC es la institución gubernamental que mantiene la mayor cantidad de denuncias por cometer violaciones a derechos humanos.

**Tabla 2. Cantidad de denuncias de violaciones a derechos humanos donde se señala a la PNC como responsable, 2011-2021**

Período	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021*
Denuncias contra PNC	1,805	1,487	1,431	1,382	1,123	1,236	1,110	1,032	822	629
Porcentaje de denuncias	46.9%	48.6%	56%	62.8%	59.6%	67.4%	70%	58%	52.6%	49.2%

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de violaciones a derechos humanos, Servicio Social Pasionista, 2018. \*Datos hasta junio de 2021 según el Informe de Labores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Lic. José Apolonio Tobar Serrano, 2021.

En el período que va del 1 de junio de 2020 al 30 de abril de 2021, la PDDH recibió y atendió casos donde la Policía Nacional Civil continúa siendo señalada por distintos tipos de abusos y

agresiones, principalmente en contra del derecho a la integridad personal (112)<sup>12</sup>. La institución acumula el 49.2% del total de denuncias.

<sup>8</sup> OUDH, "Informe Anual 2021 El estado de los derechos humanos en El Salvador", UCA, 2021. 55.

<sup>9</sup> El concepto de victimización viene referido al número de hechos denunciados por personas en los cuales manifiestan ser víctimas o perjudicados por alguna infracción penal.

<sup>10</sup> IUDOP, «La población salvadoreña evalúa el segundo año de Gobierno del presidente Nayib Bukele» (San Salvador: UCA, 2021). 19.

<sup>11</sup> IUDOP, "Evaluación ciudadana del tercer año de Gobierno del presidente Nayib Bukele", UCA, 25.

<sup>12</sup> PDDH, «Informe de Labores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Lic. José Apolonio Tobar Serrano» (San Salvador, 2021). 58.

## Remilitarización y personas privadas de libertad

La participación de la FAES en tareas de seguridad ha implicado instalar la idea de fortalecer el trabajo de los agentes policiales con el apoyo de los militares como muestra del control que el Estado tiene en los territorios

supuestamente antes dominados por pandillas. Es así como el gobierno actual ha mantenido la tendencia de incremento de militares en seguridad pública, ya establecida desde las administraciones que le antecedieron.

**Gráfico 5. Total de militares asignados a tareas de seguridad pública en la administración Bukele, 2018-2022**

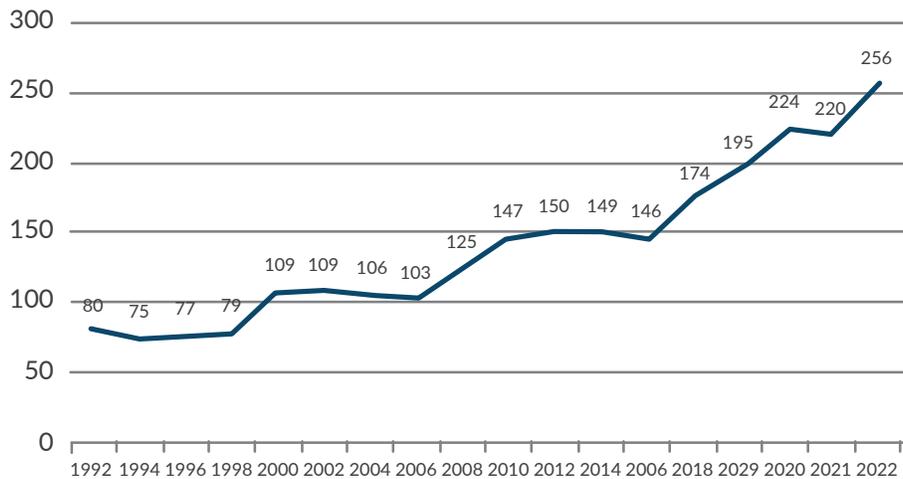


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de la Defensa Nacional.

En el gráfico 3 se observa cómo a partir del año 2019 existe un permanente crecimiento en el número de elementos de la FAES para realizar tareas de seguridad pública, pasando de más de 7,000 en el año 2019 a más de 15,000 en 2022. Esto implica que la presencia se duplicó respecto al total de militares que hubo en este ámbito antes que Nayib Bukele asumiera la presidencia. Además, según datos del Ministerio de Defensa Nacional, el número de soldados graduados en la Fuerza Armada fue de 2.110 en 2019, 1.357 en 2020 y 3.124 en 2021.

En reiteradas ocasiones diversos actores sociales han denunciado la creciente remilitarización que se ha llevado a cabo en los últimos años, no solo por la permanente incorporación de elementos a tareas de seguridad pública y por los abusos que se registran a partir de ello, sino también por el incremento de las asignaciones presupuestarias a este ramo.

**Gráfico 6. Presupuesto anual asignado al Ministerio de Defensa Nacional, 1992-2022  
(en millones de dólares)**



Fuente: Claudia Espinosa. "Presupuesto de la FAES subió un 53.4% en el último quinquenio", La Prensa Gráfica, 22 de agosto de 2021 y Beatriz Benítez. "La Fuerza Armada de Bukele goza del mayor presupuesto desde los Acuerdos de Paz", Revista GatoEncerrado, 15 de enero de 2022.

Para asegurar su popularidad, Bukele ha recurrido a los militares para realizar actividades civiles, principalmente aquellas que van más allá de las atribuciones que la FAES por orden constitucional y por ley ya prestan al Estado, como su servicio ante desastres naturales, por ejemplo, a través de su colaboración junto a distintas instituciones: entrega de paquetes alimentarios, presencia en centros de vacunación COVID-19, control de plaga de langostas, instalación de cercos militares en zonas fronterizas por supuesta actividades relacionadas con el narcotráfico, conducción de transporte colectivo, entre otras, pese a que la Ley Orgánica de la FAES no contempla la actuación militar en este tipo de actividades.

Uno de los vínculos de la FAES en el gobierno de Bukele ha sido la atención a la emergencia por COVID-19. En el mes de marzo de 2020

se aprobó un estado de emergencia a nivel nacional y se aprobaron una serie de medidas de restricción a derechos fundamentales, entre las cuales otorgó medidas legales y discursivas a la PNC y FAES para hacerlas cumplir.

En el año 2021, el protagonismo vuelve el foco a la Fuerza Armada con la puesta en marcha del "Plan de Vacunación COVID-19", en el cual el Comando de Sanidad Militar monitoreó la distribución, custodia y logística de las vacunas<sup>13</sup>. En este caso, la gestión del Plan sugiere un primer plano de acción para la Fuerza Armada y un segundo plano para el Ministerio de Salud, por medio del Centro Nacional de Biólogos (CENABI)<sup>14</sup>.

Dentro de las medidas implementadas por el gobierno durante la pandemia, se incluía además la distribución de paquetes alimentarios en todo

<sup>13</sup> Publicación de la cuenta oficial de Twitter de la secretaria de Prensa de la Presidencia Secretaría de Prensa de la Presidencia en Twitter: "#PlanDeVacunaciónCOVID19 | La @FUERZARMADASV y la @PNCSV trabajan de forma articulada para garantizar la seguridad de las vacunas anti-COVID-19, de acuerdo con la asesora médica del Comando de Sanidad Militar, Karla Edith Trigueros. <https://t.co/i98TuemCrc>" / Twitter

<sup>14</sup> Publicación de la cuenta oficial de Twitter de la Secretaria de Prensa de la Presidencia Secretaría de Prensa de la Presidencia en Twitter: "#PlanDeVacunaciónCOVID19 | El Centro Nacional de Biólogos (CENABI) ha sido transformado por el Gobierno del @nayibbukele para garantizar la cadena de frío de las vacunas anti-COVID-19, detalla la asesora médica del Comando de Sanidad Militar, Karla Trigueros. <https://t.co/x1YlqoCgWB>" / Twitter

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

el territorio nacional la cual estuvo acompañada por la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil<sup>15</sup>.

Por otro lado, en la Memoria de Labores de la FAES 2020-2021 se registra el trabajo en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para el combate de la Plaga de Langostas en junio de 2021. Algunas de las tareas asignadas fueron: a) toma de muestras, b) detección de brotes de la plaga, c) detección de mangas a través del radar de CEPA, d) monitoreo, e) transporte de personal, f) seguridad, g) reconocimiento de ruta de migración en países vecinos y h) patrullajes costeros e insulares<sup>16</sup>.

Más recientemente se ha anunciado el desarrollo del Plan de Prevención y Seguridad Escolar que incluye patrullajes dentro y fuera de los Centros Escolares para reducir posibles agresiones<sup>17</sup>. Si bien este convenio se ha firmado entre el Ministerio de Educación y la Policía Nacional Civil, la FAES mantiene presencia en este tipo de patrullajes en los perímetros de los centros escolares.

Además, la participación de la FAES se ha presentado como producto de la captura del empresario Catalino Miranda en el mes de marzo de 2022. En este operativo se retiró la concesión de las rutas 42 y 152 que administraba la sociedad ACOSTES por lo que a raíz del decomiso se realizó un despliegue militar y una conferencia de prensa presidida por el ministro Francis Merino Monroy en la que se anunciaba el control de las unidades por parte de la Fuerza Armada de un total de 293 unidades<sup>18</sup>.

Incorporar a estos elementos militares en la sociedad sirve, entre otras cosas, para reforzar la imagen de efectividad que el Ejecutivo pretende instalar en la esfera pública. De acuerdo con los datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), respecto a la calificación que la población les otorga a las instituciones públicas, la Fuerza Armada es la que ha resultado mejor evaluada en los últimos tres años. Al cierre de los años 2019, 2020 y 2021, se muestra que la población salvadoreña otorga mucha o alguna confianza a la Fuerza Armada con porcentajes de aprobación de 60.4%, 72.6% y 63.3% respectivamente. Por otro lado, la PNC se ha mantenido por debajo de la imagen que proyecta el ejército en la opinión pública con un porcentaje de 55.4% en 2019, 67.1% en 2020 y 56% en 2021, a pesar de ser la principal institución encargada de garantizar la seguridad de la población.

El predominio de una gestión de la seguridad ciudadana a partir del punitivismo y la incorporación de militares en la esfera pública de la sociedad agrava las condiciones de un país el marco del Estado de derecho que exige cumplir con las garantías mínimas aseguradas para ciertas poblaciones y el ejercicio de sus derechos, tal como sucede con las personas privadas de libertad (en adelante PPL). Desde la justicia penal, la militarización de la seguridad se expresa en una mayor criminalización de conductas, sobre todo de las juventudes de las comunidades asediadas por el control de las pandillas, y con ello el aumento de las detenciones y el uso de la privación de libertad como medida aplicada con regularidad<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Página Web oficial del Gobierno de El Salvador Policías y militares reparten paquetes alimentarios y brindan apoyo en el cerco sanitario de San Francisco Gotera, Morazán - Presidencia de la República de El Salvador

<sup>16</sup> Ministerio de la Defensa Nacional. "Memoria de Labores FAES 2020- 2021", disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/mdn/documents/492250/download>

<sup>17</sup> Casa Presidencial de El Salvador. "En el entorno de algunos centros escolares hay mayor presencia de policías y militares como parte del plan de seguridad del Gobierno", disponible en: <https://www.presidencia.gob.sv/en-el-entorno-de-algunos-centros-escolares-hay-mayor-presencia-de-policias-y-militares-como-parte-del-plan-de-seguridad-del-gobierno/>

<sup>18</sup> La Prensa Gráfica. Militares conducen unidades de rutas 42 y 152 decomisadas a Catalino Miranda y Gobierno anuncia contratación de motoristas, 13 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Estos-son-los-autobuses-que-cubriran-servicio-de-la-ruta-42-y-152-ante-retiro-de-concesion-de-linea-y-captura-de-Catalino-Miranda-20220313-0013.html>

<sup>19</sup> Plataforma por la Seguridad Ciudadana, «Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política pública en seguridad ciudadana en El Salvador» (San Salvador, 2019). 17.

**Tabla 3. Número y tasa de población penitenciaria, 2015-2020**

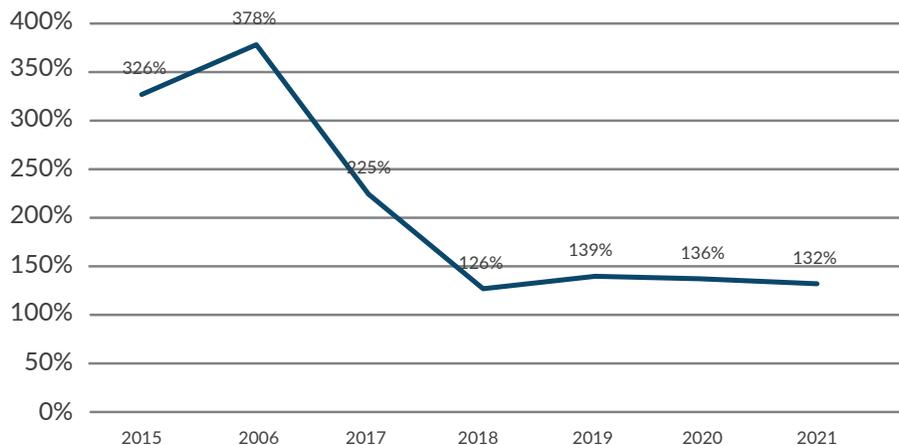
Año	Población penitenciaria	Tasa de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes
2015	32,645	521.49
2016	36,825	586.49
2017	39,282	624.16
2018	39,415	625.09
2019	38,115	603.59
2020	37,190	588.35

Fuente: Infosegura (2010-2018), DGCP-UAIP-0014-2021 (2019-2020), UAIP/OIR/0075/2022 (DGCP) (2021), El Salvador Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población, DIGESTYC, MINEC y UNFPA. Nota: sólo incluye información de la DGCP.

Como se observa en el cuadro 5, en el año 2018 se tuvo la tasa más alta en los últimos seis años (625 PPL por cada 100,000 habitantes). A partir de 2019 el sistema penitenciario experimenta una reducción de PPL, disminuyendo a una tasa de 588 en 2020. A partir del año 2021

las respuestas a las solicitudes de información dirigidas hacia la Dirección General de Centros Penales (DGCP) no fueron respondidas por la institución, hasta que a inicios de 2022 se declaró como información reservada<sup>20</sup>.

**Gráfico 7. Tasa de hacinamiento de la población penitenciaria, 2015-2021**



Fuente: Infosegura (2010-2018), DGCP-UAIP-0014-2021 (2019-2020), UAIP/OIR/0075/2022 (DGCP) (2021) y Javier Urbina, "Centros penales, sin actualizar datos de capacidad y hacinamiento en cárceles de El Salvador", La Prensa Gráfica, 28 de diciembre de 2021.

De igual manera, durante el período que va del año 2015 al año 2021 los datos reflejan que los centros penitenciarios sostenían un

significativo porcentaje de hacinamiento, llegando al 378% de su capacidad instalada en 2016, durante la aplicación de las llamadas

<sup>20</sup> Número de referencia DGCP-UAIP-0075-2022 de la Dirección General de Centros Penales, recibida el 17 de febrero de 2022

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

Medidas Extraordinarias de Seguridad aplicadas por el gobierno de Sánchez Cerén, y luego reduciéndose a 225% en 2017 y finalmente a 126% en 2018 debido a la construcción de celdas en algunas cárceles durante la administración del presidente Cerén<sup>21</sup>. No obstante, a partir de 2019 se experimenta un nuevo incremento (139%) y, finalmente, volviendo a disminuir en 2020 con una tasa de 136%.

Para el año 2021 la DGCP nuevamente ha respondido con una declaración de información reservada sobre la situación de hacinamiento en centros penales a nivel nacional, no obstante, según declaraciones del Director General de Centros Penales, Osiris Luna Meza, en diciembre de 2021, el país pasó de tener un hacinamiento del 350% a 7%<sup>22</sup>. De acuerdo con una investigación del periódico La Prensa Gráfica, existe en realidad un 132% de hacinamiento en el sistema penitenciario para ese año: un total de 39,611 personas conforman la población penitenciaria del país, pero la capacidad instalada en los centros penales alcanza solo para 29,998 PPL<sup>23</sup>. Además, la investigación revela que el Centro Preventivo y de Cumplimiento ubicado en San Francisco Gotera, Morazán, es el que refleja un nivel de hacinamiento más alto: 908 reclusos en un centro con una capacidad instalada para 280 personas, representando una tasa del 324%.

En 2021 los centros de detención preventiva (comúnmente llamadas “bartolinas”) estaban igualmente en condición de hacinamiento. En mayo, el director de la PNC, Mauricio Arriaza Chicas, declaró que aproximadamente 5,000 personas estaban reclusas en celdas

policiales, entre ellas, personas enjuiciadas y condenadas que no podían ser trasladadas a cárceles hacinadas<sup>24</sup>. De acuerdo con la fuente, en junio, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Gustavo Villatoro, expresó en medios de comunicación que alrededor de 4,000 personas que se encontraban detenidas en bartolinas policiales esperando el término de procesos judiciales, habían sido trasladadas hacia celdas en diferentes centros penales del país.

El Observatorio Universitario de Derechos Humanos de la UCA (OUDH), en su informe anual, analizó los datos correspondientes a abril y mayo de 2021 para corroborar la información brindada por los funcionarios. Para el 30 de abril de 2021, la PNC reportaba mantener una población en bartolinas de 4,416 personas, mientras que, para el 31 de mayo de 2021, la institución reportaba mantener una población de 670 personas, es decir, una reducción del 84.82% en comparación con el mes anterior<sup>25</sup>. El Observatorio añade que, para el 31 de octubre, la policía mantenía una cantidad similar de personas recluidas: 684 personas, de las cuales 623 fueron registradas como hombres y 61 como mujeres<sup>26</sup>.

Este comportamiento de la violencia y la criminalidad ha evolucionado y respondido, en gran medida, a las políticas de seguridad implementadas por los gobiernos de turno. En las últimas dos décadas, las políticas de seguridad han estado caracterizadas por centralizar la mayor parte de sus esfuerzos en el combate a las pandillas, recurriendo a estrategias altamente represivas que han optado por el incremento

<sup>21</sup> Javier Urbina, “Dudas sobre el nivel real de hacinamiento en centros penales”, *La Prensa Gráfica*, 30 de mayo de 2021.

<sup>22</sup> MJSP, “Hacinamiento en sistema carcelario pasa de 350% a un 7%”. [Consultado el 11 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.seguridad.gob.sv/hacinamiento-en-sistema-carcelario-nacional-pasa-de-350-a-un-7/>

<sup>23</sup> Javier Urbina, “Centros penales, sin actualizar datos de capacidad y hacinamiento en cárceles de El Salvador”, *La Prensa Gráfica*, 28 de diciembre de 2021.

<sup>24</sup> Embajada de Estados Unidos en El Salvador. “EL SALVADOR: INFORME DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 2021. RESUMEN” Disponible en: <https://sv.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/el-salvador-informe-de-los-derechos-humanos-2021/>

<sup>25</sup> OUDH, “Informe Anual 2021 El estado de los derechos humanos en El Salvador”, UCA, 2021. 61.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 62.

de penas, la creación de nuevos delitos, la militarización de la seguridad, la encarcelación

desmedida y la desatención y estigmatización de las víctimas de la violencia.

## **El gobierno de Nayib Bukele a tres años de gestión**

*“Hoy no he venido acá únicamente para conmemorar un año más de Gobierno [...] estoy aquí para decirles a todos algo que muchos pensaron que era imposible y que hasta hace poco nadie hubiera creído que fuera así: estamos a punto de ganar la guerra contra las pandillas”*

*Discurso de Nayib Bukele en la Asamblea Legislativa, 1 de junio de 2022<sup>27</sup>.*

En junio de 2022 el mandatario, Nayib Bukele, cumplió su tercer año a cargo del Ejecutivo. Bukele inició su tercer año de gobierno con la tarea de impulsar la campaña de vacunación contra la COVID-19 a nivel nacional. Su desempeño ante la pandemia destaca entre las acciones mejor evaluadas por la ciudadanía según algunas encuestas de opinión<sup>28</sup>. En marzo de 2021 llegaron las primeras vacunas y en abril el Ministerio de Salud inauguró el Megacentro de Vacunación, a un costado del Hospital El Salvador, construido para atender a los casos graves de COVID-19.

El mandatario también arrancó su tercer año con el anuncio de la ruptura del convenio que creó la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador (CICIES) que fue en 2019 una de sus principales promesas de campaña. La CICIES había informado a la Fiscalía General de la República sobre 12 posibles casos de corrupción que incluían a funcionarios del gobierno. Como parte de sus investigaciones, en noviembre de 2020, la Fiscalía allanó oficinas del Ministerio de Salud después de identificar posible corrupción en contratos por \$20 millones, el 66.8% de

las compras del Ministerio para enfrentar la pandemia<sup>29</sup>. La PNC, bajo órdenes del Ejecutivo, intentó bloquear el proceso. En ese marco, Bukele justificó el cierre de la CICIES debido al anuncio hecho un día antes por el secretario general de la OEA, Luis Almagro, sobre su decisión de incorporar a su equipo de asesores a Ernesto Muyschondt, exalcalde de San Salvador por parte del partido ARENA. *“¿Cómo podemos combatir la impunidad con alguien que obviamente tiene agenda política y está otorgando impunidad a un criminal por razones políticas?”*,<sup>30</sup> expresó el presidente en una cadena de prensa. Muyschondt ha sido señalado por colaboración con las pandillas cuando fue alcalde de San Salvador. Actualmente se encuentra privado de libertad tras conocerse otros delitos por los cuales ha sido acusado<sup>31</sup>.

En mayo de 2021, en su primera sesión plenaria, con 65 votos, diputados y diputadas que iniciaban su gestión ese día destituyeron a los magistrados de la Sala Constitucional y al Fiscal General de la República de manera ilegal, para luego nombrar de forma irregular a funcionarios afines al oficialismo. Como consecuencia de esto,

<sup>27</sup> Telenoticias 21. (2022). “Presidente de la República, Nayib Bukele brinda discurso en relación a los 3 años de Gobierno”. [Video]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-AglXf5mivo>

<sup>28</sup> IUDOP. “Evaluación ciudadana del tercer año de Gobierno del presidente Nayib Bukele”. Boletín de prensa. Año XXXIV. No. 3. 2022. 5.

<sup>29</sup> Red Informativa Arpas. “CICIES informó a FGR sobre 12 casos de “posibles ilícitos” durante la pandemia”, 9 de abril de 2021.

<sup>30</sup> Jimmy Alvarado. “Bukele sepulta su principal promesa de campaña, la Cicies”, *Periódico Digital El Faro*, 5 de junio de 2021.

<sup>31</sup> Javier Urbina. “Muyschondt: “Me llevan a la cárcel por orden de Nayib Bukele”. *La Prensa Gráfica*. 5 de junio de 2021.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

Bukele contaba con el control de los tres Órganos del Estado y el Ministerio Público, rompiendo el Estado de derecho y la independencia de las instituciones. En el mes de agosto del mismo año, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a la Ley de la Carrera Judicial y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General que incluía la jubilación obligatoria de jueces mayores de 60 años con 30 años de servicio<sup>32</sup>. Además, en septiembre de 2021, a partir de la resolución de una demanda de inconstitucionalidad, la Sala de lo Constitucional impuesta por el partido del presidente abrió las puertas para que Bukele pudiera optar por la reelección en los comicios de 2024<sup>33</sup>. Nayib Bukele anunció, el pasado 15 de septiembre de 2022, que se postulará como candidato a la presidencia en 2024, en contra de las disposiciones constitucionales.

Otro de los elementos que han caracterizado a la administración Bukele a lo largo de estos tres años ha sido su relación con el gobierno de Estados Unidos, la cual inició con un fuerte respaldo por la administración de Donald Trump, profundizando en tensiones con el cambio a la gestión de Joe Biden desde enero de 2021. Estados Unidos incluyó en la Lista Engel<sup>34</sup> a funcionarios claves del gobierno acusados por corrupción, entre ellos al Secretario Jurídico de la Presidencia, Conan Castro; la Jefa de Gabinete, Carolina Recinos; el Ministro de Trabajo,

Rolando Castro; el Director de Centros Penales, Osiris Luna; y los exministros de Seguridad y Agricultura, Rogelio Rivas y Pablo Anliker<sup>35</sup>.

Acompañado a este escenario político, la economía en El Salvador atraviesa una situación crítica. El gobierno de El Salvador ha adoptado medidas que encarecen el financiamiento, una de ellas es la Ley Bitcoin, que entró en vigor el 7 de septiembre del 2021, sobre esta decisión el FMI señaló que el bitcoin como moneda de curso legal implica una alta volatilidad, que podría afectar a la estabilidad e integridad financiera<sup>36</sup>. La calificadora de riesgo Fitch Ratings aseguró que El Salvador ha presentado un debilitamiento de las instituciones y la concentración de poder en la presidencia lo que ha vuelto a las políticas impredecibles, asimismo, la adopción del bitcoin como moneda de curso legal ha incrementado la incertidumbre<sup>37</sup>. Además, en mayo, la calificadora de riesgo Moody's degradó la calificación de riesgo de Caa1 a Caa3, reconociendo que gran parte de esta medida se debe a la falta de un plan de financiamiento creíble<sup>38</sup>. La economía salvadoreña en el año 2021 estuvo marcada por decisiones cruciales que han agravado la situación fiscal del país y plantea incertidumbre financiera hacia el futuro cercano.

Como expresión de este escenario, en septiembre de 2021 una protesta multitudinaria

<sup>32</sup> Gabriel Labrador. "Asamblea de Bukele reforma la ley para purgar a un tercio de los jueces", *Periódico Digital El Faro*, 1 de septiembre de 2021.

<sup>33</sup> Redacción El Faro. "Sala de lo Constitucional avala reelección de Bukele y Estados Unidos lo compara con Hugo Chávez". *Periódico Digital El Faro*. 5 de septiembre de 2021.

<sup>34</sup> La Ley de Compromiso Reforzado entre los Estados Unidos y el Triángulo Norte, más conocida como "Lista Engel", aprobada en 2020, tiene como objetivo sancionar a los actores involucrados en actos de corrupción y ataques a la democracia en la región centroamericana.

<sup>35</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos. "Informe al Congreso sobre Personas extranjeras que deliberadamente se han involucrado en acciones que socavan Procesos o instituciones democráticas, corrupción significativa u obstrucción de las investigaciones sobre dicha corrupción en El Salvador, Guatemala y Honduras". Sección 353 (b) del Departamento de Estado, Operaciones en el Extranjero y Relacionados Ley de asignaciones de programas, 2021 (Div. FF, PL 116-260). Disponible en: <https://criterio.hn/wp-content/uploads/2021/07/Lista-Engel-2021.pdf>

<sup>36</sup> FMI. "La recuperación de El Salvador se ve limitada por el aumento de los riesgos", 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/02/15/cf-el-salvadors-comeback-constrained-by-increased-risks>

<sup>37</sup> Fitch Ratings. "Fitch Downgrades El Salvador's Long-Term IDR to 'CCC' from 'B-'". 9 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-downgrades-el-salvador-long-term-idr-to-ccc-from-b-09-02-2022>

<sup>38</sup> Moody's. "Rating Action: Moody's downgrades El Salvador's ratings to Caa3 from Caa1; maintains negative outlook". 4 de mayo de 2022. Disponible en: [https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-El-Salvadors-ratings-to-Caa3-from-Caa1-maintains-PR\\_464838](https://www.moodys.com/research/Moodys-downgrades-El-Salvadors-ratings-to-Caa3-from-Caa1-maintains-PR_464838)

recorrió la capital de El Salvador en oposición a las decisiones de la Asamblea Legislativa y el gobierno de Bukele que, además, había ignorado el descontento contra leyes como la implementación del Bitcóin<sup>39</sup>. Fue la primera manifestación masiva en contra de su administración. Aunque Bukele aseguró que se permiten las protestas en su gobierno, desde entonces, cuando surgen manifestaciones como marchas se han reportado numerosas denuncias sobre la colocación de retenes policiales y militares que obstaculizan el libre paso de aquellos que, desde el interior, buscan sumarse a las movilizaciones.

El Ejecutivo ha expresado, en reiteradas ocasiones, muestras de hostilidad y confrontación hacia las organizaciones de sociedad civil que se pronuncian y se mantienen en constante denuncia de las acciones que pudieran afectar derechos fundamentales de la población salvadoreña, así como de decisiones estatales que limitan el espacio cívico y representan retrocesos en los avances democráticos del país. Como parte de las acciones para limitar el trabajo de las organizaciones de sociedad civil, y a través del ministro de Gobernación, Juan Carlos Bidegaín, Bukele envió una propuesta de Ley de Agentes Extranjeros<sup>40</sup>, con la que se buscaba, entre otras cosas, establecer un registro de fundaciones que reciben donaciones o financiamiento de la cooperación internacional y aplicar un impuesto del 40% a las que no fueran clasificadas como de utilidad social. La posible aprobación de la Ley de Agentes Extranjeros está en pausa en la Asamblea Legislativa desde noviembre de 2021,

no obstante, Ernesto Castro, presidente de ese Órgano de Estado, ha reiterado que dicha Ley no se archivará<sup>41</sup>, indicando que la propuesta aún no está definida y hay necesidad de seguir discutiendo.

Además, en 2021, Bukele envió a la Asamblea un pliego de reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), calificadas por los expertos como un golpe a la transparencia y una intención de opacar los avances en esta materia<sup>42</sup>. En medio de una lluvia de críticas y de presión por parte de la comunidad internacional y la sociedad civil, la comisión de Legislación de la Asamblea Legislativa no aprobó las reformas como las solicitó el Ejecutivo. Sin embargo, sí se dictaminó que la información oficiosa pueda ser declarada como reservada. Aunque este dictamen sigue sin ser votado en el pleno, en el último año han existido varias reservas de información como por ejemplo toda aquella relacionada sobre la población penitenciaria y sus condiciones de salud, así como información de la Fiscalía General de la República acerca del estado judicial de las personas privadas de libertad. Actualmente, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) está presidido completamente por funcionarios afines al presidente.

Teniendo en cuenta las particularidades del contexto planteado, uno de los puntos más relevantes es que en 2021 el país pasó de ser una “democracia deficiente” a ser considerado un “régimen híbrido”, según el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de The Economist<sup>43</sup>. En esta misma línea, el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional muestra que el país ha pasado del puesto 113, que ocupaba en 2019; al 115, en 2022, entre 180 países<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Beatriz Calderón, Karla Ramírez, Jorge Carbajal. “#El15Marchamos: Miles de salvadoreños descontentos marcharon contra Bukele en la capital salvadoreña”, *La Prensa Gráfica*, 15 de septiembre de 2021.

<sup>40</sup> Para más información ver: “Comisión de Relaciones Exteriores emite dictamen favorable de Ley de Agentes Extranjeros”, Asamblea Legislativa de El Salvador. 16 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/11761>

<sup>41</sup> Canal 33 El Salvador, “Castro: “Ley de agentes extranjeros no se archivará”, Youtube, 9 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ILQMi41-2BY>

<sup>42</sup> Para más información ver: “Diputados emiten dictamen favorable para reformar la Ley de Acceso a la Información Pública”. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/11912>

<sup>43</sup> Laura Flores Amaya y Denni Portillo, “¿Cuánto ha cambiado El Salvador en los tres años de Bukele?”, *La Prensa Gráfica*, 1 de junio de 2022.

<sup>44</sup> Ídem.

# Capítulo I. Las políticas públicas de seguridad en El Salvador

Aunque en los Acuerdos de Paz se planteó la reforma al sector seguridad y la implementación de una visión acorde a los principios democráticos y de seguridad ciudadana, en la práctica no hubo tal transformación y el enfoque represivo y militar ha continuado a lo largo de los últimos años. Policías y militares acusados de violaciones de los derechos humanos fueron vinculados a la naciente PNC; de hecho, un número desproporcionado de militares fue asignado a cargos directivos en esta institución. Aunado a lo anterior, actualmente existe una creciente remilitarización en la región que está poniendo sobre la mesa los desafíos irresueltos que experimenta la corporación policial y que debilitan a las democracias, y con ello a la institucionalidad que debe responder ante las demandas de la población.

En el caso de El Salvador, expertas plantean que para entender la política de seguridad implementada a nivel nacional es necesario considerar su inserción en las lógicas de un régimen híbrido, en el que elementos de democracia formal coexisten con instituciones y prácticas propias de un régimen autoritario. Esto se traduce en la manera que los gobernantes de turno han abordado el fenómeno de la violencia a nivel nacional.

Si en el pasado el enemigo por combatir eran la guerrilla y las comunidades controladas por esta, ahora el enemigo son las pandillas y, de manera creciente, las poblaciones donde estas se asientan. En medio de la implementación de políticas que alimentan la radicalización de la violencia y el crecimiento del antagonismo entre el Estado y las maras/pandillas, también se ha ido modificando la visión respecto a las comunidades donde estas últimas tienen presencia y control<sup>47</sup>.

Esto ha justificado el endurecimiento en los procedimientos de los grupos de tarea conjunta entre miembros de la PNC y la FAES en las comunidades controladas por estos grupos en conflicto con la ley, así como la estigmatización y criminalización de todos aquellos que habitan en alguno de estos territorios. Mientras los esfuerzos del Estado se enfocan en el combate contra este enemigo, poco lugar ha quedado para una discusión sobre políticas de seguridad más integrales y de largo alcance y, menos aún, para considerar transformaciones en factores estructurales como la desigualdad y la exclusión que subyacen a la reproducción de violencia.

---

<sup>45</sup> 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 Ciencias Sociales* [En línea], 2020, 100.

<sup>46</sup> 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 Ciencias Sociales* [En línea], 2020, 97.

<sup>47</sup> *Ibidem*, 105.

## Políticas de seguridad (1999-2019)

A continuación, se presentan las principales características de las políticas de seguridad implementadas en El Salvador desde la administración de Francisco Flores (1999-2004) hasta la administración actual de Nayib Bukele (2019-2024).

**Tabla 4. Cuadro comparativo de las políticas públicas de seguridad por período presidencial, 1999-2019**

Período presidencial	Acciones relevantes
Francisco Flores (1999 – 2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan Nueva Alianza por la Seguridad.</li> <li>-Plan Mano Dura (2003).</li> <li>-Ley Antimaras (2003).</li> <li>-Sentencia de inconstitucionalidad de Ley Antimaras (2004).</li> <li>-Creación de grupos conjuntos entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada por medio del Acuerdo Ejecutivo No. 226.</li> <li>-Despliegue de Patrullas de Intervención Policial Comunitarias.</li> <li>-Lanzamiento del Programa Paz Social.</li> <li>-Segregación de los centros penales en función de la pertenencia a pandillas.</li> </ul>
Elías Antonio Saca (2004 – 2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan Súper Mano Dura.</li> <li>-Plan Mano Amiga/ Mano Extendida.</li> <li>-Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (Segunda Ley Antimaras, 2004).</li> <li>-Grupo de Tarea Antipandillas (GTA), conformado por policías y militares, y las Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), integrado por policías y fiscales.</li> <li>-Encarcelamiento masivo de miembros de pandillas.</li> <li>- Plan Sarissa (2007)</li> <li>-Desarrollo de proyectos puntuales de prevención como el Deporte Vía, Municipios Libres de Armas, el Programa Poder, del Ministerio de Educación, y los Comités Locales de Seguridad.</li> <li>-Creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social.</li> <li>-Implementación de una Granja Penitenciaria con el apoyo de organizaciones de sociedad civil.</li> </ul>
Mauricio Funes (2009 – 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (2010-2014).</li> <li>- “Tregua entre pandillas”.</li> <li>-Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal (2010).</li> <li>-Creación de Unidad Antipandillas en la PNC.</li> <li>-Creación de Fuerzas Especiales de Reacción (FER) (tres batallones para combatir a las pandillas en zonas rurales).</li> <li>-Creación del Gabinete Nacional de Prevención de la Violencia.</li> <li>-Promulgación de los Municipios Libres de Violencia o “Municipios Santuarios”.</li> <li>-Conformación de Comités Municipales de Prevención de la Violencia (CMPV), con la participación de los Gobiernos Locales, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.</li> <li>-Implementación de la Policía Comunitaria.</li> <li>-Incremento de la presencia militar en tareas de seguridad pública, pasando de 1,975 en 2008 a 11,200 en 2014.</li> </ul>

**Tabla 4. Cuadro comparativo de las políticas públicas de seguridad por período presidencial, 1999-2019**

Período presidencial	Acciones relevantes
	-Implementación del Plan Cero Corrupción que pretendía disuadir la comisión de delitos dentro de los centros penitenciarios por parte de los custodios y demás cuerpos de seguridad estatal vinculados.
Salvador Sánchez Cerén (2014 – 2019)	-Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (2014-2019). -Plan El Salvador Seguro (2015). -Creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) (2014). -Seguimiento a los Comités Municipales de Prevención de la Violencia.-Creación de nuevos grupos de tarea conjunta conformadas por policías y militares. - Incremento a 13,827 militares asignados a seguridad en 2017 -Implementación del programa “Yo Cambio”. -Medidas extraordinarias de seguridad (2016) -Limitación del desplazamiento de las PPL, a través del encierro o el cumplimiento de la pena en celdas especiales. -Suspensión de las visitas de toda clase en los centros penales. -Corte de tráfico de telecomunicaciones desde y hacia los centros penitenciarios.
Nayib Bukele (2019-2024)	-Plan Cuscatlán. -Plan Control Territorial. -Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública. -Derogación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. -Creación de Policía Rural Conjunta. -Incremento en el número de militares en tareas de seguridad, llegando a 15,114 en 2022 <sup>48</sup> . -Plan Cero Ocio <sup>49</sup> -Aplicación de régimen de excepción <sup>50</sup> para el combate de las pandillas, de marzo de 2022 a septiembre de 2022

Fuente: Elaboración propia con base en García Pinzón, Viviana 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: 96-108. y Reyna, Verónica. “Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)”, 2017.

La incapacidad institucional para dar respuesta efectiva a los diversos problemas de inseguridad del país han llevado a las distintas administraciones a priorizar respuestas manoduristas y punitivas orientadas a la persecución de los grupos pandilleros, la

militarización de la seguridad y la violación sistemática de los derechos de las personas privadas de libertad. En este marco llama la atención que los gobiernos ignoraron o dedicaron poca atención a la situación de las víctimas de la violencia.

<sup>48</sup> SSPAS. “Cambios y continuidades en el rol de la Fuerza Armada en la seguridad ciudadana, 1992-2022”, 2022, 25.

<sup>49</sup> El Plan Cero Ocio es la política oficial de rehabilitación de las personas privadas de libertad en el sistema penitenciario salvadoreño.

<sup>50</sup> El 27 de marzo de 2022, la Asamblea Legislativa declaró un “régimen de excepción” que suspendía por 30 días, inicialmente, los derechos a la libertad de asociación y reunión y la privacidad de las comunicaciones, así como varias garantías al debido proceso. El presidente Nayib Bukele solicitó la suspensión para abordar un incremento de la violencia cometida por pandillas. Luego de la votación, el gobierno realizó una serie de anuncios que, hasta la fecha, aun ponen en riesgo múltiples derechos humanos, incluyendo el derecho a la libertad, al debido proceso y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes.

El panorama mencionado ha discurrido en un contexto de políticas de seguridad en las que, independientemente de los gobiernos de turno, ha predominado la apuesta por el uso preferente de las instituciones de seguridad pública, la ley y sistema penal para intervenir en el abordaje de la violencia, todo esto derivado de un acentuado populismo punitivo, es decir, *una acción política orientada a satisfacer la emocionalidad de una sociedad agobiada por el miedo al delito, mediante la utilización y manipulación del sistema penal y el poder punitivo del Estado, como instrumento simbólico para demostrar fuerza y redituar políticamente ante la opinión pública, decantándose principalmente por acciones como las capturas masivas, estigmatización de grupos*

*sociales, ampliación de la duración de las penas, llegando hasta el extremo de la militarización de la seguridad*<sup>51</sup>.

A pesar de la priorización del combate a las pandillas en las decisiones políticas de los gobiernos de estos últimos 23 años, la situación de país en la actualidad evidencia que estos han sido incapaces de resolver los problemas estructurales que generan la conformación de las pandillas y su participación social desde la criminalidad y la violencia en el país, siendo más bien utilizadas para posicionarse políticamente ante la desesperación de una población afectada por la violencia de estas estructuras.

## Capítulo II. La política de seguridad del gobierno de Nayib Bukele

De acuerdo con la experiencia de gobiernos anteriores, la dificultad para elaborar políticas de seguridad ciudadana en El Salvador se ha relacionado más con el poder que ejercen los tomadores de decisión para obtener réditos electorales señalando a las pandillas como el enemigo común causantes de la situación de violencia e inseguridad, en lugar de realizar un abordaje holístico de los problemas estructurales que afectan a las poblaciones salvadoreñas. A nivel técnico y operativo, las limitaciones en la formulación e implementación de dichas políticas se relacionan con la falta de inversión y profesionalización en materia de justicia

y seguridad, la ausencia de mecanismos de protección para los colectivos más vulnerables y la desatención a las causas estructurales que han provocado las dinámicas de violencia y criminalidad.

En este capítulo se intenta brindar información sobre la política de seguridad que la administración Bukele ha impulsado para, presuntamente, lograr los alcances obtenidos hasta el día de hoy, entre ellos, la disminución de la cantidad de homicidios y la recuperación de los territorios dominados por las pandillas.

### Plan Cuscatlán

El **Plan Cuscatlán** fue anunciado durante la campaña presidencial de Nayib Bukele, en la que

prometió un nuevo rumbo en el abordaje de la violencia y la criminalidad. Este plan contenía

---

<sup>51</sup> Edgardo Alberto Amaya, «Militarización de la Seguridad Pública en El Salvador 1992-2012», *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12 (2012): 71-82.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

más de 100 propuestas para resolver cuatro problemáticas nacionales en torno a la violencia: la corrupción, el narcotráfico, la evasión y elusión de impuestos y la incidencia de los grupos

criminales, enfocándose principalmente en estos últimos y en el control que ejercen en los territorios.

**Tabla 5. Principales líneas de acción del Plan Cuscatlán en materia de seguridad pública**

Año	Descripción de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes
1. Prevención	Establecer una estrategia que sirva como herramienta de prevención de la delincuencia, con líneas estratégicas de impulso que fortalezcan las oportunidades de iniciar y continuar con su proyecto de vida a la niñez y la juventud, para evitar la transferencia de patrones de violencia y disminuir las tasas de ingreso de las poblaciones más vulnerables a organizaciones criminales.
2. Combate al crimen	Contrarrestar efectivamente el accionar de los grupos criminales dotando de condiciones y herramientas a las instituciones para generar mejoras en la seguridad ciudadana.
3. Rehabilitación y reinserción	Desarrollar una estrategia integral que sirva como herramienta para la rehabilitación social y reinserción productiva para la niñez y juventud que ha estado forzada a involucrarse en actividades criminales, así como también para los privados de libertad.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Plan Cuscatlán (2019), 36-67.

Entre los aspectos más llamativos que se presentaron en este plan fueron las acciones encaminadas a la prevención y la rehabilitación e inserción, las cuales pretendían generar oportunidades diferenciadas para cambiar las condiciones de vida de las poblaciones priorizadas. La primera se enfoca en la protección de la niñez y adolescencia, la segunda, en juventudes y personas ex privadas de libertad. Para el control de la delincuencia, el Plan Cuscatlán pretendía mejorar las condiciones de trabajo de las fuerzas de seguridad y equiparles con nuevas tecnologías para aumentar sus recursos de investigación. Entre otras acciones, buscaba reactivar la Policía Rural, crear unidades policiales comunitarias y un batallón de policía

militar para ser desplegado en las cárceles. Es decir, se daba continuidad a la presencia de la Fuerza Armada en las tareas de seguridad, como ya se había hecho en gobiernos anteriores.

En el Plan Cuscatlán se reconocía la importante labor de las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores para llegar a acuerdos relacionados con el abordaje de la seguridad. Sin embargo, tras su llegada al Ejecutivo, Nayib Bukele disolvió el Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>52</sup>, que reunía desde septiembre de 2014 a titulares de instituciones gubernamentales con representantes del cuerpo diplomático y cooperación internacional, representantes de iglesias, academia, el

<sup>52</sup> Para más información ver: "Se deroga el decreto ejecutivo de creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia", Decreto Ejecutivo N° 26, *Diario Oficial*, 03 de octubre de 2019, 12.

Ministerio Público y organizaciones sociales para atender los principales de violencia y criminalidad en el país. Este espacio representó un gran avance en la consolidación de los espacios de diálogo, rendición de cuentas y contraloría social

de las políticas de seguridad. Con su eliminación todo lo relacionado a este ámbito se delegó únicamente a su Gabinete de Seguridad cerrando así la puerta a la participación ciudadana y restringiendo la rendición de cuentas.

## Plan Control Territorial

El Plan Control Territorial fue lanzado en junio de 2019 y fue anunciado por el presidente Bukele como una iniciativa que buscaba recuperar el control del Estado en territorios dominados por

pandillas. Según declaraciones del presidente y sus funcionarios el PCT está compuesto por siete fases, de las cuales, se han presentado cuatro hasta la fecha.

**Tabla 6. Descripción de las fases del Plan Control Territorial**

FASES	DESCRIPCIÓN
<p><b>FASE 1. RECUPERACIÓN DE TERRITORIOS</b></p> <p><b>20 DE JUNIO DE 2019</b></p>	<p>El gobierno desplegó a 2,500 agentes de la PNC y 3,000 militares en las calles de San Salvador y otros municipios<sup>53</sup>. El presidente Bukele aseguró que la finalidad de esta fase era atacar a las pandillas en dos escenarios considerados clave para su administración: las cárceles y los centros de las grandes ciudades. Para esta primera fase, el gobierno solicitó a la Asamblea Legislativa la autorización para reorientar fondos por poco más de \$30 millones, aprobado en julio de 2019<sup>54</sup>.</p>
<p><b>FASE 2. OPORTUNIDAD</b></p> <p><b>2 DE JULIO DE 2019</b></p>	<p>Se enfoca en acciones dirigidas a la prevención de la delincuencia, a cargo de la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, instancia que pretende dirigir su trabajo hacia las condiciones subyacentes que llevan a las juventudes a unirse a las pandillas. Esta fase busca enfocar las acciones del plan en las comunidades y sus poblaciones para que prevengan la incorporación de niñez y juventudes a los grupos criminales.</p> <p>El gobierno ordenó construir docenas de CUBO (Centro Urbano de Bienestar y Oportunidades) que funcionan como espacios recreativos y educativos en comunidades priorizadas. Estos representan su iniciativa más emblemática. La ejecución de esta segunda fase del PCT incluyó un préstamo internacional por \$91 millones.</p>

<sup>53</sup> Mariana Arévalo. "Despliegan a policías y militares para disuadir a pandilleros", *El Diario de Hoy*, 21 de junio de 2019.

<sup>54</sup> Norma Ramírez. "Asamblea Legislativa aprueba \$30.9 millones para plan de seguridad del gobierno", *Red Informativa Arpas*, 5 de julio de 2019.

**Tabla 6. Descripción de las fases del Plan Control Territorial**

FASES	DESCRIPCIÓN
<p><b>FASE 3. MODERNIZACIÓN</b></p> <p><b>30 DE JULIO DE 2019</b></p>	<p>Pretende fortalecer y equipar a la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada de El Salvador en sus tareas de seguridad. Esta fase implicaba la negociación de otro préstamo por \$109 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para mejorar el equipamiento de las fuerzas de seguridad. Como medida de presión para su aprobación, Nayib Bukele militarizó la Asamblea junto a cientos de manifestantes, en febrero de 2020, provocando una serie de críticas y llamados de atención de la comunidad internacional ante lo que se consideró como una ruptura del orden constitucional y un intento de autogolpe de Estado.</p>
<p><b>FASE 4. INCURSIÓN</b></p> <p><b>19 DE JULIO DE 2021</b></p>	<p>Su finalidad es incrementar la cantidad de militares en la Fuerza Armada de 20,000 a 40,000 elementos en cinco años, y con esta capacidad militar incursionar en los territorios dominados por las pandillas para su recuperación. El presidente buscó justificar la decisión como un refuerzo a las tareas que demanda el PCT debido al accionar de las pandillas en la comisión de homicidios y otros delitos, a pesar de que el mismo presidente indicaba que era el mismo PCT el que ya había logrado una disminución histórica de los homicidios.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas y declaraciones de funcionarios.

Hasta hoy no se conoce públicamente un documento oficial del Plan Control Territorial donde se pueda acceder a sus objetivos, metas, indicadores, fases y otras acciones encaminadas a controlar la violencia y criminalidad. De hecho, el mandatario dijo que el 90% de la información del plan es clasificada<sup>55</sup>, llevando a declararlo como información reservada. En el marco del generalizado desconocimiento de este plan, un aspecto por el cual ha sido reconocido, según los funcionarios y el presidente es a este al que se le adjudica la notable reducción de homicidios y los índices de violencia e inseguridad a nivel

nacional y, con ello, la mejora en la percepción de seguridad por parte de la población salvadoreña a raíz de su puesta en marcha.

Los reportajes publicados por el periódico digital El Faro<sup>56</sup> sobre las presuntas negociaciones que funcionarios del gobierno de Nayib Bukele han sostenido de manera sistemática con liderazgos de las tres principales pandillas en cárceles de máxima seguridad a lo largo de sus tres años de gobierno, así como el hermetismo de estos diálogos, pareciera apuntar a que este diálogo entre estos actores pudiera haber provocado y

<sup>55</sup> Nayib Bukele (@nayibbukele), "Los mismos de siempre están tratando de descifrar y predecir los resultados de un plan, con el 10% de la información. Es como querer unir un dibujo de 20 puntos, con solo 2. Por cierto, el 90% de la información restante, es clasificada. Buena suerte.", Twitter, 19 de junio de 2019. <https://twitter.com/nayibbukele/status/1141556630380785664?s=20>

<sup>56</sup> Para más información ver: "Gobierno de Bukele negoció con las tres pandillas e intentó esconder la evidencia", 23 de agosto de 2021; "Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral", 3 de septiembre de 2020; "Nayib Bukele también pactó con pandillas" 29 de junio de 2018; "Audios de Carlos Marroquín revelan que masacre de marzo ocurrió por ruptura entre Gobierno y MS", 17 de mayo de 2022.

mantenido la reducción de homicidios y otros delitos, a partir de la decisión de las pandillas de reducir estos hechos como parte de sus compromisos en el marco de un acuerdo con el gobierno. Los datos oficiales, además, parecen

apuntar a que las pandillas han dejado de cometer delitos en los territorios donde todavía mantienen el control, pero no necesariamente se ha logrado la recuperación de los territorios dominados por pandillas por parte del Estado.

## **Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública**

El 20 de septiembre de 2021 fue publicada en la página web del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública una presentación power point de la Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública<sup>57</sup> de la administración de Nayib Bukele, junto con un documento que indica su sistema de monitoreo. El documento, que busca resumir la política nacional de seguridad, señala cinco objetivos que desencadenan cinco pilares estratégicos que son desarrollados cada uno a través de lineamientos, resultados y productos. Estos elementos son retomados también por parte del sistema de monitoreo de la política.

En cuanto a la *prevención y control del delito*, la política prevé como productos el incremento de la presencia policial en el territorio, establecimiento e implementación de estrategias contra la violencia de género y contra la mujer, definición de plan de control de personas que son victimarios recurrentes y el desarrollo e implementación del plan de control de individuos de alta peligrosidad relacionados con delitos

priorizados. Para el eje de *prevención social del delito y reconstrucción del tejido social* contempla espacios sociales habilitados y dinamizados, creación y seguimiento de organizaciones comunitarias, formación de jóvenes para optar al empleo y emprendimiento, y la participación juvenil en actividades educativas, psicosociales o de identidad comunitaria. Modernización de equipos y herramientas, y *modernización de procesos a nivel institucional* en la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada. En cuanto a la *atención y protección de víctimas*, el plan pretende el mejoramiento de las instancias de investigación y para el eje de *rehabilitación e inserción*, menor hacinamiento en el sistema penitenciario, establecimiento y operación eficiente de programas de reinserción y rehabilitación, y expansión de servicios post-penitenciarios.

A continuación, se presenta un resumen de lo publicado como política nacional en el tema de seguridad para el gobierno de Nayib Bukele.

---

<sup>57</sup> Para más información ver: Portal de Transparencia, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. <https://www.seguridad.gob.sv/descargas/>

**Tabla 7. Resumen de Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública de Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024)**

<b>Pilares estratégicos</b>	
<b>Prevención y control del delito</b>	
<b>Objetivo: Disuadir a potenciales delincuentes y reaccionar ante quienes delinquen</b>	
<b>Lineamientos</b>	<b>Resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir crímenes de mayor incidencia social</li> <li>• Disuadir y reaccionar ante el delito</li> <li>• Crear acciones, estrategias y/o programas para evitar y controlar el delito</li> <li>• Garantizar el control del territorio por parte de los cuerpos que ejercen funciones de Seguridad Pública</li> <li>• Intervención en espacios de alta concentración</li> <li>• Focalización eficiente de esfuerzos hacia objetivos relevantes y que tienen mayor capacidad de infligir daño a la sociedad</li> <li>• Optimizar acciones orientado a la reducción de delitos y desmantelamiento de estructuras delictivas</li> <li>• Estrategias basadas en inteligencia y evidencia</li> </ul>	Disuasión de la comisión del delito
<b>Prevención social del delito y reconstrucción del tejido social</b>	
<b>Objetivo: Proporcionar oportunidades a través de la provisión de servicios públicos y reconstrucción del tejido social</b>	
<b>Lineamientos</b>	<b>Resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Justicia y Seguridad Pública, debe brindar oportunidades para evitar que las personas decidan o sean obligadas a delinquir</li> <li>• Identificación de causas de conductas violentas y delincuenciales</li> <li>• Trabajo interinstitucional orientado a la generación de infraestructura social, desarrollo económico y oportunidades</li> <li>• Orientar esfuerzos a la atención de factores de riesgo, la reconstrucción del tejido social y la mejora de la convivencia ciudadana</li> <li>• Inclusión de los jóvenes y sus familias a la dinámica social del entorno</li> <li>• Mejorar el entorno social y la seguridad comunitaria para el desarrollo de las familias</li> </ul>	Prevención social del delito
<b>Modernización institucional</b>	
<b>Objetivo: Fortalecer las instituciones e innovar para ampliar su alcance y efectividad</b>	
<b>Lineamientos</b>	<b>Resultados</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización institucional para impactar de forma eficiente y eficaz la gestión de los recursos, estructura, procesos y comunicación</li> <li>• Reformas integrales a todo nivel para la eficiencia en la realización de actividades, estrategias, atención y protección de los usuarios del sistema de Justicia y Seguridad Pública</li> <li>• Aprovechar las TIC´s para optimizar la gestión de todos los recursos para combatir eficientemente de manera preventiva y prospectiva</li> <li>• Creación de infraestructura y sistemas tecnológicos, basados en Inteligencia Artificial y Machine Learning</li> <li>• Desarrollo e implementación de una infraestructura y sistemas tecnológicos que permitan mejorar el desempeño de los miembros en las instituciones que brindan justicia y seguridad pública</li> </ul>	Procesos modernizados

**Tabla 7. Resumen de Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública de Gobierno de Nayib Bukele (2019-2024)**

Acceso y administración de la justicia <b>Objetivo: Brindar atención integral a víctimas, perseguir penalmente a quienes hayan cometido delitos y presentación ante la justicia</b>	
Lineamientos	Resultados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar un trato adecuado a las víctimas y coadyuvar con las instituciones de procuración de justicia para una sanción justa a todas las personas que hayan cometido delitos</li> <li>• Profesionalización y modernización del sistema de investigaciones e inteligencia de la PNC para impulsar la capacidad de investigaciones y llevar a una mayor resolución de casos y por lo tanto a la reducción de la impunidad</li> <li>• El acceso a la justicia se comprometerá en mejorar los mecanismos para reconocer y atender de manera digna y <b>sin revictimizar a las distintas víctimas de violencia y delincuencia</b></li> </ul>	Fortalecimiento del sistema de justicia y de atención a víctimas
Rehabilitación y reinserción <b>Objetivo: Truncar carreras delictivas, reducir la reincidencia delictiva y debilitar las pandillas</b>	
Lineamientos	Resultados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformar el sistema penitenciario para ofrecer condiciones para la rehabilitación y reinserción social, procurando el respeto a los derechos humanos y asegurando el cumplimiento de las penas para alcanzar su fin retributivo y preventivo</li> <li>• Proveer herramientas para la rehabilitación y reinserción social de privados de libertad</li> <li>• Preparación educativa y laboral a los privados de libertad</li> </ul>	Creación de oportunidades de rehabilitación y reinserción

Fuente: Elaboración propia con base en la presentación power point de la Política de Justicia y Seguridad Pública del Gobierno de Nayib Bukele, 2021.

## Régimen de Excepción en El Salvador

El 27 de marzo de 2022, por solicitud del Ejecutivo, la Asamblea Legislativa decretó Régimen de Excepción tras un fin de semana donde se registraron 87 asesinatos. El decreto emitido suspendía por 30 días los derechos a la

libertad de asociación y reunión, y la privacidad de las comunicaciones, así como varias garantías al debido proceso. Bukele también anunció medidas en las cárceles del país.

*“Director @OsirisLunaMeza, decrete nuevamente emergencia máxima en todos los penales de seguridad y máxima seguridad, todas las celdas cerradas 24/7, nadie sale ni al patio. Mensaje para las pandillas: por sus acciones, ahora sus “homeboys” no podrán ver ni un rayo de sol”*

*Declaraciones de Nayib Bukele en su cuenta de Twitter. 27 de marzo de 2022<sup>58</sup>.*

<sup>58</sup> Para más información ver: Presidente Nayib Bukele en Twitter: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1508103206232113164?lang=es>

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

Además, como parte de las medidas impulsadas, la Asamblea también aprobó una serie de reformas presentadas por el Ejecutivo, a continuación:

**Tabla 8. Reformas aprobadas en el marco del Régimen de Excepción 2022**

Medida	Descripción
<b>Reformas al Código Penal</b>	Aumenta penas de 20 a 30 años cuando delitos de violencia sexual sean cometidos por pandilleros, delito de agrupaciones ilícitas se sube de 20 a 30 años y de 40 a 45 cuando sean cabecillas. También se incrementan las penas para los colaboradores.
<b>Reformas al Código Procesal Penal</b>	No hay medidas alternas a detención para pandilleros. Los pandilleros no podrán salir de prisión provisional hasta que exista una sentencia firme. Nuevas medidas de protección para jueces. Rebeldía o audiencia no es causa para no ser juzgados. Los testigos pueden no comparecer pero es válida su declaración.
<b>Reforma a la Ley Especial Contra el Delito de Extorsión</b>	Ampliación del rango de penas, estableciendo un período de 15 a 20 años de prisión para los que comentan estos actos delictivos. La normativa anterior contempla sanciones de dos a cinco años de cárcel.
<b>Reformas a la Ley del Presupuesto General de la Nación 2022</b>	Modificación de presupuesto 60 millones para el Ministerio de Justicia y Seguridad y 20 millones para el Ministerio de Defensa.
<b>Reformas a la Ley Penal Juvenil</b>	Se permite la prisión para menores. Hasta 20 años para los de 16 años de edad y hasta 10 años para los que tengan 12 años de edad.
<b>Reformas a la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal</b>	Castigar, con penas de 10 a 15 años, a quienes elaboren o colaboren en la realización de pinturas, textos, diseños, dibujos o cualquier forma de expresión visual, en inmuebles de uso público o privado, que hagan alusión a agrupaciones ilícitas o transmitan amenazas a la población. Además, queda prohibido a los medios de comunicación radial, televisiva, escrita o digital la reproducción y transmisión a la población en general de mensajes o comunicados originados o presuntamente originados por grupos delincuenciales que pudieran generar zozobra y pánico en la población.

Fuente: Elaboración propia con base en la Asamblea Legislativa de El Salvador, “Diputados aprueban seis reformas a códigos y leyes relacionadas a la protección de la población, tras crímenes de pandillas”, 31 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/12072>

El decreto que establece el Régimen de Excepción se basa en el artículo 29 de la Constitución de El Salvador, que permite a la Asamblea Legislativa suspender ciertos derechos

constitucionales en circunstancias extremas, tales como una invasión extranjera o “graves perturbaciones del orden público”. El régimen de excepción, las recientes reformas al Código

Penal y el Código Procesal Penal, y la práctica implementada en este contexto por los Juzgados Especializados, la Procuraduría General y la Fiscalía, entre otros, han limitado los derechos a la defensa, a la presunción de inocencia, a un recurso judicial efectivo y al acceso a un juez

independiente<sup>59</sup>. Según lo afirma la organización Amnistía Internacional, el derecho internacional de los derechos humanos, vinculante para las autoridades salvadoreñas, no permite que se restrinjan estos derechos, ni siquiera en caso de estado de excepción.

*“Como supuesta medida de castigo contra las pandillas, las autoridades salvadoreñas están cometiendo violaciones generalizadas y flagrantes de derechos humanos, y criminalizando a las personas en situación de pobreza. En lugar de dar una respuesta efectiva a la dramática violencia que generan las pandillas y los retos históricos de seguridad pública que enfrenta el país, están sometiendo al pueblo salvadoreño a una tragedia”*

*Erika Guevara Rosas, directora para las Américas de Amnistía Internacional* <sup>60</sup>.

Amnistía Internacional ha documentado cómo miles de personas fueron detenidas sin que se cumplan requisitos legales, sino únicamente por ser percibidos por las autoridades como presuntos criminales a partir de la estigmatización social: tener tatuajes, haber sido acusadas por un tercero de tener supuestos vínculos con una pandilla, tener un familiar perteneciente a una pandilla, tener antecedentes penales previos de cualquier tipo o simplemente por vivir en una zona controlada por una pandilla, es decir, zonas con altos niveles de marginación e histórico abandono por parte de las instituciones estatales.

De acuerdo con las experiencias documentadas, tras ser detenidas, las personas son privadas de la libertad y presentadas en audiencia judicial donde en su mayoría son acusadas del delito de “agrupaciones ilícitas”, cuya pena va entre 20 a 30 años de prisión. Durante la detención, y antes de ser puestas a disposición de la autoridad judicial (que suele suceder al cumplirse 15 días

de detención, tras haber suspendido, a través del régimen de excepción, el plazo constitucional de 72 horas máximas para la detención administrativa), la persona detenida no suele tener contacto con su representante legal, ni siquiera momentos previos a la audiencia, o es de apenas unos minutos. Estas audiencias pueden llegar a realizarse en contra de hasta 500 acusados a la vez y son resueltas de forma sumaria. Prácticamente, todas las personas son sujetas a proceso por parte del Poder Judicial, aun cuando no exista ninguna evidencia<sup>61</sup>.

Además, a partir de casos conocidos por Amnistía Internacional, la organización documentó hechos de tortura y malos tratos al interior de los centros penitenciarios. Los testimonios a los que la organización tuvo acceso revelaron el nivel de control que poseen miembros de las pandillas dentro de las celdas y de las condiciones extremas de hacinamiento en el sistema penitenciario, que estarían ocasionando graves problemas de salubridad, escasez de

---

<sup>59</sup> Amnistía Internacional. “El Salvador: El presidente Bukele sumerge al país en una crisis de derechos humanos luego de tres años de gobierno”. 2 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/06/el-salvador-president-bukele-human-rights-crisis/>

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Ídem

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

alimentos y útiles básicos de higiene, afectando gravemente la salud de las personas detenidas<sup>62</sup>. Hasta el 15 de septiembre de 2022 fallecieron 79 personas bajo la custodia del Estado en los centros penitenciarios<sup>63</sup>.

Desde el inicio del régimen de excepción y sus sucesivas extensiones, diversas organizaciones han manifestado que la razón que justificó su aprobación (el alza de homicidios) no se ajusta a lo que se establece en la Constitución y, por lo tanto, el régimen representa una trasgresión a la misma. Expresan, además, que las medidas consideradas para este tipo de hechos deben aplicarse a partir de las capacidades instaladas del sistema policial-penal del Estado, y no desde la limitación injustificada de derechos fundamentales de toda la población<sup>64</sup>. Aunado a lo anterior, el régimen de excepción y las reformas penales que le han seguido se han producido en un contexto de reafirmación del discurso político populista y represivo del presidente Bukele, su gabinete y funcionarios de las instituciones cooptadas por el oficialismo<sup>65</sup>.

Actualmente se registran más de 50,000 capturas<sup>66</sup> y entre ellas miles de detenciones arbitrarias de población que no tiene ninguna relación con pandillas. El Movimiento de Trabajadores de la Policía denunció que

algunos jefes les exigieron a policías un número determinado de capturas al día<sup>67</sup>. Marvin Reyes, representante del movimiento, explicó que los comandantes están diciendo a los oficiales que den declaraciones falsas contra varias personas que han sido capturadas. Afirmó, además, que algunos agentes de la PNC fueron amenazados con traslados si no seguían las órdenes.

De acuerdo con encuestas de opinión, más de la mitad de la población (52%) mencionó que los mayores logros de la gestión de Nayib Bukele están vinculados al control delincriminal como el Régimen de Excepción, el combate a la criminalidad, la reducción de homicidios y el Plan Control Territorial<sup>68</sup>. Más de la mitad de la población afirmó que la imagen que tenían del presidente había mejorado en este tercer año de gestión. La mayor parte de este grupo indicó que la razón por la que había mejorado la imagen que tenían del presidente era porque había cumplido con sus promesas, seguido del combate a las pandillas<sup>69</sup>. Nayib Bukele se abre paso a su cuarto año gobernando con popularidad gracias a su gran apuesta, el Plan Control Territorial, y su fuerte capacidad de restar importancia a las supuestas negociaciones con pandillas que, hasta marzo de 2022, habían sido una posible causa de la reducción de homicidios en el país. A ello se le suma un sistema político sin contrapesos,

<sup>62</sup> Amnistía Internacional. "El Salvador: El presidente Bukele sumerge al país en una crisis de derechos humanos luego de tres años de gobierno". 2 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/06/el-salvador-president-bukele-human-rights-crisis/>

<sup>63</sup> Revista GatoEncerrado, "Bitácora del Régimen". Disponible en: <https://gatoencerrado.news/2022/05/21/bitacora-del-regimen/>

<sup>64</sup> Cristosal, "Violaciones a los derechos humanos Durante el régimen de excepción en El Salvador. Informe situacional período del 27 de abril al 25 de mayo de 2022", pág.4. Disponible en: <https://enfoca.org/web/wp-content/uploads/2022/06/TERCER-INFORME-Informe-Violaciones-DDHH-Re%CC%81gimen-de-Excepcio%CC%81n.pdf>

<sup>65</sup> Cristosal, "Violaciones a los derechos humanos Durante el régimen de excepción en El Salvador. Informe situacional período del 27 de marzo al 26 de abril de 2022", pág.3. Disponible en: <https://enfoca.org/web/wp-content/uploads/2022/05/Informe-situacional-30-di%CC%81as-del-estado-de-excepcio%CC%81n.pdf>

<sup>66</sup> Casa Presidencial (@PresidenciaSV), "Con el Régimen de Excepción hemos contado con herramientas efectivas para desarticular a las estructuras terroristas, capturando a miles de pandilleros y sus colaboradores. Esto se ha traducido en una reducción histórica de la violencia en el país", Twitter, 24 de agosto de 2022. <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1562228196317077505/photo/1>

<sup>67</sup> M.T.P. (@moverderechopnc), "Postura del MTP en el contexto del régimen de excepción: A los oficiales de la @PNCVS evitar imponer cuotas de detenciones. No instigar a los policías a remitir personas que nada tienen que ver con pandillas. Flexibilizar la jornada de trabajo policías no han salido de licencia", Twitter, 12 de abril de 2022. <https://twitter.com/moverderechopnc/status/1513944263540813829>

<sup>68</sup> IUDOP, "Evaluación ciudadana del tercer año de Gobierno del presidente Nayib Bukele", UCA, 2022. 4.

<sup>69</sup> IUDOP, "Evaluación ciudadana del tercer año de Gobierno del presidente Nayib Bukele", UCA, 2022. 10.

una Asamblea Legislativa de mayoría oficialista y una Sala de lo Constitucional impuesta y afín a su proyecto político.

En los tres años de su administración la política de seguridad ciudadana se sigue caracterizando por la improvisación, la falta de planificación, poca transparencia, desorganización entre las instituciones responsables, represión del delito y escaso compromiso con la prevención, el diálogo y la transparencia de las acciones gubernamentales en materia de seguridad. Los obstáculos en la elaboración de políticas

de seguridad ciudadana en El Salvador, especialmente con la administración de Nayib Bukele, se relacionan con la falta de voluntad política, las pretensiones electorales, el populismo, la fragilidad democrática e institucional y la nula visión de nación. El gobierno de Nayib Bukele no ha dado muestras de cambios sustanciales en el fondo y forma de hacer políticas; sin embargo, la deriva democrática que puede experimentar El Salvador debido al carácter autoritario de esta administración no augura un buen desenlace en el mediano plazo.

## Capítulo III. Análisis de los indicadores

### Formulación del sistema de indicadores

La Plataforma por la Seguridad Ciudadana desarrolló un proceso de discusión, análisis, formulación y validación que permitió la consolidación del trabajo conjunto con las organizaciones de sociedad civil que le conforman a través del planteamiento de

teorías de cambio aplicadas al ámbito de la seguridad ciudadana. El producto de este trabajo articulado permitió definir objetivos, resultados e indicadores para finalmente estructurar y ejecutar el sistema de monitoreo.

**Gráfico 8. Proceso de elaboración de indicadores para el consolidar el sistema de monitoreo de políticas públicas en seguridad**



Fuente: Elaboración propia.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

La formulación de las *teorías de cambio* se realizó priorizando los cuatro ámbitos de trabajo que ha posicionado la Plataforma en sus propuestas para la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana: prevención de la violencia, persecución del delito, atención a víctimas y rehabilitación e inserción. A partir de estos cuatro ámbitos se establecieron grupos de consulta temáticos que convocaron a las organizaciones de la Plataforma con experiencia en cada ámbito para realizar un ejercicio de definición del problema principal y las diversas propuestas de abordaje a ese problema definido como prioritario en el contexto actual. Luego de ello, con base a los insumos recogidos, se presentó una propuesta de teoría de cambio que definía el problema y la estrategia general de abordaje.

La *definición de resultados* e indicadores se hizo a partir de los insumos brindados sobre las

diversas formas de abordaje y las características del problema priorizado. Esto llevó a la conformación de resultados e indicadores que responden primordialmente a los elementos identificados en el problema y que buscan operativizar la estrategia general de abordaje. Los indicadores fueron formulados de modo que la fuente de información fuera siempre oficial, es decir, que contara con el respaldo de ser fuentes estatales. Debido a la pandemia y las limitaciones mismas que esta provocó, hay algunos indicadores de percepción que no fueron medidos con fuentes oficiales, debido a que se suspendió la aplicación de la Encuestas de Cultura de Paz por las restricciones de movilidad que implicó el confinamiento.

El cuadro 9 presenta un ejemplo de la estructura de las teorías de cambio formuladas, en este caso la definida para el eje de persecución del delito.

**Tabla 9. Teoría de cambio para el eje Persecución del delito**

<b>Persecución del delito</b>
<b>Problema priorizado</b>
El paradigma de seguridad que ha prevalecido en El Salvador, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, se ha enfocado en la aplicación del derecho penal del enemigo, centrándose de forma casi exclusiva en el combate a las pandillas. Esto ha provocado el dejar de lado el abordaje a otras estructuras del crimen, así como la imposibilidad de reducir los índices de impunidad y el desarrollo de una política criminal que aborde los fenómenos delictivos de mayor impacto, generando también una actuación policial abusiva y violatoria de derechos humanos y un sistema de justicia marcado por la corrupción.
<b>Estrategia de intervención</b>
Las instituciones de seguridad se articulan para el desarrollo de una política criminal interinstitucional, que se enfoque en los delitos de mayor gravedad e impacto en la población, genere estrategias de abordaje diferenciadas y basadas en evidencia y busque la reducción de la criminalidad y la impunidad, a través de la lucha contra la corrupción y la ocurrencia de violaciones a derechos humanos, así como por medio del fortalecimiento de las instituciones y el incremento de la confianza en las mismas.
<b>Resultados</b>
R.1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto
R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia

**Tabla 9. Teoría de cambio para el eje Persecución del delito**

R.3. Mejoradas las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito
R.4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil
R.5. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos de mayor gravedad e impacto social

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, las teorías de cambio pasaron por diversos procesos de **validación**, que permitieron contar con la revisión y aprobación de las organizaciones que conforman la Plataforma tanto del problema priorizado, la estrategia

general de intervención, sus resultados e indicadores. Luego de que estos indicadores fueran validados se crearon las fichas de cada uno y se realizó la primera medición de los mismos.

## Medición de indicadores

A partir de la validación de 92 indicadores correspondientes a los cuatro ámbitos priorizados, se elaboraron fichas que organizaron el proceso de medición para cada uno para

posteriormente enviar las solicitudes de información pública a las distintas instituciones estatales.

**Tabla 10. Ejemplo de ficha de indicadores**

Fecha de elaboración: 15/06/2021  
Fecha de actualización: 29/07/2021  
Código: E1R1.I.1.2

<b>Eje temático</b>	Persecución del delito		
<b>Resultado</b>	Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto.	<b>Alcance</b>	Corto Plazo
<b>Indicador</b>	Detenciones realizadas con base a una investigación		
<b>Fuente de verificación</b>	Respecto a los años 2018, 2019 y 2020, el indicador busca registrar el número de detenciones realizadas por la PNC al año, detallando si fueron por orden judicial, administrativa, flagrancia y privación de libertad, así como el porcentaje de detenciones por orden judicial y administrativa en relación al total de detenciones.		
<b>Nivel de desagregación</b>	Sexo, edad, y grupo (pandilla o delincuente común) tipo de detención, departamento, municipio, tipo de delito.		

**Tabla 10. Ejemplo de ficha de indicadores**

<b>Variables</b>	DA= Detención administrativa; DF= Detención en flagrancia; Detención Judicial=DJ; Privación de Libertad=PLDT= Detenciones totales	<b>Fórmula</b>	%DA= DA/DT*100; %DF= DF/DT *100; %DJ= DJ/DT *100; %PL= PL/DT *100
<b>Unidad de medida</b>	Porcentaje		
<b>Fuente de información</b>	Solicitud de Acceso a la Información Pública. (PNC-UAIP-232-2021, rquerimiento 4)	<b>Responsables de recolección (Instituciones)</b>	PNC; FGR
<b>Periodicidad de medición</b>	Trimestral		
<b>Notas técnicas</b>	Se tomó la base de la PNC.		
<b>Resultado</b>	Aproximadamente el 67% de las detenciones realizadas en el período de estudio fueron de flagrancia		

Fuente: elaboración propia.

La medición de estos indicadores corresponde a los años 2018, 2019, 2020 y 2021. En ese sentido, se ha tomado el año 2018 como línea base, todavía de la administración Sánchez Cerén, con lo cual se permite la valoración del comportamiento de cada indicador durante la

administración de Nayib Bukele. No obstante, aunque inicialmente se elaboraron y validaron 92 indicadores, luego de revisar la información recibida para la actualización del año 2021, este informe presenta la medición de solo 41 indicadores.

**Tabla 11. Número de indicadores definidos para 2021 en los cuatro ejes priorizados**

<b>Eje</b>	<b>Indicadores iniciales</b>	<b>Indicadores a medir en 2021</b>
Persecución del delito	22	10
Prevención de la violencia	38	17
Atención a víctimas	15	5
Rehabilitación e inserción	17	9
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia

Esta reducción de la medición del número de indicadores se debe a diversas razones que se sintetizan en los siguientes puntos:

- **La información solicitada no existe:** algunas instituciones consultadas respondieron a las solicitudes de información indicando que la información no existía y que, por tanto, no podía ser generada a partir de la petición, ya que la ley solo obliga a brindar información existente,

no a generarla. Por ejemplo, los casos iniciados según etapa judicial en cuyo delito se señale a un miembro de la Fuerza Armada o la Policía Nacional Civil.

- **La información solicitada ha sido declarada reservada:** por ejemplo, toda la información sobre las personas privadas de libertad ha sido declarada reservada.
- **La información brindada no permitió la medición del indicador:** algunas instituciones brindaron la información disponible a partir de la solicitud realizada, sin embargo, esta información era insuficiente o no estaba clasificada según las variables solicitadas para poder realizar una medición exacta del indicador definido.

## Eje 1. Persecución del delito

En el eje de persecución del delito se logró realizar la medición de 10 indicadores de los 22 inicialmente propuestos.

**Tabla 12. Resultados e indicadores medidos del eje Persecución del delito**

<b>R.1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto</b>
<b>Indicadores</b>
1. Detenciones realizadas con base a una investigación
<b>R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia</b>
<b>Indicadores</b>
1. Especialización del personal policial
2. Mejora de condiciones laborales del personal policial
3. Mejora del equipamiento e instalaciones policiales
<b>R.3. Mejoradas las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito</b>
<b>Indicadores</b>
1. Especialización del personal policial
2. Mejora de condiciones laborales del personal policial
3. Mejora del equipamiento e instalaciones policiales

**Tabla 12. Resultados e indicadores medidos del eje Persecución del delito**

<b>R.4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil</b>
1. Denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos, comisión de delitos y faltas administrativas cometidas por la PNC y FAES
2. Corrupción policial
3. Niveles de uso de la fuerza y las armas de fuego por la PNC y la FAES

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan los resultados de la medición de este eje de acuerdo a datos oficiales correspondientes a 2018, 2019, 2020 y 2021

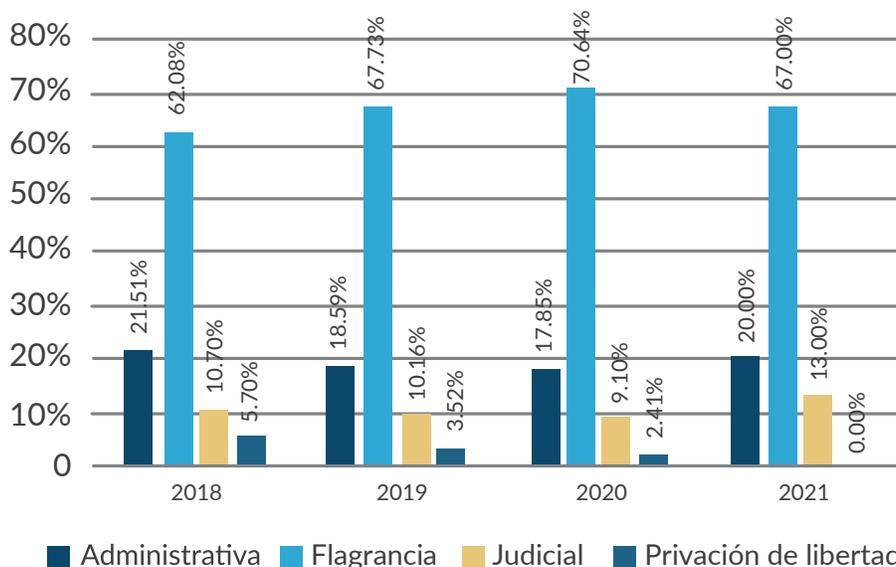
**Resultado 1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto**

**Indicador 1. Detenciones realizadas con base a una investigación**

Este indicador busca identificar si la mayor cantidad de detenciones que realiza la Policía Nacional Civil se hacen a partir de una investigación dirigida por la Fiscalía General de

la República (FGR) o si se realizan a criterio del personal policial o, incluso, de forma arbitraria al imponer la fuerza policial.

**Gráfico 9. Porcentaje de detenciones según tipo de detención**



Fuente: PNC-UAIP-232-2021, PNC-UAIP-022-2022.

De acuerdo a la medición realizada, la PNC tiende a detener de manera más frecuente en “flagrancia”, es decir, durante la ocurrencia del hecho delictivo (el cual puede abarcar hasta 72 horas luego registrado el hecho delictivo). Esta figura, sin embargo, puede llegar a ser utilizada

de manera arbitraria para justificar detenciones que no se encuentran lo suficientemente sustentadas. No obstante, se observa una reducción en el registro de esta modalidad en relación al año 2020, pasando de 70.6% a 67% en 2021, igualando a los datos del año 2019.

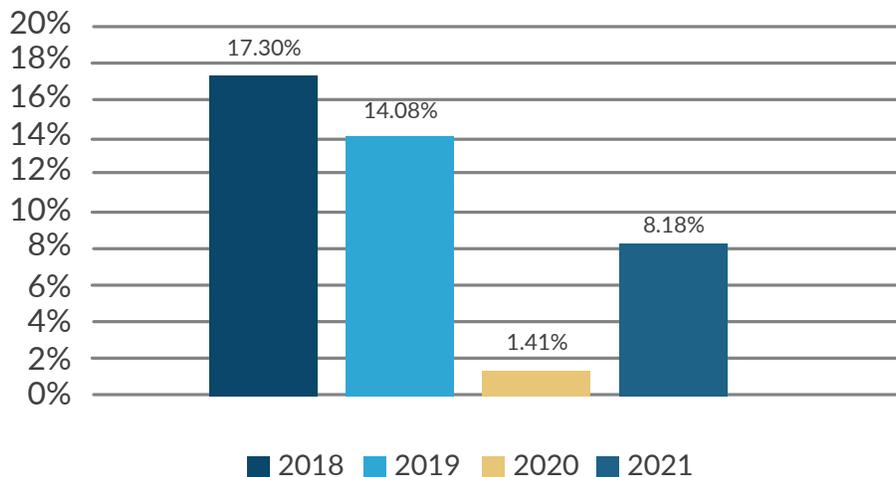
## **Resultado 2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia**

### **Indicador 1. Especialización del personal policial**

Este indicador busca obtener referencia sobre el nivel de especialización que se busca brindar al personal policial, es decir, el número de

formaciones que están orientadas a mejorar herramientas para la investigación del delito.

**Gráfico 10. Porcentaje de personal de la PNC capacitado**



Fuente: PNC-UAIP-232-2021, PNC-UAIP-079-2022.

De acuerdo a los datos recibidos, la Policía Nacional Civil ha capacitado a solo un 8.18% del total de su personal en 2021, a diferencia de años previos donde se capacitó a un 17.3% (2018) y un 14% (2019). Sin embargo, la cantidad

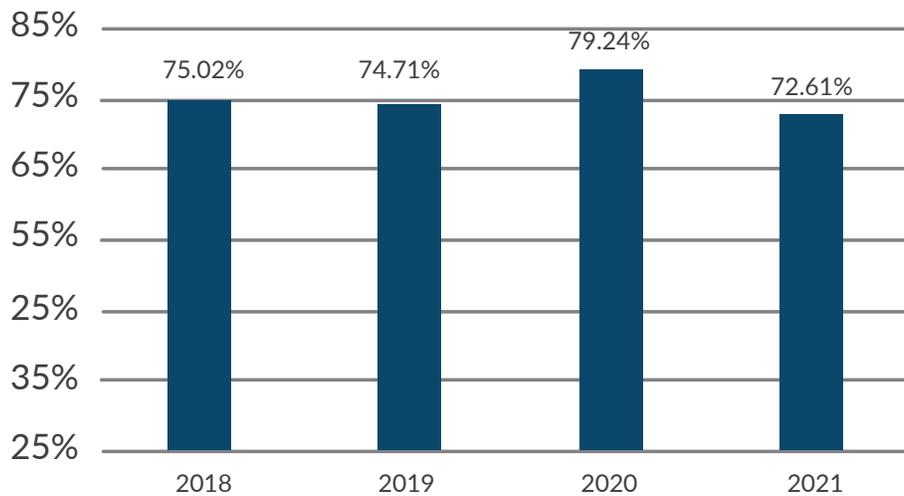
de formaciones incrementó levemente en 2021 respecto del año 2020 en el que estos procesos de formación pudieron haberse visto afectados por la priorización de abordaje a la pandemia por COVID-19.

### **Indicador 2. Mejora de condiciones laborales del personal policial**

Este indicador pretende dar información sobre la inversión realizada por los gobiernos para mejorar la remuneración al personal policial, con

el fin de abonar así a su situación económica de forma directa.

**Gráfico 11. Porcentaje de presupuesto asignado a remuneraciones**



Fuente: PNC-UAIP-232-2021, PNC-UAIP-079-2022.

Según datos de la PNC, el porcentaje del presupuesto asignado a remuneraciones se ha reducido en 6.3 puntos porcentuales en el año 2021 respecto del año 2020, disminuyendo incluso en comparación con años previos. Para

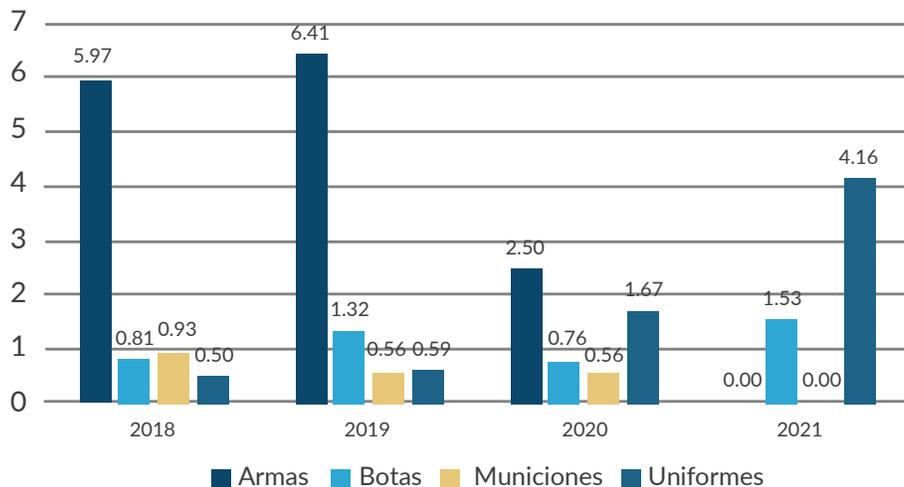
la contextualización de esta medición no se pudo tener detalle de la proporción de estas remuneraciones al personal básico de la policía, quienes son generalmente las personas que se encuentran en condiciones de mayor desventaja.

**Indicador 3. Mejora del equipamiento e instalaciones policiales**

Este indicador recoge varios elementos que se priorizaron a partir de demandas del mismo cuerpo policial, incluyendo la inversión en

uniformes y botas, armamento y municiones, así como la mejora de los locales que utiliza la institución para el desarrollo de sus labores.

**Gráfico 12. Monto invertido en la compra de armas, botas, municiones y uniformes (en millones de dólares)**



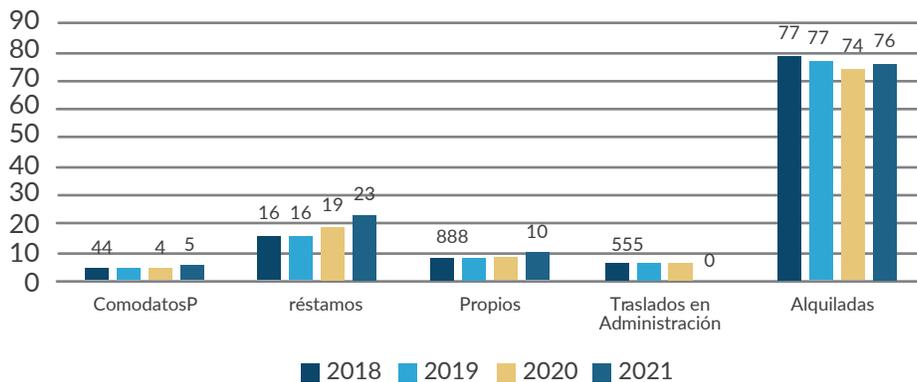
Fuente: PNC-UAIP-232-2021, PNC-UAIP-079-2022.

De acuerdo a los datos entregados por la PNC, el año 2021 se priorizó la inversión de fondos para la compra de uniformes (\$4,158,222.20 millones de dólares) y botas (\$1,534,990.40 millones de dólares), una tendencia que se reflejaba desde el 2019, al menos con el caso de los uniformes. Respecto a los años anteriores, en 2018, 2019 y 2020, la prioridad fue la adquisición de armas. Para el año 2021 la PNC no reportó compra de

armas y municiones.

Otro elemento que se consideró para valorar la mejora de las condiciones de trabajo de la PNC fue la reducción del alquiler de locales donde operan las delegaciones y subdelegaciones de la policía, así como su inversión en la mejora de infraestructura.

**Gráfico 13. Condición jurídica de delegaciones y subdelegaciones de la PNC**



Fuente: PNC-UAIP-232-2021, PNC-UAIP-079-2022.

De acuerdo a la información proporcionada por la policía, la mayor cantidad de delegaciones y subdelegaciones se encuentran en condición de alquiler, no logrando brindar condiciones de estabilidad. Para el año 2021 se observa un incremento en la cantidad de delegaciones en condición alquiler, también aumentó la cantidad de delegaciones propiedad del Estado y en

condición de préstamo, la cual es la segunda más frecuente (el préstamo se refiere a la entrega de local por otra institución gubernamental a través de trámite administrativo). La inversión total en proyectos de infraestructura fue de \$403,360.68 en 2021, de los cuales el 71.59% se invirtió en el departamento de San Salvador.

### **Resultado 3. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil**

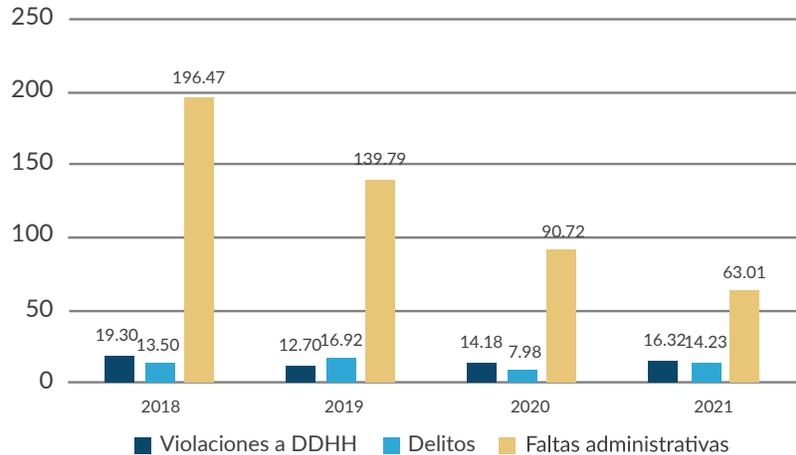
#### **Indicador 1. Denuncias por presuntas violaciones a derechos humanos, comisión de delitos y faltas administrativas cometidas por la PNC y FAES**

El indicador cinco busca medir las tasas de cometimiento de estos hechos por cada mil policías, por lo que se hace una relación que

permite comparar la evolución de la participación de policías en este tipo de actividades ilegales o faltas.

# Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

Gráfico 14. Tasa de violación a DDHH, comisión de delitos y faltas cada 1,000 policías y militares en seguridad



Fuente: PDDH-UAIP-58-2021, PNC-UAIP-232-2021, No. B3.1-015-014/04FEB021, FGR-UAIP-281-2021, PNC-UAIP-022-2022; 043/08ABR021; PNC-UAIP-079-2022;043/08ABR021 y 002/13ENE022.

Para el año 2021, dos de las tres tasas medidas indican una tendencia al alza (delitos y violaciones a derechos humanos). La tasa de violaciones a derechos humanos registra un alza de 2.1 puntos porcentuales. La PNC reportó que, del total de faltas, el 70% recibió sanción

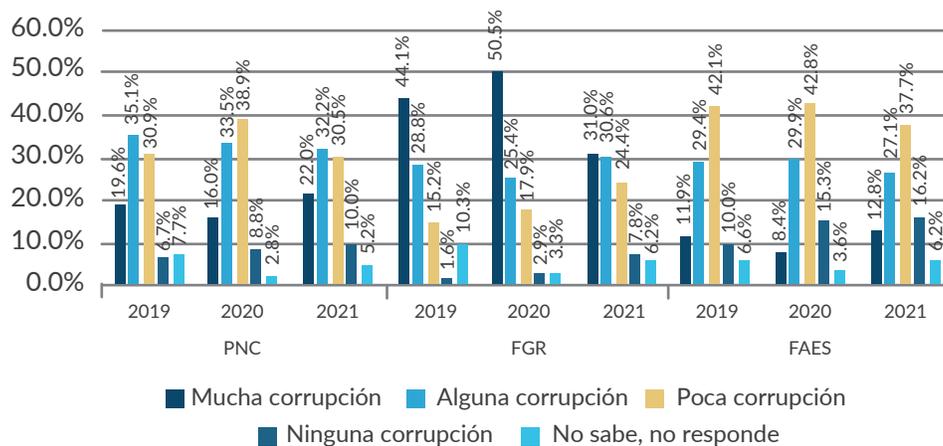
y el 30% absolución. Las sanciones suelen ser amonestaciones escritas. Mientras el Ministerio de Defensa Nacional reportó que el 87% de las faltas fueron sancionadas con arresto militar (no se especificó la duración) y el 10% con un día de arresto.

## Indicador 2. Corrupción policial

El indicador relativo a la corrupción policial se midió únicamente a través de encuestas de opinión pública, las cuales recogieron información sobre la percepción de corrupción que la población salvadoreña tiene sobre tres

de las principales instituciones vinculadas a la seguridad: la Fiscalía General de la República (FGR), la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), que ha sido asignada para realizar tareas de seguridad.

Gráfico 15. Percepción de corrupción en PNC, FGR y FAES



Fuente: Encuesta de Evaluación Anual 2019,2020,2021 (IUDOP).

Para el año 2021 la institución con mayor percepción de corrupción es la Fiscalía (31%), seguida de la PNC (22%) y la FAES (12.8%). En el caso de la PNC la percepción de corrupción disminuyó entre 2019 y 2020, pero volvió a subir en 2021. La FAES mantuvo una percepción

favorable sobre sus niveles de corrupción. Finalmente, aunque la Fiscalía sigue siendo la institución con mayor percepción de corrupción, esta mejoró significativamente, pasando de 75.9% de mucha o algo de corrupción en 2020 a 61.6% en 2021.

### **Indicador 3. Niveles de uso de la fuerza y las armas de fuego por la PNC y la FAES**

Para medir los niveles de uso de la fuerza letal por parte de la Policía y la FAES se han tomado solamente dos indicadores que tienden a utilizarse de manera frecuente para establecer si existe o no un uso excesivo de la fuerza, especialmente, de la fuerza letal (armas de fuego). En ese sentido, se presenta la proporción (porcentaje) de muertes provocadas por la PNC y la FAES (entendidos como agentes de seguridad) con arma de fuego en comparación con el total de homicidios ocurridos en cada año. Según estándares internacionales este

porcentaje no debería de sobrepasar el 10% del total de homicidios. El otro indicador que se presenta es el índice de letalidad, es decir, la relación entre personas muertas y heridas durante intervenciones policiales. De acuerdo a lineamientos internacionales se considera que esta relación debería de ser menor a 1, es decir, que no deberían de registrarse mayor cantidad de personas muertas que de personas heridas durante una intervención policial, ya que eso estaría indicando un uso excesivo de la fuerza letal.

**Gráfico 16. Porcentaje de muertes provocadas por agentes de seguridad e índice de letalidad**



Fuente: PNC-UAIP-195-2021, PNC-UAIP-079-2022 y PNC-UAIP-022-2022.

De acuerdo a los datos registrados, el porcentaje de muertes ocurridas por intervención policial o militar no ha superado el 10% en los últimos años. Por otro lado, el índice de letalidad ha disminuido en comparación con el año 2020, pero sigue superando los estándares internacionales, por lo que aunque existe una reducción de la fuerza letal por parte de la policía

y el ejército al realizar intervenciones a civiles esta sigue presentando un uso abusivo. Al contar con una formación especializada dirigida a un uso legal, necesario y proporcional de la fuerza no debería de reportarse esta relación, ya que las intervenciones no estarían buscando asesinar si no neutralizar un ataque, generando el menor daño posible.

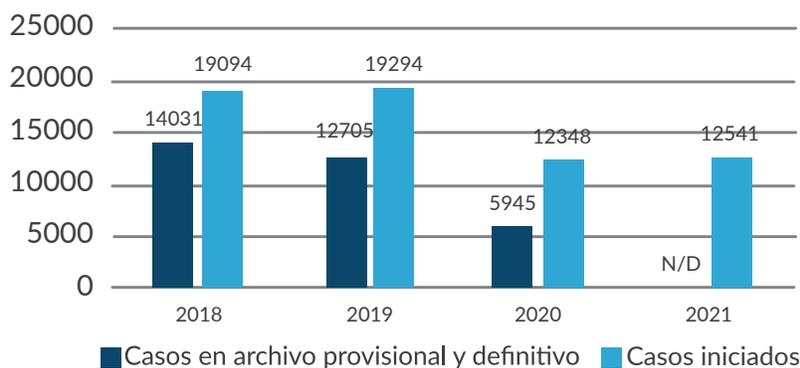
## **Resultado 4. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos priorizados**

### **Indicador 1. Porcentaje de casos en delitos priorizados archivados en sede fiscal**

Para medir la capacidad institucional para reducir la criminalidad y la impunidad, como fin último de la persecución penal del delito, se hizo una priorización de delitos de contexto<sup>70</sup> para poder focalizar la medición de los indicadores de este

resultado. Este indicador presenta la cantidad de casos iniciados en sede fiscal, los casos que esta misma sede archiva de forma provisional o de manera definitiva y el porcentaje que estos representan respecto los casos iniciados.

**Gráfico 17. Número de casos iniciados y casos archivados en sede fiscal**



Fuente: FGR-UAIP-281-2021, 83-UAIP-FGR-2022 y 215-UAIP-FGR-2022.

La FGR reportó como inexistente la información sobre casos archivados de forma provisional o definitiva; no obstante, existe un leve incremento en el número de casos iniciados en los delitos priorizados (193 casos más que

2020). Cabe señalar que la cantidad de casos archivados no necesariamente se vinculan con los casos iniciados, ya que los archivados pueden corresponder a años previos a los reportados.

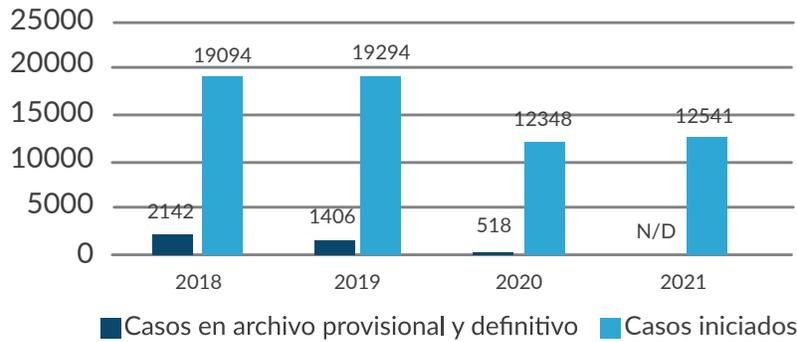
### **Indicador 2. Porcentaje de casos en delitos priorizados en etapa de sentencia**

Este indicador pretende dar información sobre la capacidad de la Fiscalía de llevar los casos que judicializa hasta la etapa de sentencia, por

lo que se pidió información sobre el número de casos que llegaron a sentencia y si esta fue de absolución o de condena.

<sup>70</sup> Amnistía Internacional. "El Salvador: El presidente Bukele sumerge al país en una crisis de derechos humanos luego de tres años de gob". Delitos priorizados para su medición: extorsión (Art 2 Ley especial contra el delito de extorsión) y extorsión agravada, desaparición forzada de personas (Art. 364 CP), robo (Art. 212 CP) y robo agravado (Art. 213 CP), violación (158 CP), violación en menor o incapaz (159 CP), otras agresiones sexuales (160 CP), agresión sexual en menor e incapaz (161 CP), violación y agresión sexual agravada (162 CP), estupro (163 CP), estupro por prevalimiento (164 CP), acoso sexual (165 CP), homicidio simple (Art. 128 CP) y agravado (Art. 129 CP), feminicidio simple y agravado (45 LEIV y 46 LEIV), agrupaciones ilícitas (345 CP), organizaciones terroristas (15 LECAT), limitación ilegal a la libertad de circulación (LILIC, Art. 152-A) y privación de libertad (Art. 148 CP)

**Gráfico 18. Número de casos iniciados y casos con resultado absolutorio y condenatorio en sede fiscal de sentencias de absolución y condena**



Fuente: FGR-UAIP-281-2021, 83-UAIP-FGR-2022 y 215-UAIP-FGR-2022.

Nuevamente, la FGR reporta como inexistente la información relativa al estado de la investigación de los casos iniciados, debido a que no ha sido generada por la institución. Se advierte que la información presentada no debe relacionarse

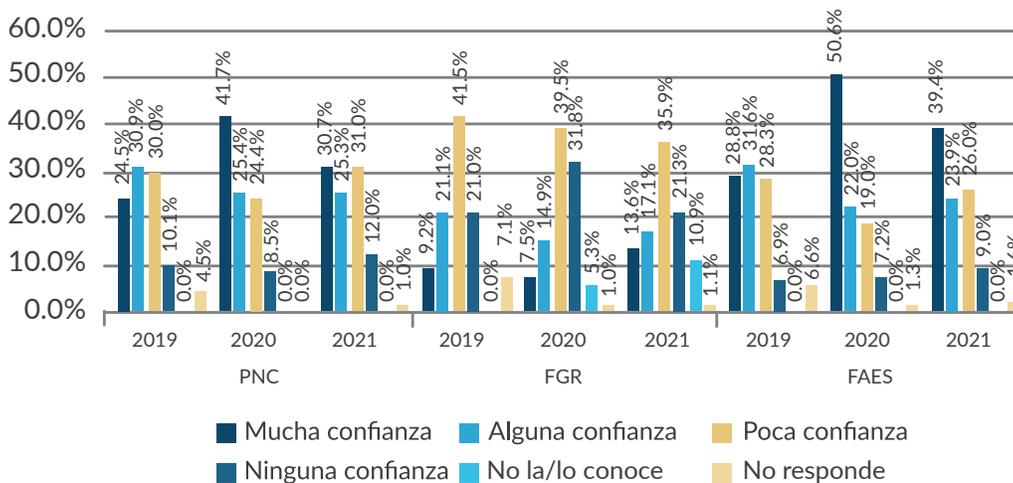
necesariamente con los casos iniciados en dichos años, ya que los procesos de judicialización de delitos pueden tardar varios años en llegar a etapa de sentencia.

**Indicador 4. Confianza en las instituciones de seguridad**

Finalmente, el último indicador correspondiente al ámbito de persecución del delito hace referencia a la necesidad de incrementar la

confianza en las instituciones de seguridad, con el fin de que la población pueda acudir a estar y confiar en que se responderá a sus demandas.

**Gráfico 19. Nivel de confianza en la PNC, FGR y FAES**



Fuente: Encuesta de Evaluación Anual 2019,2020,2021 (IUDOP).

La institución que más confianza genera a la población es la Fuerza Armada de El Salvador

(63.3% de mucha o alguna confianza), seguida de la Policía Nacional Civil (56%) y por último

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

la Fiscalía General de la República (30.7%), la cual se coloca con los mayores niveles de desconfianza entre la población. En el caso de la PNC y la FAES la confianza hacia estas instituciones incrementó en 2020, año de

confinamiento por la pandemia, mientras que volvió a niveles similares a 2019 en el año 2021. La FGR, por su parte, bajó sus niveles de confianza durante 2020 y volvió a valoraciones similares a 2019 durante el año 2021.

## Eje 2. Prevención de la violencia

En el eje de prevención de la violencia solo pudieron medirse 17 de los 38 indicadores inicialmente propuestos. Además, para este eje se tomó en cuenta la priorización de municipios realizada por la administración de Nayib Bukele, con base a declaraciones de los municipios priorizados<sup>71</sup> para el desarrollo de sus acciones

de seguridad pública, por lo que se retoman los 22 municipios que se escogieron para el desarrollo de las acciones del Plan Control Territorial. No obstante, no se tuvo información de todos los municipios y solo se incluye los datos obtenidos de 21 de estos<sup>72</sup>.

**Tabla 13. Resultados e indicadores medidos para el eje Prevención de la violencia**

Indicadores
1. Número de actividades formativas en Centros Escolares para el abordaje alternativo de conflictos (para estudiantes)
2. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre promoción de derechos humanos (para estudiantes)
3. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre relaciones de equidad y respeto (para estudiantes)
4. Número de formaciones y especializaciones para docentes
5. Número de campañas sobre promoción de derechos humanos, rechazo a la violencia y promoción de relaciones de equidad en municipios priorizados.

<sup>71</sup> Ahuachapán, Apopa, Chalatenango, Ciudad Delgado, Cojutepeque, Colón, Ilopango, La Unión, Mejicanos, San Francisco Gotera, San Marcos, San Martín, San Miguel, San Salvador, San Vicente, Santa Ana, Santa Tecla, Sonsonate, Soyapango, Usulután y Zacatecoluca.

<sup>72</sup> Para este apartado las fuentes de información sobre gobiernos locales y sus actividades en los municipios priorizados favor de tomar como referencia las siguientes: Alcaldía-Municipal-De-Ciudad-Soyapango-Uaip-352-2021; Alcaldía-Municipal-De-Apopa-Oaip022-2021; Alcaldía-Municipal-De-Ahuachapan-Uaip-00036/2021; Alcaldía-Municipal-De-La-Union-Uaip/Amlu.0013.21; Alcaldía-Municipal-De-Mejicanos-Uaip-170521; Alcaldía-Municipal-De-Ciudad-Delgado- Uaip-50-2021; Alcaldía-Municipal-De-San-Martin-Uaip-61-05-2021; Alcaldía-Municipal-De-Usulután-010-Uaip-Usu-2021; Alcaldía-Municipal-De-Chalatenango-0301; Alcaldía-Municipal-De-Santa-Tecla-Uaip-113-2021; Alcaldía-Municipal-De-Colon-009-2021-Uaip; Alcaldía-Municipal-De-San-Salvador-178-Uaip-2021; Alcaldía-Municipal-De-Ilopango-Uaip-33-2021; Alcaldía-Municipal-De-San-Miguel-Uaip-Alc-Sm-2021-017-D; Alcaldía-Municipal-De-Zacatecoluca-Uaip.18-2021; Alcaldía-Municipal-De-San-Vicente-Numero.13/Uaip/062021; Alcaldía-Municipal-De-San-Francisco-Gotera-Uaip/Amsfg/18-05-2021/Exp.No12; Alcaldía-Municipal-De-Santa-Ana-Uaip-044-2021; Alcaldía-Municipal-De-San-Marcos-Uaip-2021-0030; Alcaldía-Municipal-De-Sonsonate-Uaip-19/Mayo/2021; Alcaldía-Municipal-De-Cojutepeque-21uaip2021.

**Tabla 13. Resultados e indicadores medidos para el eje Prevención de la violencia**

<b>R.2. Promovida la participación social y la reconstrucción del tejido social en los territorios priorizados</b>
<b>Indicadores</b>
1. Número de ADESCOS y juntas directivas en territorios priorizados funcionando
2. Percepción de seguridad en la comunidad donde vive
3. Uso y percepción de seguridad de espacio público en comunidad
<b>R.3. Garantizar el acceso y ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en los territorios priorizados</b>
<b>Indicadores</b>
1. Número registrado de matrícula escolar por año
2. Tasa de deserción escolar
3. Tasa de desempleo juvenil en municipios priorizados
<b>R.4. Reducidos los niveles de participación delictiva de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad</b>
<b>Indicadores</b>
1. Tasa de variación de adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes imputados por delitos
2. Mujeres imputadas por delitos priorizados
3. Inversión en infraestructura según tipo de proyecto (FISDL)
4. Número de actividades realizados por CUBO
<b>R.5. Reducidos los niveles de victimización en territorios priorizados, con énfasis en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad</b>
<b>Indicadores</b>
1. Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego en municipios priorizados
2. Número de víctimas por delitos en municipios priorizados

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan los resultados de la medición de 17 indicadores del eje de prevención de la violencia.

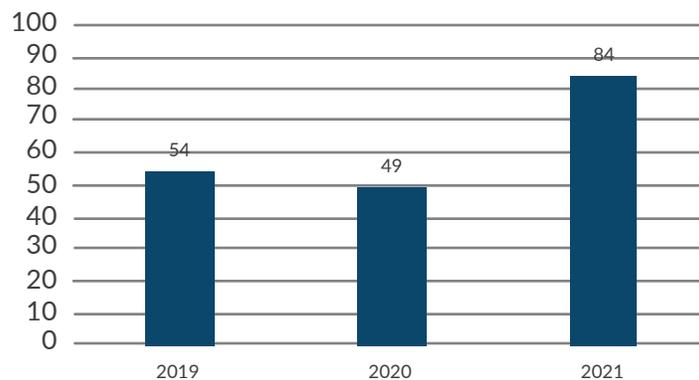
**Resultado 1. Promovidos abordajes alternos de conflictos, relaciones equitativas y el respeto y la protección de los derechos humanos en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y en territorios priorizados**

**Indicador 1. Número de actividades formativas en Centros Escolares para el abordaje alternativo de conflictos (para estudiantes)**

El resultado 1 de este eje busca registrar el número de actividades que se enfocan a la promoción de formas no violentas de abordaje de los conflictos, la equidad entre hombres y mujeres y los derechos humanos de poblaciones en condiciones de riesgo, desarrolladas por las instancias estatales con capacidad territorial,

en particular los centros escolares (CE) y los gobiernos locales de los municipios priorizados. Aunque estas instituciones no son las únicas que pueden ejecutar este tipo de actividades, estas son las que pueden brindar un parámetro de alcance territorial al ser las de mayor permanencia e infraestructura en terreno.

**Gráfico 20. Número de actividades sobre la temática de abordaje alternativo de conflictos en Centros Escolares de municipios priorizados**



Fuente: MINEDUCYT-2021-0247, MINEDUCYT-2022-0110.

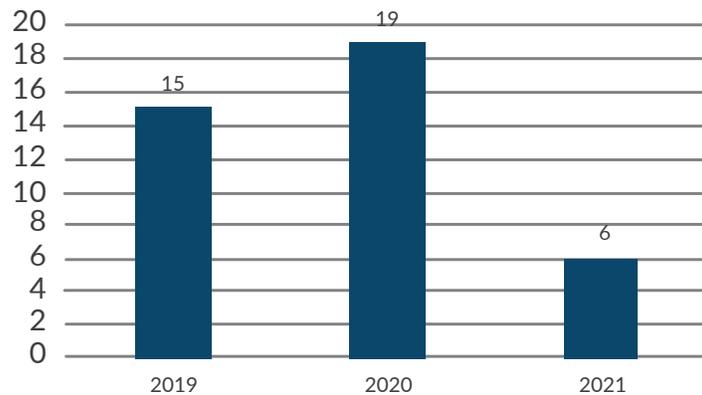
A pesar de informar sobre una mayor cantidad de actividades formativas, 35 más que el 2020, se observa una disminución de participantes, ya que en 2020 se reportó 94,151 personas, y en 2021 solo 35,921 a pesar de ejecutar más actividades. Por otra parte, no se tuvo certeza si se contabilizaba a la misma persona en más de una formación. Se buscó contar con información sobre la duración de la formación, lo que podía permitir dimensionar la profundidad y alcance del proceso, pero el Ministerio no cuenta con ese registro.

Los municipios priorizados con más estudiantes formados fueron: San Salvador (13.14%), el 10.36% en Santa Ana; y 8.03% en Ciudad Delgado. Las temáticas que concentraron un mayor número de estudiantes fueron prevención de la migración irregular de niños, niñas y adolescentes, primeros auxilios psicológicos y convivencia Soy Música. Este último responde a un proyecto desarrollado con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para Infancia (UNICEF); del resto se desconoce si responden a iniciativas gubernamentales o de cooperación internacional.

**Indicador 2. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre promoción de derechos humanos (para estudiantes)**

Para este indicador se informó sobre las actividades realizadas en torno a la promoción de derechos humanos en los centros escolares priorizados.

**Gráfico 21. Número de actividades sobre la temática de derechos humanos en Centros Escolares de municipios priorizados**



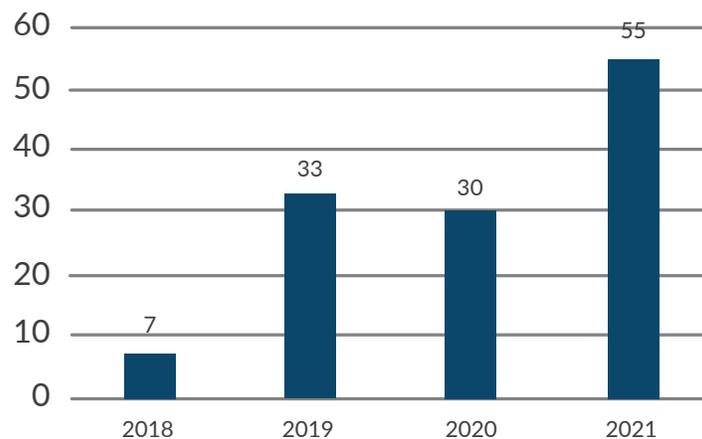
Fuente: MINEDUCYT-2021-0247, MINEDUCYT-2022-0110.

Para 2021, el Ministerio reportó un solo tipo de actividad realizada en esta categoría: Protección de Derechos Humanos, de la que se realizaron 6 subactividades formativas con la participación de 628 estudiantes. No se impartieron en todos los municipios priorizados, solamente en

los siguientes municipios: San Miguel, el 30% del total de estudiantes reportados/as en las actividades; Santa Tecla, el 27%; San Marcos, el 21%; Zacatecoluca, el 11%; Ciudad Delgado, el 10%; y en Santa Ana, el 2%.

**Indicador 3. Número de actividades formativas en Centros Escolares sobre relaciones de equidad y respeto (para estudiantes)**

**Gráfico 22. Número de actividades sobre la temática de equidad y respeto en Centros Escolares de municipios priorizados**



Fuente: MINEDUCYT-2021-0247, MINEDUCYT-2022-0110.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

En el año 2021 se desarrollaron 55 actividades formativas sobre equidad y respeto (25 más en comparación con el año anterior) impartidas a 34,155 estudiantes. Los municipios priorizados con más estudiantes formados fueron: Santa Ana (11.42%), La Unión (10.44%), San Salvador

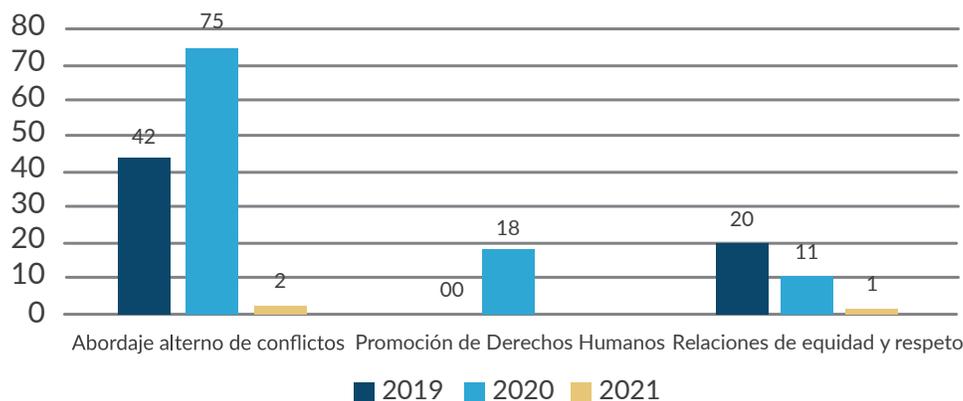
(9.16%) y Usulután (8.18%). Las temáticas fueron las siguientes: prevención de violencia de género, mitigación de los factores de riesgo de la violencia de género y prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

### Indicador 4. Número de formaciones y especializaciones para docentes

Se solicitó, además, el número de actividades formativas desarrolladas en estos centros

escolares, pero dirigidas a docentes de los municipios priorizados.

Gráfico 23. Número de actividades sobre la temática de DDHH, abordaje de conflictos y equidad en Centros Escolares en municipios priorizados dirigidas a docentes



Fuente: MINEDUCYT-2021-0247, MINEDUCYT-2022-0110.

Durante 2021 se reportaron solo 3 actividades sobre las temáticas priorizadas dirigidas a docentes. Las formaciones dirigidas a este sector se realizaron con la participación de 281

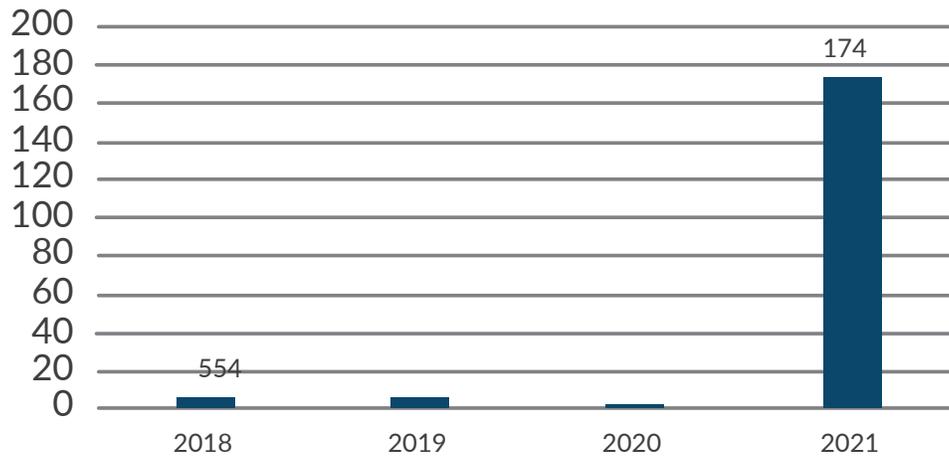
docentes. El 26.25% se capacitaron en el área de rechazo de la violencia y el restante 73.75% en relación de equidad entre hombres y mujeres.

### Indicador 5. Número de campañas sobre promoción de derechos humanos, rechazo a la violencia y promoción de relaciones de equidad en municipios priorizados

Este indicador busca determinar si los gobiernos locales realizan campañas dentro del municipio que promovieran las temáticas de derechos

humanos, rechazo a la violencia y relaciones de equidad.

**Gráfico 24. Número de campañas sobre promoción de derechos, abordajes de conflictos y relaciones de equidad en municipios priorizados**



Fuente: MINEDUCYT-2021-0247, MINEDUCYT-2022-0110.

Durante el 2021, se realizaron 174 campañas<sup>73</sup> sobre promoción de DDHH, rechazo a la violencia y relaciones de equidad entre hombres y mujeres en los municipios priorizados *que compartieron la información*<sup>74</sup>. El 44.25% de las campañas realizadas fueron sobre prevención de violencia, el 30.46% sobre promoción de

DDHH y 16.67% sobre relaciones de equidad entre hombres y mujeres. El porcentaje restante fueron sobre campañas que combinaron estas temáticas. Los municipios priorizados que realizaron más campañas fueron: Santa Ana (17.24%), Usulután (11.49%) y Ciudad Delgado (13.22%).

## **Resultado 2. Promovida la participación social y la reconstrucción del tejido social en los territorios priorizados**

### **Indicador 1. Número de ADESCO y juntas directivas en territorios priorizados funcionando**

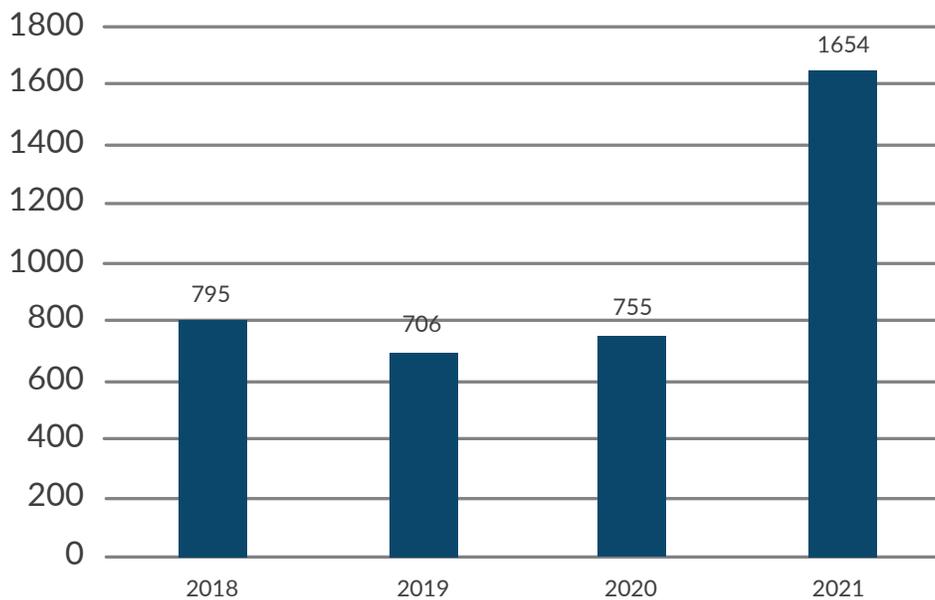
Se consultó a los municipios priorizados sobre las juntas directivas y ADESCO (Asociación de Desarrollo Local) funcionando, entendiendo que

estas son las principales figuras de participación que se promueven en los municipios.

<sup>73</sup> Es necesario mencionar que muchas alcaldías pudieron haber confundido la información de campañas con otro tipo de actividades como cinefórum, brigadas médicas, festivales artísticos, etc. Además, a comparación de la medición anterior, 18 municipios no compartieron información, mientras en la de esta medición solamente 4 no compartieron.

<sup>74</sup> Ahuachapán, Ciudad Delgado, Cojutepeque, Colón, Ilopango, Mejicanos, San Francisco Gotera, San Marcos, San Martín, San Miguel, San Salvador, San Vicente, Santa Ana, Santa Tecla, Soyapango, Usulután y Zacatecoluca.

**Gráfico 25. Número de ADESCO y juntas directivas que se encuentran funcionando en territorios priorizados**



Fuente: Ver nota al pie<sup>75</sup>

En el 2021, en los municipios priorizados que respondieron a la solicitud de información, se registraron 1,654 ADESCOS y juntas directivas. Esto refleja un aumento significativo de estos espacios políticos de las comunidades en comparación con el año 2020, 2019 y 2018. Este cambio seguramente es causado por el número de municipios tomados en cuenta,

en la medición, ya que para la medición del periodo 2018 a 2020 se recibió solamente información consistente de 11 municipios de los 22 municipios priorizados propuestos para la medición; mientras en la medición 2021, se recibió información consistente de 19 municipios.

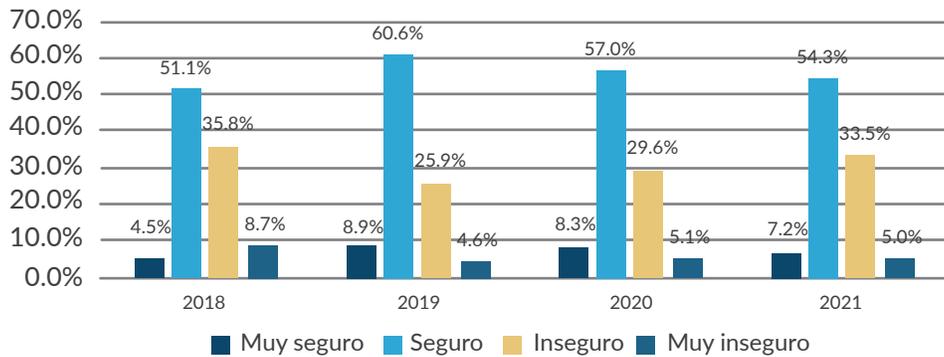
### **Indicador 2. Percepción de seguridad en la comunidad donde vive**

Las acciones de reconstrucción del tejido social implican la generación de espacios de participación para la población, con el fin de que sea esta quien defina sus necesidades y demandas y pueda aportar en la solución de sus problemas, pero para que pueda darse

esta participación es necesario contar con condiciones mínimas de seguridad y en el espacio inmediato de participación. Es en ese sentido que este indicador y el siguiente son incluidos para ponderar la recuperación del tejido social comunitario.

<sup>75</sup> Alcaldía Municipal de San Salvador. Ref. 36-UAIP-2022; Alcaldía Municipal de Santa Ana. Ref. UAIP-015-2022; Alcaldía Municipal de Soyapango. Ref. UAIP-020-2022; Alcaldía Municipal de Mejicanos. No. UAIP110222; Alcaldía Municipal de Colón. Ref. 002-2022 UAIP; Alcaldía Municipal de Ciudad Delgado Ref. UAIP -05-2022; Alcaldía Municipal de San Miguel. ALC SM-2022-10 D; Alcaldía Municipal de Ilopango 04-2022; Alcaldía Municipal de Santa Tecla 023-2022; Alcaldía Municipal de San Marcos. Ref. UAIP-2022-0004; Alcaldía Municipal de Zacatecoluca. Ref. UAIP. 13-2022-IP; Alcaldía Municipal de San Vicente. Ref. 05-UAIP-02-2022; Alcaldía Municipal de Chalatenango 0323; Alcaldía Municipal de San Francisco Gotera. UAIP-AMSGF-11/02/2022-EXP.02; Alcaldía Municipal de Cojutepeque N°04UAIP2022; Alcaldía Municipal de Sonsonate. 01/FEBRERO/2022; Alcaldía Municipal de Usulután. Ref. 001-UAIP-USU-2022; Alcaldía Municipal de Ahuachapán. AMA-UAIP-0006-2022; Alcaldía Municipal de La Unión. UAIP/AMLU.0005.22; Alcaldía Municipal de Apopa. Ref. OAIP013-2022; Alcaldía Municipal de San Martín. UAIP-84-02-2022

**Gráfico 26. Porcentaje de percepción de seguridad en la comunidad de vida**



Fuente: Encuesta de Opinión Pública 2018, 2019, 2020 y 2021 (IUDOP).

De acuerdo a los datos sobre la percepción que la población tiene sobre si su comunidad es segura o no durante el año 2021, el 61.5% de las personas consultadas dijeron sentirse seguras o muy seguras en este espacio. Este porcentaje

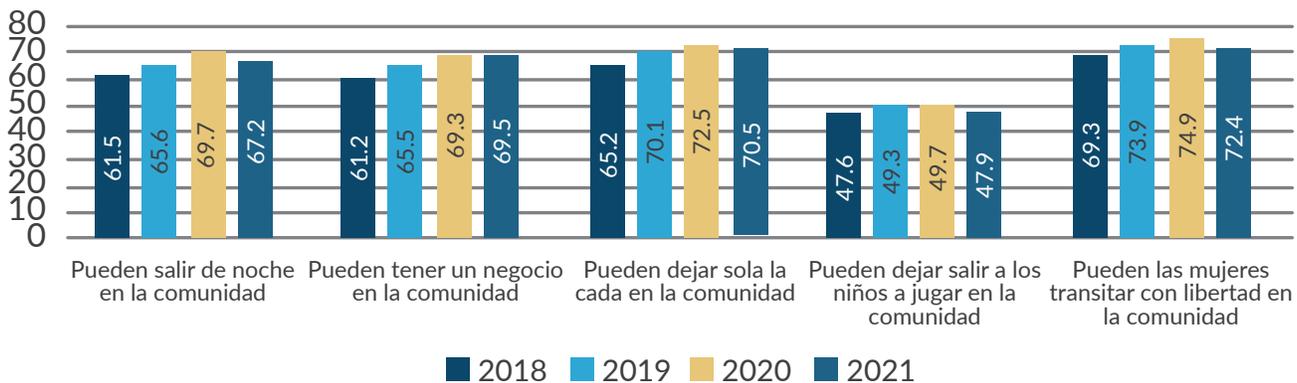
bajó 3.23 puntos respecto del año anterior inmediato (2020), incrementando especialmente la percepción de sentirse inseguro/a en su comunidad.

### **Indicador 3. Uso y percepción de seguridad de espacio público en comunidad**

Complementario a la percepción de seguridad en la comunidad se buscó información sobre el uso del espacio público. Para ello, se consultaron las bases de datos de la Encuesta de Hogares y

de Propósitos Múltiples con el fin de contar con datos sobre el uso del espacio comunitario y la seguridad que les implica su comunidad para la toma de decisiones.

**Gráfico 27. Uso del espacio público en la comunidad**



Fuente: EHPM, 2018-2021.

En la encuesta se consultó a las personas participantes “Considerando la seguridad en su colonia o comunidad, los miembros del hogar Si pueden”, para luego enumerar cada una de

las acciones indicadas arriba. Como puede observarse, la percepción de seguridad sobre el uso del espacio comunitario ha incrementado en los primeros tres años de medición, no obstante,

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

se puede observar que para el año 2021 se han reducido levemente dicha percepción de cada acción indicada en la encuesta. Aunque cabe destacar que la percepción de seguridad para la niñez tiende a ser mucho menor y a presentar menos variabilidad que el resto,

probablemente por el riesgo de violencia que la niñez y la adolescencia tienen ante la presencia de pandillas en los territorios. La percepción de mayor seguridad se indica en el tránsito con libertad de las mujeres en la comunidad.

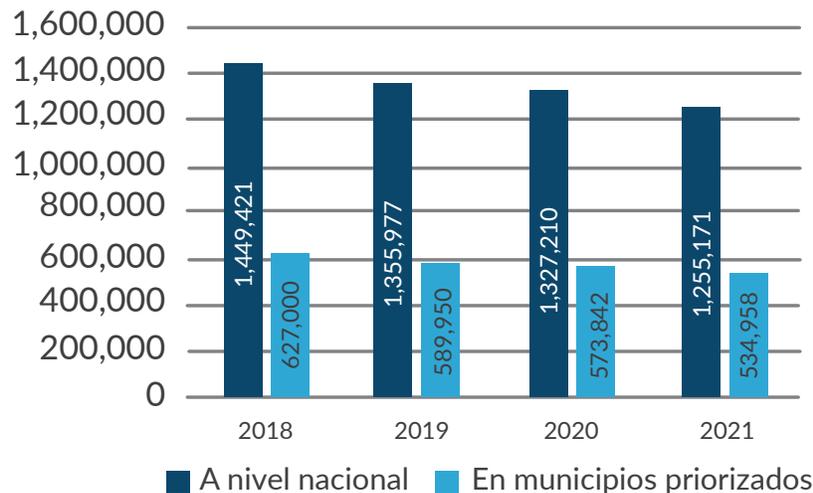
### R.3. Garantizar el acceso y ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en los territorios priorizados

#### Indicador 1. Número registrado de matrícula escolar por año

Los indicadores de este resultado buscaban medir el acceso de derechos fundamentales: educación, trabajo y salud, especialmente en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

de los municipios priorizados, sin embargo, no pudo contarse con datos desagregados para el tema de salud.

Gráfico 28. Registro de matrícula inicial escolar en municipios priorizados<sup>76</sup>



Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247, UAIP-MINEDCYT-2022-0065.

Según datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología el registro de la matrícula inicial en centros escolares de los municipios priorizados ha disminuido en más de 38 mil estudiantes de

2020 a 2021, y a nivel nacional en más de 72 mil estudiantes. Esta disminución se ha venido observando en cada año de medición de los indicadores.

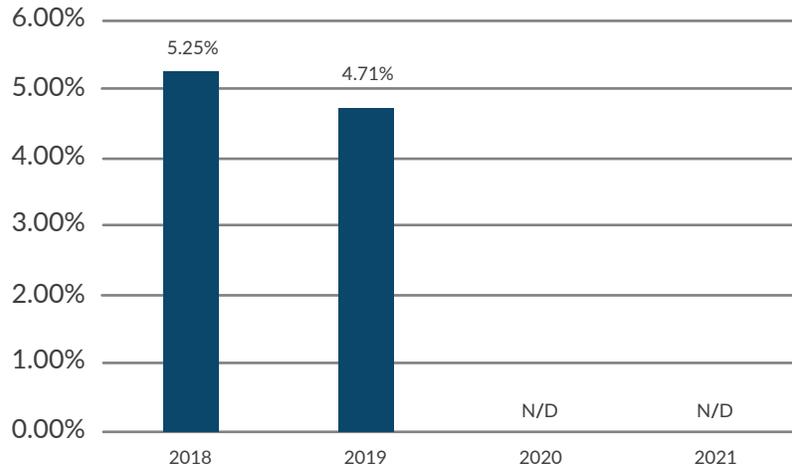
<sup>76</sup> No hay datos del 2020 porque no se especificó la variable de municipio en la base de la EHPM.

**Indicador 2. Tasa de deserción escolar**

Además de la matrícula escolar se calculó la tasa de deserción del sistema educativo, con el fin de

identificar también a personas que abandonaban su proceso formativo luego de ingresar a este.

**Gráfico 29. Tasa de deserción escolar a nivel nacional**



Fuente: UAIP-MINEDCYT-2021-0247, UAIP-MINEDCYT-2022-0065.

De acuerdo a los datos del Ministerio la tasa general de deserción disminuyó entre 2018 y

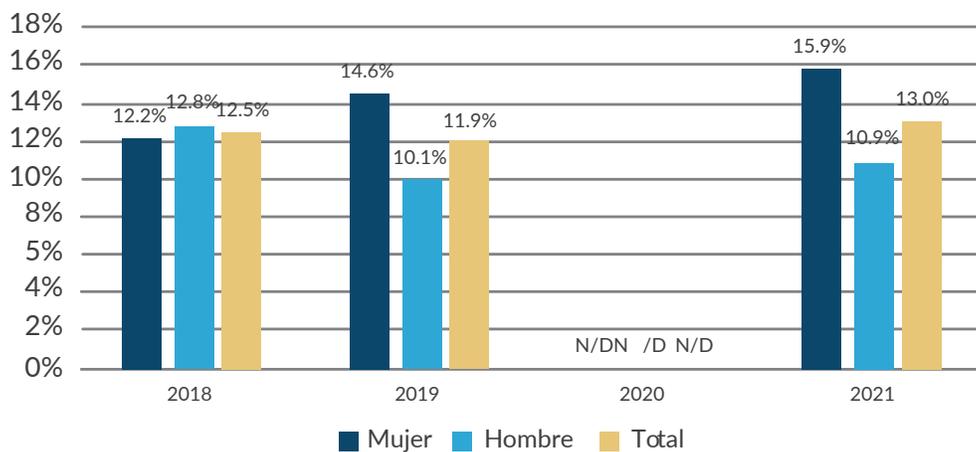
2019, pero no pudo obtenerse información de los años 2020 y 2021.

**Indicador 3. Tasa de desempleo juvenil en municipios priorizados**

A partir de los datos recogidos por la Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples se calculó

la tasa de desempleo juvenil en los municipios priorizados.

**Gráfico 30. Tasa de desempleo juvenil según sexo en municipios priorizados<sup>77</sup>**



Fuente: Base de datos de EHPM (2018, 2019, 2020 y 2021).

<sup>77</sup> No hay datos del 2020 porque no se especificó la variable de municipio en la base de la EHPM.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

De acuerdo a los datos de la EHPM en términos generales la tasa de desempleo juvenil (15-29 años) incrementó en el último año de estudio

en los municipios priorizados, afectando tanto a hombres como a mujeres jóvenes, pero en mayor medida a estas últimas.

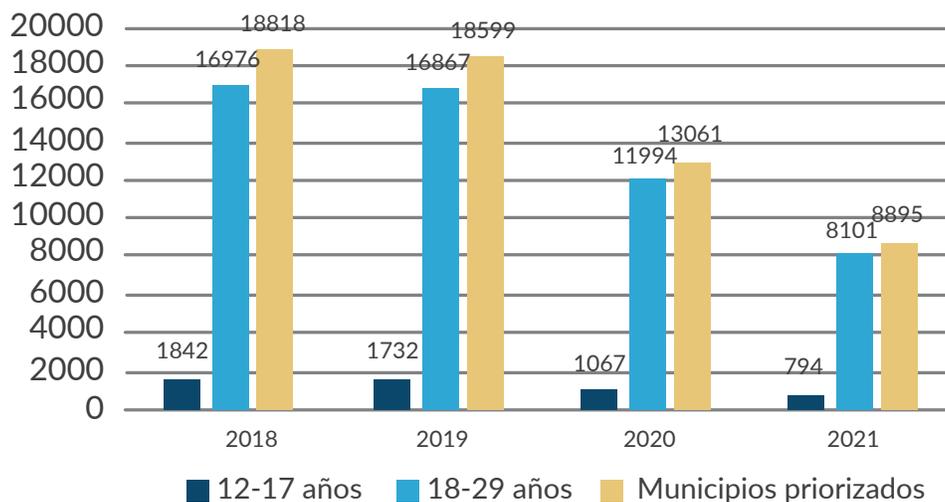
### R.4. Reducidos los niveles de participación delictiva de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

#### Indicador 1. Cantidad de adolescentes en conflicto con la ley y jóvenes imputados por delitos

Como indicadores de impacto las acciones de prevención de violencia deberían reducir los riesgos para que poblaciones en condiciones de vulnerabilidad participen en hechos de violencia

o se vean afectadas por estos. En ese sentido, a continuación, se mide la participación de adolescentes y jóvenes en actividades delictivas en los municipios priorizados.

Gráfico 31. Cantidad de adolescentes y jóvenes imputados por delitos en total



Fuente: FGR-UAIP-281-2021 y FGR-UAIP-83-2022.

De acuerdo a los datos de la Fiscalía la población adolescente (12-17) y joven (18-29) ha reducido su participación en actos delictivos en el año 2021, no obstante, la tendencia entre los años previos se mantiene casi idéntica. La cantidad de jóvenes imputados, cuyo hecho sucedió en los

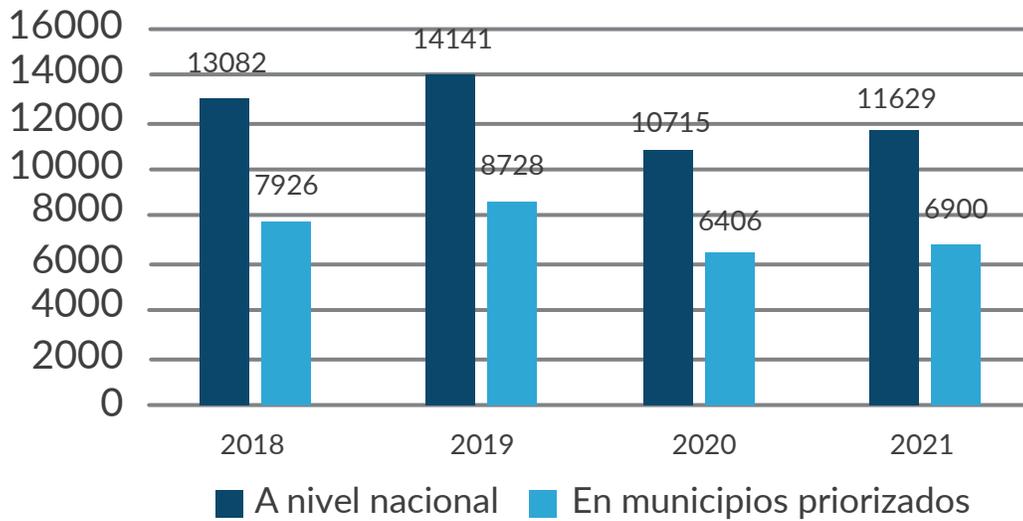
municipios priorizados, fueron 8,895, es decir, el 40% de los jóvenes imputados a nivel nacional. De estos 8,895 jóvenes, donde se imputaron más jóvenes cuyo delito fue en los municipios de: Santa Ana (16.72%), San Miguel (13.66%) y Soyapango (9.41%).

#### Indicador 2. Cantidad de mujeres imputadas por delitos priorizados

El otro indicador que pudo medirse respecto a la reducción de la participación en hechos delictivos por parte de poblaciones en

condiciones de mayor vulnerabilidad fue la cantidad de mujeres imputadas por delitos.

**Gráfico 32. Cantidad de mujeres imputadas por delitos en municipios priorizados<sup>72</sup>**



Fuente: FGR-UAIP-281-2021 y FGR-UAIP-83-2022.

Según la FGR, aunque se presenta una tendencia a la baja en el número de mujeres imputadas por comisión de delitos en los municipios priorizados entre 2019 y 2020, en el año 2021 se observa

un leve incremento (494 casos más que el año anterior). En todos los años, del total de mujeres imputadas, el 60% cometió el delito en un municipio priorizado.

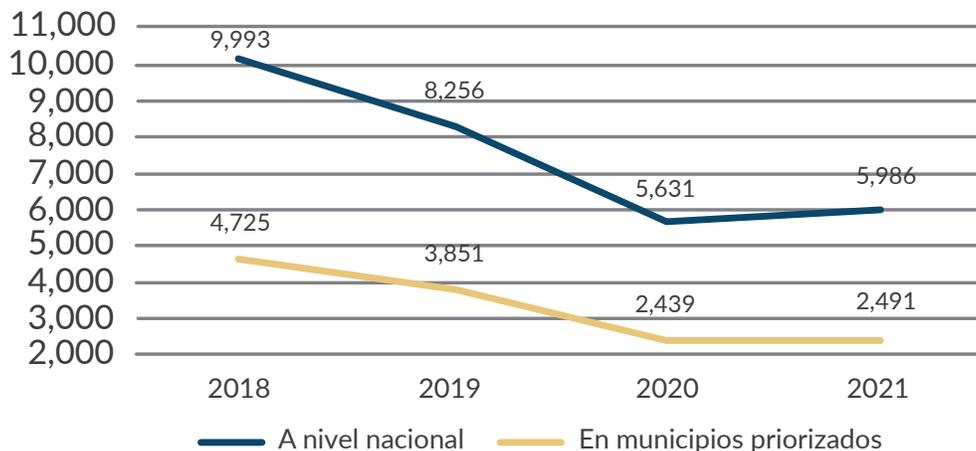
## **R.5. Reducidos los niveles de victimización en territorios priorizados, con énfasis en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad**

### **Indicador 1. Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego en municipios priorizados**

Se presentan datos de denuncias registradas por la policía de delitos cometidos con arma de

fuego, comparando el comportamiento nacional y el de los municipios priorizados.

**Gráfico 33. Número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego**



Fuente: PNC-UAIP-232-2021, PNC-UAIP-079-2022.

<sup>78</sup> NEn esta medición se tomaron en cuenta todos los delitos, la vez anterior solo los priorizados.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

El número de denuncias por delitos cometidos con arma de fuego registradas por la PNC ha disminuido en los primeros tres años de análisis. Sin embargo, en el año 2021 se muestra un leve incremento tanto a nivel nacional como en los municipios priorizados. En estos últimos

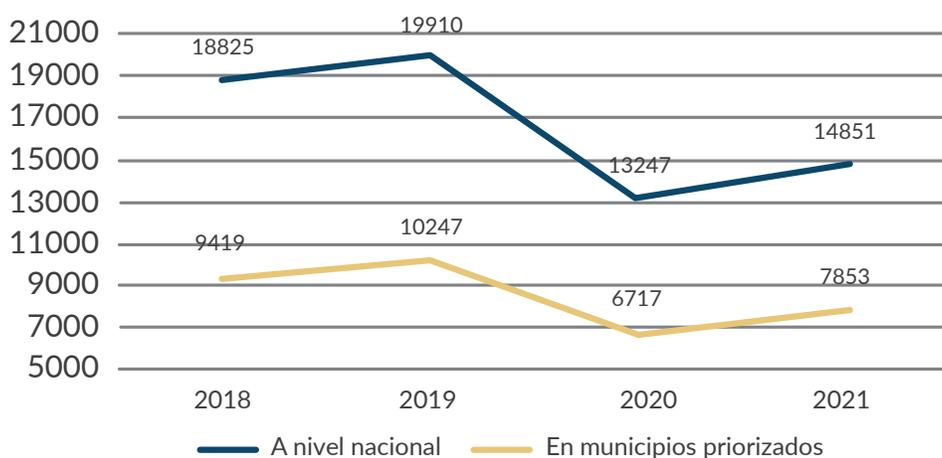
se registraron 2,491 denuncias por delitos cometidos con arma de fuego. Los municipios con más denuncias por delitos cometidos en estos son: San Miguel (12.53%) y San Salvador (19.55%).

### Indicador 2. Número de víctimas por delitos en municipios priorizados

Este indicador busca dar información sobre la cantidad de víctimas que se registran en las denuncias en los municipios priorizados, en

relación a las cantidades reportadas a nivel nacional.

Gráfico 34. Número de víctimas por delitos priorizados<sup>79</sup>



Fuente: FGR-UAIP-281-2021, FGR-UAIP-83-2022.

El gráfico anterior muestra un incremento significativo del número de víctimas en 2021 respecto al año anterior. Esta tendencia se observa casi de manera idéntica en ambos ámbitos. Se registraron 15,981 víctimas de

delitos priorizados, de los cuales el 52.24% fueron cometidos en los municipios priorizados. Los municipios priorizados con más víctimas fueron: San Salvador (18.84%) y Santa Ana (12.86%).

## Eje 3. Atención a víctimas

El eje de Atención a víctimas inicialmente contaba con 15 indicadores, pero en este informe se presentarán únicamente 5 indicadores debido a falta de información, información incompleta e información cualitativa que no pudo procesarse de manera adecuada para la medición.

<sup>79</sup> Se eliminaron los delitos que no se incluyeron en ambas solicitudes, estos son: Desaparición Forzada de Personas (Art. 364 CP), Privación de Libertad (Art. 148 CP), Actos Terroristas Cometidos con Armas, Artefactos o Sustancias Explosivas, Agentes Químicos, Biológicos o Radiológica, Agresión Sexual en Menor e Incapaz (Art. 161 CP), Otras Agresiones Sexuales (Art. 160 CP), Violación y Agresión Sexual Agravada (Art. 162 CP).

**Tabla 14. Resultados e indicadores medidos para el eje Atención a víctimas**

<b>R.1. Mejoradas las capacidades y los recursos institucionales para la atención y protección integral de víctimas.</b>
<b>Indicadores</b>
1.Presupuesto asignado a instituciones del sistema nacional y subsistemas de atención y protección a víctimas
2.Cantidad de formaciones especializadas recibidas por el personal de atención directa
<b>R.2. El sistema nacional y los subsistemas de atención y protección integral a víctimas de la violencia funcionan de manera eficaz y articulada</b>
<b>Indicadores</b>
1.Número de víctimas atendidas por el sistema nacional derivadas a subsistemas de atención
2.Número de víctimas atendidas por los subsistemas
<b>R.3. Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de atención y protección a víctimas</b>
<b>Indicadores</b>
1.Número y localización de las oficinas departamentales y oficinas locales de atención a víctimas en el país por año

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta la medición de cinco indicadores del eje Atención a Víctimas.

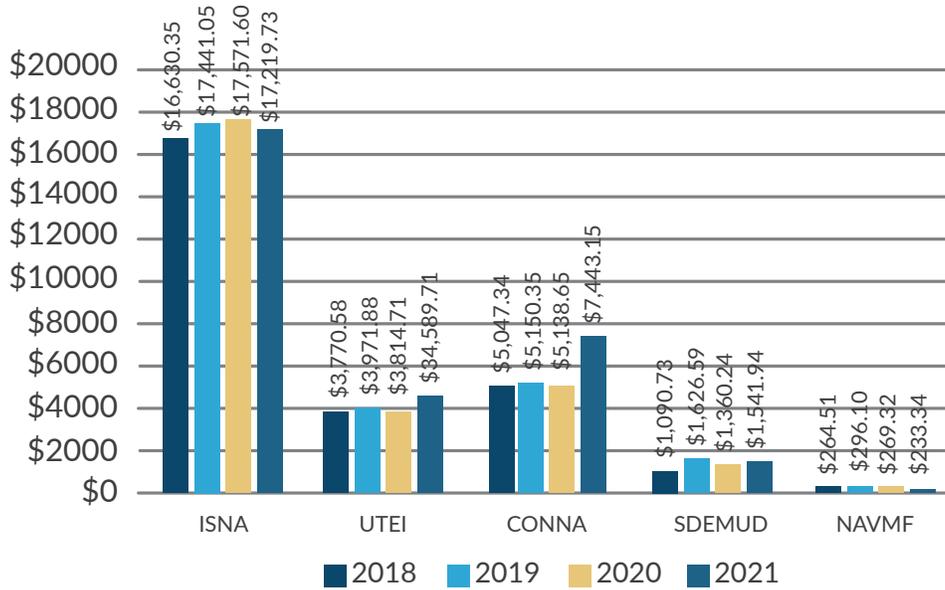
**Resultado 1. Mejoradas las capacidades y los recursos institucionales para la atención y protección integral de víctimas.**

***Indicador 1. Presupuesto asignado a instituciones del sistema nacional y subsistemas de atención y protección a víctimas***

Para contar con información sobre la asignación presupuestaria en los subsistemas de atención a víctimas de la violencia se tomaron en cuenta sistemas de atención hacia poblaciones en

condiciones de vulnerabilidad (niñez, mujeres) y sistemas de atención a víctimas especializados (víctimas y testigos).

**Gráfico 35. Presupuesto asignado a instituciones de atención a víctimas**



Fuente: MINSAL-UAIP-493-2021; ISNA-UAIP-022-2021; UTE-UAIP-07-2021; Ley de presupuesto CONNA (2018, 2019 y 2020); ISDEMU-UAIP-0034-2021, UAIP2022-004 (ISNA) UTE-UAIP-01/2022, UAIP-0005/2022 (CONNA), ISDEMU-005-2022.

A excepción del presupuesto asignado al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) y a la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNAVMF), las demás instituciones consultadas tuvieron un leve incremento de su presupuesto en 2021. Los fondos reportados en este indicador son los dirigidos a alguna acción que se oriente a la atención de personas víctimas

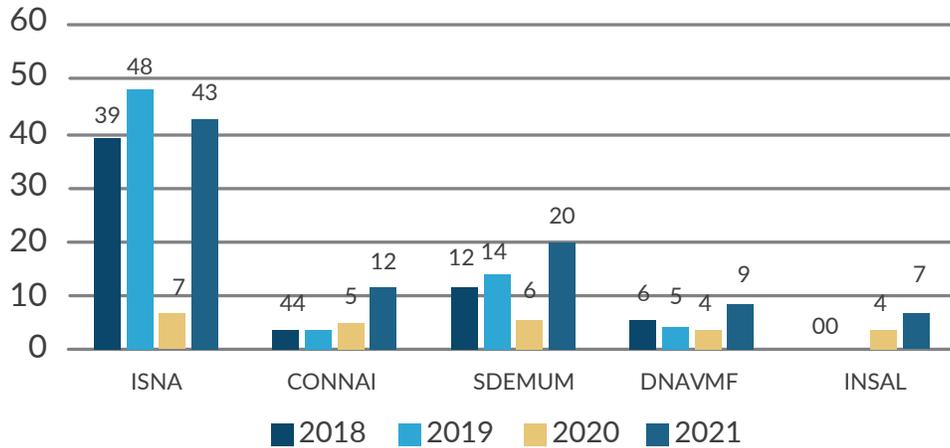
de la violencia, por ejemplo, de la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE) del Sector Justicia se presenta el presupuesto asignado a su programa de protección a víctimas y testigos. La Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNAVMF) es la que reporta menos presupuesto de las instituciones a pesar de ser responsable del funcionamiento de las Oficinas Locales de Atención a Víctimas.

**Indicador 2. Cantidad de formaciones especializadas recibidas por el personal de atención directa**

El indicador busca contar con información sobre la especialización del personal de atención directa a población víctima de violencia. La mayor cantidad de actividades reportadas fue por el Instituto Salvadoreño de Niñez y Adolescencia

(ISNA), donde se informó de diversos cursos en torno a derechos de la niñez y la adolescencia, así como disciplina positiva y prevención de violencias.

**Gráfico 36. Cantidad de formaciones especializadas recibidas por personal de atención a víctimas por institución**



Fuente: UAIP-0005/2022 (CONNA), UAIP2022-004(ISNA), ISDEMU-005-2022, 14/2022-UAIP/MJSP 2022-6017-188 (MINSAL), UTE-UAIP-07-2021; CONNA-UAIP-0017-2021; ISDEMU-UAIP-0034-2021; FGR-UAIP-0057-2021; MINSAL-UAIP-493-2021; ISNA-UAIP-0022-2021.

El ISNA y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) fueron las instituciones que más formaciones reportaron durante el año 2021. En general, todas las demás instituciones mostraron un incremento en la cantidad de los procesos formativos realizados durante el año de estudio. Se registraron 148 formaciones en el que participó el personal de atención directa a víctimas de violencia. En estas formaciones se capacitaron un total de 2,774

personas; 1,336 mujeres, 674 hombres y 764 no fueron registradas según sexo. El 65% del total de personas capacitadas en estas instituciones eran del ISNA, el 10% del ISDEMU, el 10% del MINSAL, el 8% del CONNA y el 7% del MJSP. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que una persona pudo haber participado en más de una formación. Con respecto al tipo de actividad formativas, 29 fueron talleres, 26 cursos, 12 capacitaciones, 9 diplomados y 2 jornadas.

## **Resultado 2. El sistema nacional y los subsistemas de atención y protección integral a víctimas de la violencia funcionan de manera eficaz y articulada**

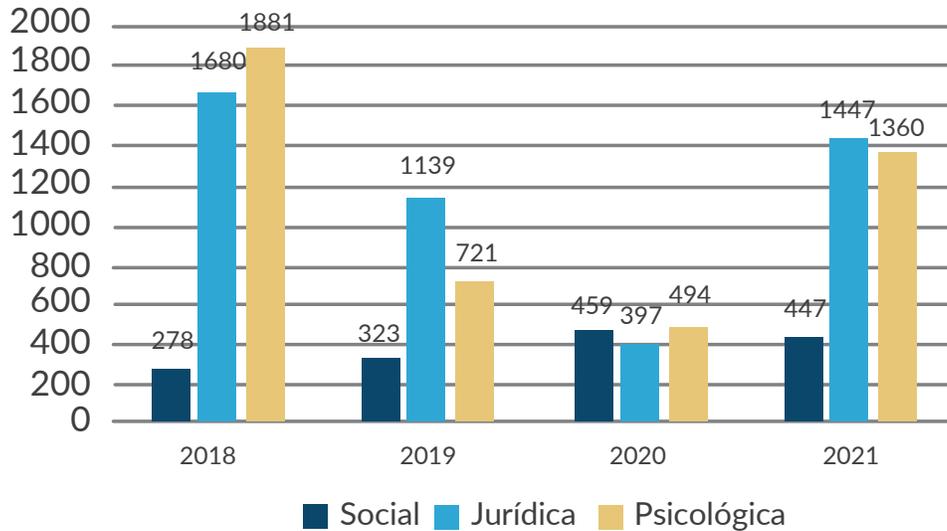
### **Indicador 1. Número de víctimas atendidas por el sistema nacional derivadas a subsistemas de atención**

Tomando a la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada (DNAVVMF) como la institución rectora del tema de atención a

víctimas de la violencia, se solicitó el número y tipo de servicio brindado durante 2021.

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

Gráfico 37. Número de atenciones brindadas por la DNAVMF de acuerdo a tipo de servicio



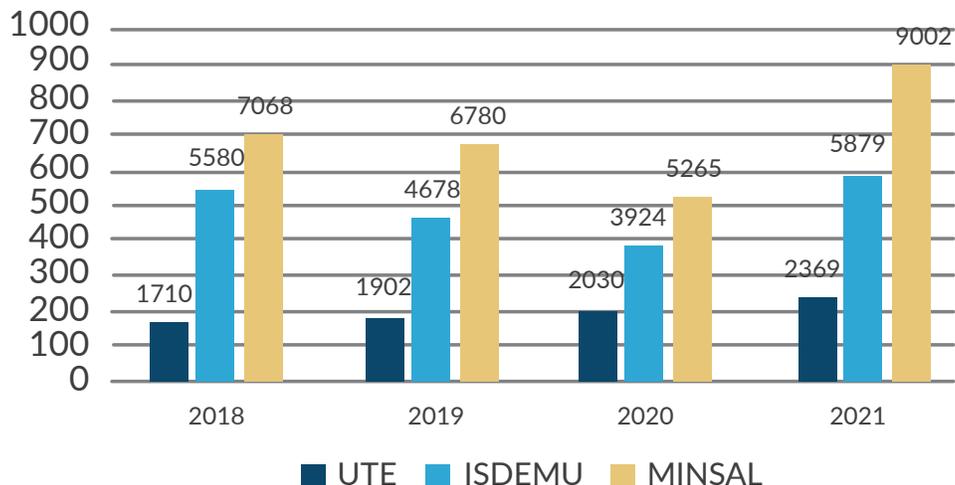
Fuente: MJSP-UAIP-057-2021, 30/2022-UAIP/MJSP.

A excepción de los servicios de atención social brindados por la DNAVMF, los servicios jurídicos y de atención psicológica se han visto incrementados significativamente en el año 2021, pasando de un total de 1,350 en 2020 a 3,254 en 2021. Esto pudiera corresponder a la suspensión de las medidas restrictivas de movilidad en 2021 generadas por la pandemia. La DNAVMF registró 447 asistencias sociales (14%), 1360 asistencias psicológicas (42%) y 1447 asistencias jurídicas (44%). La mayor parte

de asistencia social fueron por desplazamiento forzado (31%) y por amenazas (19%). La mayor parte de asistencia psicológica fueron por violencia intrafamiliar (17%), amenazas (17%), violación (14%) y otros hechos de violencia (14%). La mayor parte de asistencia jurídica fueron por violación (15%), violencia intrafamiliar (15%), vulneración de derechos (10%), amenazas (11%) y estupro (10%). El 78% de las asistencias fueron brindadas a mujeres y el 22% a hombres.

### Indicador 2. Número de víctimas atendidas por los subsistemas

Gráfico 38. Número de atenciones brindadas por institución



Fuente: UTE-UAIP-07-2021; ISDEMU-UAIP-0034-2021; MINSAL-UAIP-493-2021; PNC-UAIP-232-2021; 2022-6017-188 (MINSAL), ISDEMU-005-2022, UTE-UAIP-01/2022 (UTE)

En términos generales, las instituciones consultadas presentaron un leve incremento de atenciones en 2021, a excepción del incremento más significativo el cual se dio en el MINSAL, pasando de 5,265 atenciones en 2020 a 9,002 en 2021. Las instituciones atendidas

por los subsistemas reportan 24,797 víctimas atendidas, de las cuales 15,691 fueron niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres; 6,737 fueron niños, adolescentes, jóvenes y hombres; y 2,369 se desconoce.

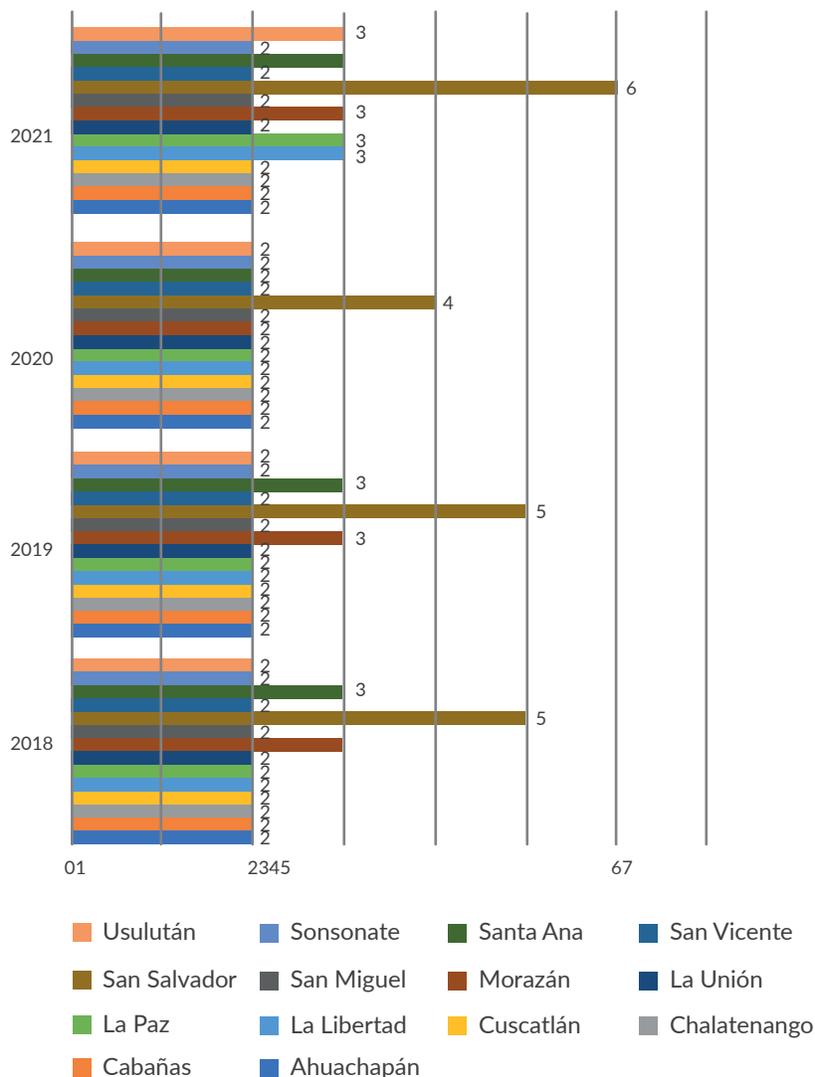
### **Resultado 3. Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de atención y protección a víctimas**

#### **Indicador 1. Variación en cobertura departamental y local de las instituciones de atención**

El indicador pretende determinar si se cuenta con mayor capacidad en términos de cobertura territorial de los distintos servicios de atención

a víctimas de la violencia, registrando posibles variaciones del número de locales de atención.

**Gráfico 39. Número de locales de atención a víctimas de violencia por departamento**



Fuente: ISDEMU-UAIP-0034-2021; CONNA-UAIP-0017-2021; ISDEMU-005-2022, UAIP-0005/2022(CONNA).

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

En relación a los locales que brindan atención a víctimas de violencia se obtuvo información de CONNA e ISDEMU. Los locales aumentaron desde 2018 al 2021, pasando de 33 a 37. El

CONNA aumentó 1 e ISDEMU, 3. Con respecto a la cobertura, los departamentos donde aumentó la cobertura fueron: Usulután (1), San Salvador (1), La Paz (1) y La Libertad (1).

### Eje 4. Rehabilitación e inserción

El eje de rehabilitación e inserción inicialmente contaba con 17 indicadores, de los cuales en este informe se presentan 9. La información presentada en este eje proviene de la Dirección General de Centros Penales (DGCP), el Observatorio Universitario de Derechos

Humanos (OUDH) de la UCA y otras instituciones estatales. Se tomaron datos del OUDH debido a la ausencia de información brindada por la DGCP ante las solicitudes enviadas, sin embargo, la fuente de este siguen siendo instituciones estatales.

**Tabla 15. Resultados e indicadores medidos en el eje Rehabilitación e inserción**

R.1. Generadas condiciones para la efectiva administración de los centros de detención	
Indicadores	
1.	Tasa de hacinamiento de personas privadas de libertad en centros de detención
2.	Personal de centros de detención cuenta con competencias para el desarrollo de sus funciones
3.	Porcentaje de personas procesadas y condenadas en el sistema penitenciario
R.2. Centros de detención cumplen estándares mínimos de derechos humanos nacionales e internacionales	
Indicadores	
1.	Tasa de mortalidad en centros de detención
2.	Número de personas privadas de libertad que reciben atención médica
3.	Cantidad de personas detenidas en bartolinas policiales
R.3. Desarrollados programas de inserción de personas ex privadas de libertad	
Indicadores	
1.	Porcentaje de población privada de libertad en fase de confianza y semilibertad
R.4. Garantizada la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad	
Indicadores	
1.	Porcentaje de personas ex privadas de libertad reincidentes

**Tabla 15. Resultados e indicadores medidos en el eje Rehabilitación e inserción**

2.Tasa de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes

Fuente: Elaboración propia.

El eje de Rehabilitación e inserción buscó obtener información relativa a la administración de los centros de detención, el cumplimiento de estándares mínimos, programas de rehabilitación

e inserción y la reincidencia en la comisión de delitos. A continuación, se presenta la información obtenida para este informe.

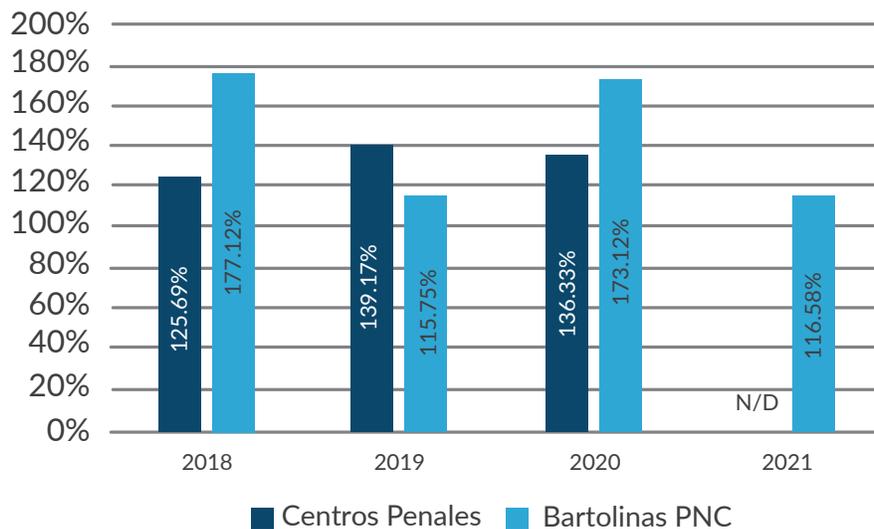
**Resultado 1. Generadas condiciones para la efectiva administración de los centros de detención**

**Indicador 1. Tasa de hacinamiento de personas privadas de libertad en centros de detención**

La tasa de hacinamiento ha sido tomada en torno a la capacidad instalada de los centros penitenciarios y las bartolinas de la Policía Nacional Civil, donde las personas deberían de estar en detención administrativa, pero que se utilizan para mantener a personas que

se encuentran procesadas por algún delito (en fase de investigación con medida de detención provisional). Los datos presentados se hacen con base en la población penitenciaria al mes de diciembre de cada año.

**Gráfico 40. Tasa de hacinamiento en Centros penales y bartolinas de la PNC**



Fuente: DGCP-UAIP-0014-2021, PNC-UAIP-079-2022, UAIP/OIR/0075/2022 (DGCP) y Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH)

La Dirección General de Centros Penales dio resolución de que la información requerida para la medición de este indicador no podía proporcionarse porque ha sido clasificada como

parte de la política de seguridad de la institución, pues la misma constituye un elemento fundamental en la toma de decisiones del titular de la DGCP y porque puede poner en riesgo la

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

seguridad pública, declarándose como reservada; por ello no se cuenta con datos de medición para el año 2021. Con respecto a la PNC y la situación de bartolinas, la tasa de hacinamiento

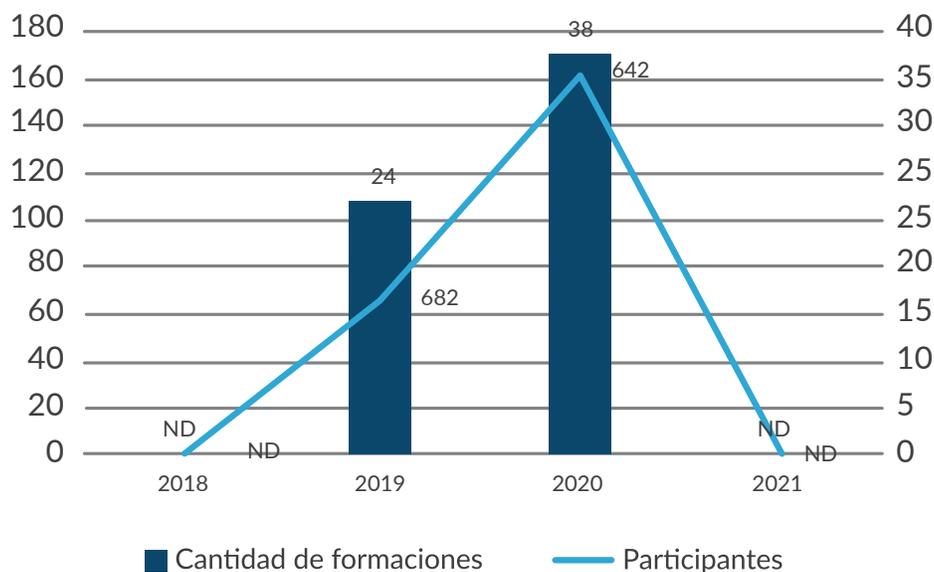
incrementó en 2020, no obstante, así como sucedió en 2019, la tasa de hacinamiento disminuyó en el año 2021 pasando de un 173% en 2020 a un 116.6% en 2021.

### Indicador 2. Personal de centros de detención cuenta con competencias para el desarrollo de sus funciones (en Centros Penales)

Para este indicador no se obtuvieron datos para el año 2021, ya que la DGCP declaró como reservada dicha información, por lo que solo se

presenta información brindada por la DGCP para 2019 y 2020.

Gráfico 41. Cantidad de formaciones y número de participantes del personal de Centros Penitenciarios



Fuente: DGCP-UAIP-055-2021, UAIP/OIR/0075/2022 (DGCP)

De acuerdo a los datos brindados por la DGCP se incrementó el número de formaciones dirigidas al personal de centros penitenciarios entre 2019 y 2020. Las formaciones se orientaron en mayor

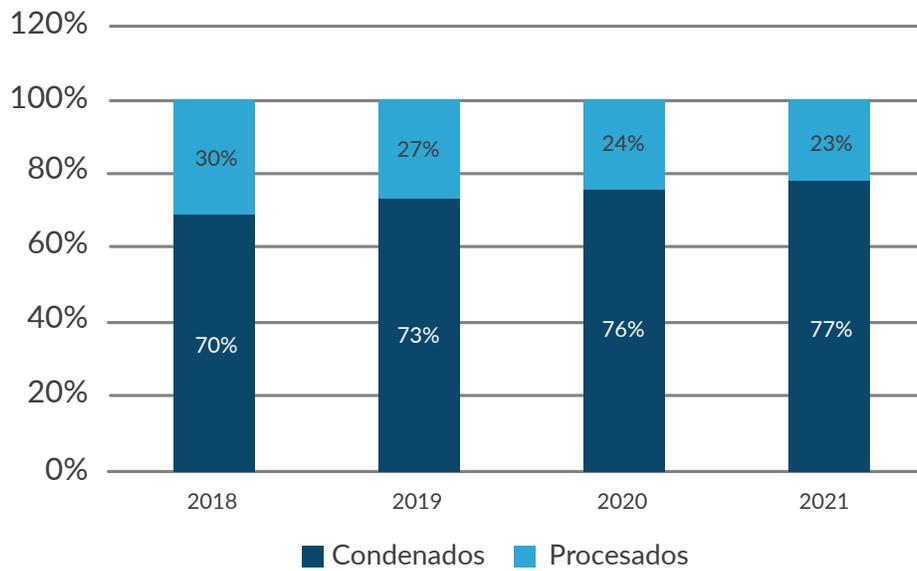
medida hacia temas de derechos humanos, prevención de violencia y violencia de género y criminología.

### Indicador 3. Porcentaje de personas procesadas y condenadas en el sistema penitenciario

El indicador busca mostrar la situación jurídica de las personas privadas de libertad que se encuentran en centros penitenciarios, ya sea

que cuenten con una condena o si se encuentran todavía siendo procesados/as por algún delito.

Gráfico 42. Porcentaje de población privada de libertad de acuerdo a su condición jurídica<sup>80</sup>



Fuente: Estadísticas Penitenciarias (DGPC)- 22/03/2021; 28/12/2020; 31/12/2019; 31/12/2018.

Se registra un leve descenso de las personas que se encuentran privadas de libertad sin condena,

pasando de 24% de personas procesadas (sin condena) en 2020 a un 23% en 2021.

## Resultado 2. Centros de detención cumplen estándares mínimos de derechos humanos nacionales e internacionales

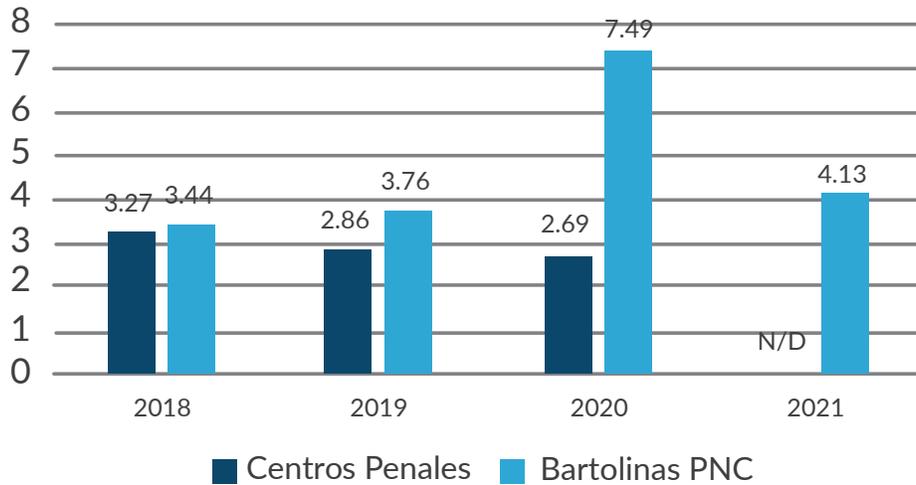
### Indicador 1. Tasa de mortalidad en centros de detención

Se buscó registrar las muertes ocurridas en los centros de detención, tanto de centros penitenciarios como en bartolinas, ya que este elemento debería de tomarse como un indicador del cuidado de las personas que están bajo responsabilidad y resguardo del

Estado salvadoreño. Tanto la DGCP como la PNC reportan faltantes graves de información, ya que incluso en casos que ocurrieron en 2018 se sigue sin contar con informe de autopsia que permita determinar la causa de muerte.

<sup>80</sup> Datos de 2021 hasta el mes de marzo.

**Gráfico 43. Tasa de mortalidad por cada mil personas privadas de libertad**



Fuente: DGCP-UAIP-014-2021, PNC-UAIP-069-2021, PNC-UAIP-022-2022, PNC-UAIP-079-2022, Informe Anual 2020 del OUDH (<https://oudh.uca.edu.sv/cms/publicaciones>).

Se puede observar una reducción sustancial de la tasa de muertes en bartolinas de la Policía Nacional Civil, pasando de 7.49 en el año 2020 a 4.13 en 2021. Para los primeros tres años de estudio la tasa de muertes en centros penales se

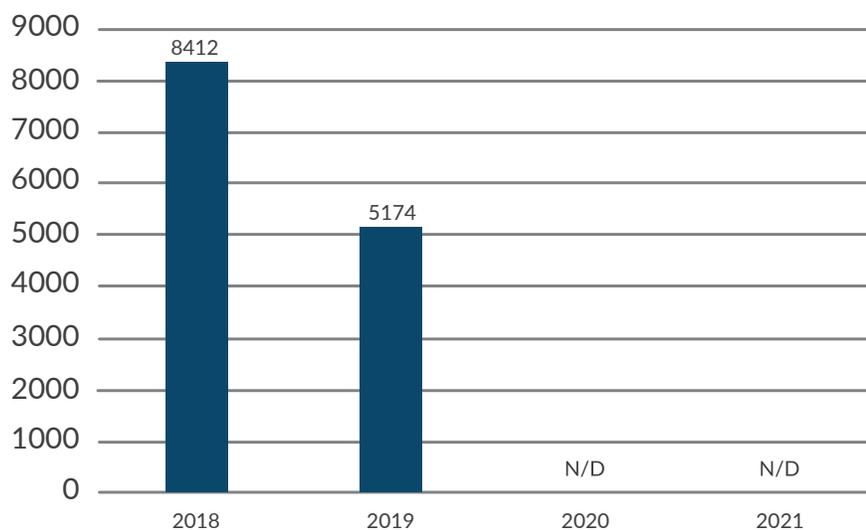
reporta en disminución, pero para el año 2021 no se cuenta con información debido a que la DGCP dio resolución de que la información requerida para la medición de este indicador se encontraba como información reservada.

### **Indicador 2. Número de personas privadas de libertad que reciben atención médica**

Se consultó sobre las atenciones médicas brindadas a las personas privadas de libertad, pero solo se pudo obtener información sobre las

citas hospitalarias efectuadas en los años 2018 y 2019.

**Gráfico 44. Número de citas hospitalarias de personas privadas de libertad**



Fuente: DGCP-UAIP-313-2019, UAIP/OIR/0075/2022 (DGCP)

Respecto a los datos obtenidos se observa un descenso significativo de número de citas hospitalarias entre los años 2018 y 2019. Por otro lado, se reportaron 182 (2018) y 189 (2019)

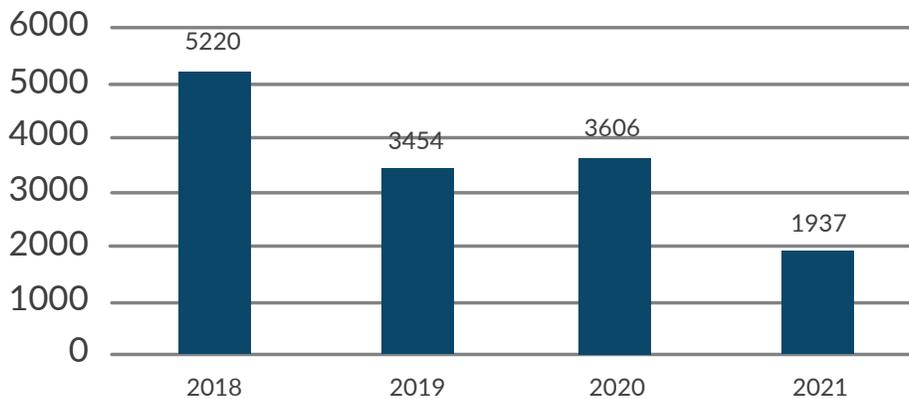
personas como parte del personal de salud en los centros penitenciarios. No se obtuvieron datos para 2020 y 2021, ya que la información fue negada por clasificarse como reservada.

### **Indicador 3. Cantidad de personas detenidas en bartolinas policiales**

Además, se consultó sobre la cantidad de personas en detención en bartolinas de la PNC, ya que, como se mencionó anteriormente, estos

espacios deberían de utilizarse únicamente para detenciones administrativas, no como centros de privación de libertad o cumplimiento de pena.

**Gráfico 45. Número de detenciones en bartolinas policiales**



Fuente: PNC-UAIP-079-2022, Informe Anual de Derechos Humanos del Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH) 2018, 2019, 2020 y 2021. Disponible en: <https://oudh.uca.edu.sv/cms/publicaciones>.

Se registra un descenso significativo de personas en bartolinas, pasando de 3,606 en 2020 a 1,937 en 2021, la cifra más reducida del período estudiado en este informe. Los datos presentados se obtuvieron del Informe Anual de Derechos Humanos del Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH) de la UCA. El promedio mensual más alto fue el de abril de 2021 cuando se registraron una cantidad de 4,166 personas detenidas en

bartolinas. Asimismo, resalta que en junio de 2021 cae el número promedio de personas detenidas en bartolinas 90%, es decir, pasa de 3,950 a 530. Esto pudo deberse a que en este año se realizaron cierres de bartolinas policiales a nivel nacional y traslados de personas a centros penitenciarios<sup>81</sup>. En promedio el 87% de las personas detenidas durante el año 2021 fueron hombres, y el 13% fueron mujeres.

<sup>81</sup> Diario El Salvador, "Policía Nacional Civil ha cerrado 11 bartolinas por no cumplir condiciones para la detención", 6 de octubre de 2021.

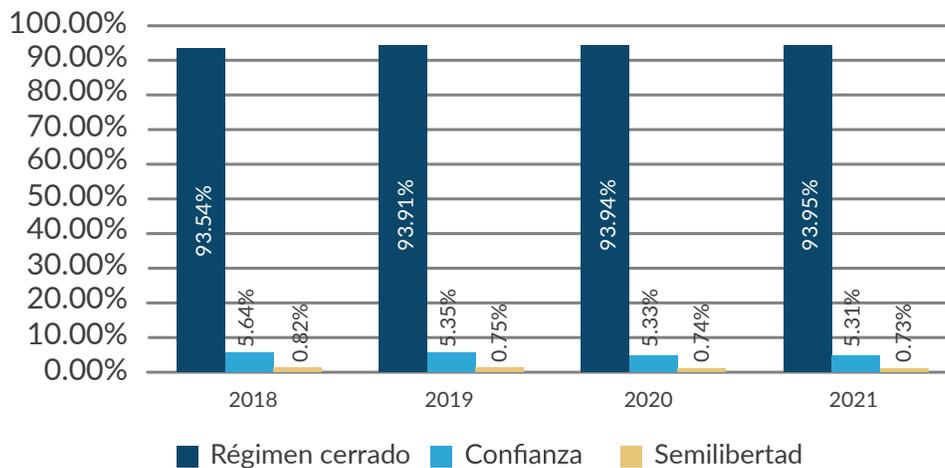
### **Resultado 3. Desarrollados programas de inserción de personas ex privadas de libertad**

#### **Indicador 1. Porcentaje de población privada de libertad en fase de confianza y semilibertad**

Los procesos de rehabilitación e inserción de personas privadas de libertad deberían buscar procesos de integración y vuelta a la vida social y económica lejos del cometimiento de delitos, por lo que las medidas que buscan esta integración

y reincorporación deberían de ser significativas dentro del funcionamiento penitenciario. En ese sentido, se consultó sobre el porcentaje de población que cumple la pena en fase de confianza o de semilibertad.

**Gráfico 46. Porcentaje de población de acuerdo a régimen de cumplimiento de la pena<sup>82</sup>**



Fuente: Estadísticas Penitenciarias (DGPC)- 22/03/2021; 28/12/2020;31/12/2019;31/12/2018.

Para el año 2021 el sistema penitenciario continúa privilegiando el uso de regímenes cerrados de cumplimiento de pena, manteniendo porcentajes bajos en la utilización de un régimen

de confianza o de semilibertad. Estos porcentajes se han mantenido casi idénticos en los años de estudio.

### **Resultado 4. Garantizada la rehabilitación e inserción de personas privadas de libertad**

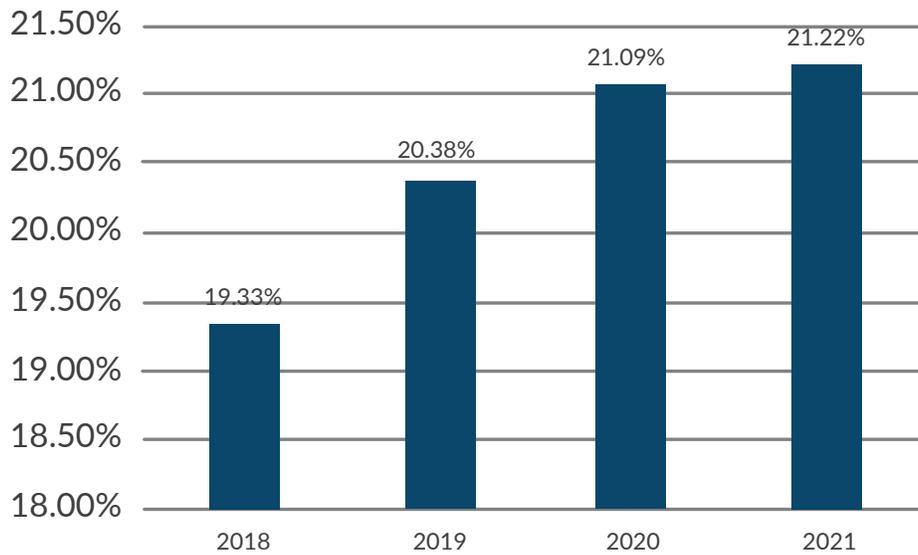
#### **Indicador 1. Porcentaje de personas ex privadas de libertad reincidentes**

Uno de los elementos que debería de buscar los sistemas penitenciarios orientados a la rehabilitación e inserción de personas privadas de libertad es la no reincidencia en la comisión

de delitos de personas que hayan ya estado en el sistema. En ese sentido, se busca conocer si la reincidencia ha incrementado o no durante el 2021.

<sup>82</sup> Datos de 2021 hasta el mes de marzo.

**Gráfico 47. Porcentaje de población reincidente en la comisión de delitos<sup>83</sup>**



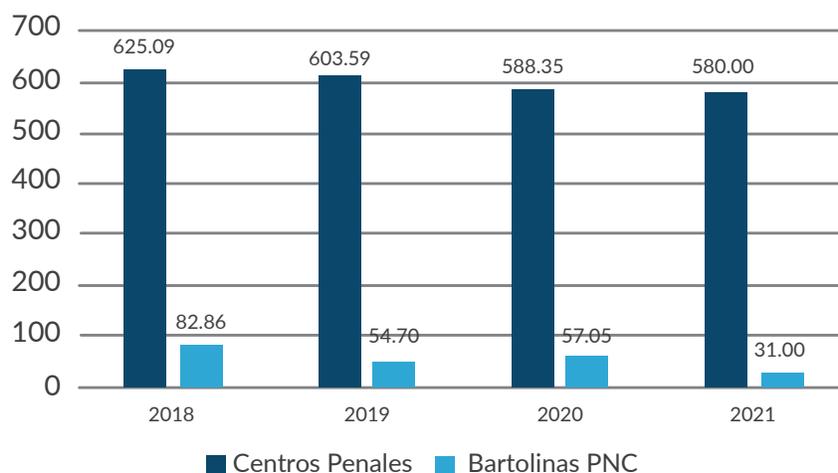
Fuente: Estadísticas Penitenciarias (DGPC)- 22/03/2021; 28/12/2020;31/12/2019;31/12/2018

De acuerdo con los datos brindados por la DGCP se observa que el porcentaje de personas reincidentes en la comisión de delitos se mantiene casi idéntica entre 2020 y 2021.

**Indicador 2. Tasa de población penitenciaria por cada 100,000 habitantes<sup>84</sup>**

Por último, se presenta la tasa de la población penitenciaria por cada 100 mil habitantes en El Salvador, como un indicador de del uso privativo de la libertad como mecanismo de atención a la comisión de delitos.

**Gráfico 48. Tasa de población privada de libertad por cada 100 mil habitantes**



Fuente: Estimaciones y proyecciones de población nacional 2005-2050. MINEC-DIGESTYC-UNFPA; Informe Anual 2020 del OUDH (<https://oudh.uca.edu.sv/cms/publicaciones>); DGCP-UAIP-0014-2021; PNC-UAIP-079-2022; Estadísticas Penitenciarias (DGPC)- 22/03/2021.

<sup>83</sup> Datos de 2021 hasta el mes de marzo.

<sup>84</sup> En 2021, la tasa de Centros Penales está calculada hasta 22/3/2021. Asimismo, la tasa de bartolinas PNC se calculó un promedio de la población privada de libertad, no es un dato hasta una fecha dada.

De acuerdo a las tasas calculadas, con base a los datos presentados por la DGCP y la población total del país, se observa un descenso de la misma en el 2021, tanto para el caso de los

Centros Penales y las bartolinas policiales, sin embargo, todas ellas representan tasas mayores en relación con la tasa de los países centroamericanos (564 para el año 2021<sup>85</sup>).

## Conclusiones

El Salvador tiene más de 30 años buscando enfrentar la complejidad de las diversas manifestaciones de la violencia y la criminalidad, priorizando la atención a sus efectos e invirtiendo en menor medida esfuerzos hacia el abordaje de las causas estructurales de estos. La tendencia populista y el enfoque represivo siguen siendo las características principales de las políticas gubernamentales ensayadas en las distintas administraciones de la postguerra, repercutiendo estas en otras problemáticas que afectan la institucionalidad pública, los derechos de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y, más recientemente, en el Estado de derecho mismo y el funcionamiento democrático en el que se había avanzado tímidamente.

En ese marco, las políticas recientes de seguridad han prevalecido la visión militarista, desde una lógica de guerra, el uso excesivo de la fuerza, la detención masiva de personas y el incremento de penas como medidas cortoplacistas, pero con gran impacto mediático que siguen atendiendo de manera superficial la desesperación de la población salvadoreña ante la violencia, sin que esto represente un cambio a largo plazo y sostenido en su realidad inmediata.

La administración de Nayib Bukele (2019-2024) ha sabido aprovechar y potenciar este tipo de estrategias, convirtiendo las tendencias manoduristas en políticas altamente dañinas desde una perspectiva de derechos humanos,

al tiempo que logra una fuerte aceptación social y la cooptación de las instituciones estatales, reduciendo las voces críticas y neutralizando los controles normales de la independencia de las entidades del Estado. El régimen de excepción, aprobado en marzo de 2022, ha sido la última muestra de una política de seguridad que no pretende resolver la problemática estructural de violencia que sufre el país, pero sí logra generar réditos que le permiten posicionarse, nuevamente, de cara a las próximas elecciones presidenciales, aprovechando un posible fraude electoral al presentarse como candidato para un segundo periodo aun siendo esto explícitamente prohibido por la Constitución de la República de El Salvador.

La significativa reducción de homicidios en el país, así como de denuncias de otros delitos de contexto, pudieron haber significado una oportunidad para diseñar e implementar políticas de seguridad que unificaran los esfuerzos estatales y de sociedad civil para avanzar de manera profunda en la superación de un problema de largo aliento, sin embargo, las presuntas negociaciones del gobierno con pandillas y el rompimiento de estas que ha desembocado en la aplicación de medidas represivas y violatorias de derechos humanos parece mantener la apuesta gubernamental en lo ya conocido: mantener y acumular poder desde la violencia, sin importar los impactos a corto y largo plazo que esta nueva guerra pueda tener

---

<sup>85</sup> Instituto de Investigación de Política Criminal, "World Prison Population List", 2021, 6.

en las poblaciones menos favorecidas, quienes han sufrido ya las consecuencias de la violencia social y ahora se ven envueltas en una actuación estatal arbitraria y vulneradora.

En un panorama de claro retroceso democrático y suspensión de derechos fundamentales, la información pública ha sido altamente restringida, limitando los ejercicios de contraloría social en el ámbito de seguridad ciudadana, pero no solo en este. La experiencia de la Plataforma

por la Seguridad Ciudadana en la medición de indicadores que permitan brindar insumos para revisar los avances y retrocesos en esta área se ha visto restringida y pareciera que las próximas mediciones implicarán nuevos esfuerzos que superen esta limitación de los derechos ciudadanos.

A continuación, se presentan las principales valoraciones identificadas en esta actualización de la medición de indicadores para el año 2021.

## **Persecución del delito**

Respecto a los indicadores medidos en el eje de prevención de violencia, se observa:

- Las detenciones realizadas por la Policía Nacional Civil durante 2021 siguen privilegiando la figura de “flagrancia” (67% en 2021), la cual, como ya se ha advertido, puede ser un reflejo de un uso excesivo de la figura, llevando a detenciones arbitrarias e ilegales. Durante este periodo, 2018-2021, entre un 62% y un 70.6% de las detenciones responden a la captura en flagrancia, pudiendo esto reflejar debilidad en las capacidades de investigación de la PNC y, por tanto, de coordinación con la Fiscalía General de la República.
- En cuanto a los procesos de fortalecimiento de la Policía, se observa que, aunque hubo una mejora en la cantidad de policías capacitados/as en temas relativos al abordaje del delito, este sigue siendo menor a los reportados previo a 2020 (pandemia). En 2018 se capacitó el 17.3% y en 2019 al 14.08% del personal, mientras que en 2020 solo al 1.41% y en 2021 al 8.18%.
- En la misma línea, la remuneración al personal policial implicó un porcentaje superior al 72% para el año 2021, reduciéndose respecto a 2020, pero manteniendo cierta tendencia respecto a años previos. Sin embargo, con relación al equipamiento, 2021 se caracterizó por la ausencia de compra de armas y municiones, dirigiendo la inversión a la adquisición de botas y uniformes.
- Respecto a la condición de las delegaciones policiales se registra un incremento de estas, pasando de 110 delegaciones en 2020 a 114 en 2021. No obstante, de estos solo dos se señalan como propios y cuatro en préstamo, siendo el resto alquiler y comodato.
- En relación con la comisión de delitos, violaciones a derechos humanos y faltas administrativas por parte de la PNC, solo en esta última se observó una reducción entre 2020 y 2021, en cuanto a la presunta participación en violaciones a derechos y delitos se registró un incremento de 2 y 6 puntos porcentuales, respectivamente. De igual manera, el porcentaje de muertes provocadas por agentes estatales de seguridad se mantuvo idéntico entre 2020 y 2021, mientras que el índice de letalidad disminuyó levemente. No obstante, este último sigue reportando mediciones por

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

encima de la norma, mostrando un posible uso excesivo de la fuerza letal.

- Durante 2021 la población reportó una mayor percepción de corrupción en la PNC, en comparación con 2020. La FAES se mantuvo como la institución con menores niveles de corrupción según la percepción de la población salvadoreña y la FGR mejoró significativamente dicha percepción,

bajando 14.3 porcentuales en las mediciones de mucha y alguna corrupción.

- En contraste, la percepción de confianza en estas instituciones bajó para el año 2021 en el caso de la PNC y la FAES, respecto a lo reportado en 2020. La FGR mejoró respecto a la percepción de confianza por parte de la población salvadoreña en 2021.

## Prevención de la violencia

- En relación con los procesos de sensibilización y formación hacia estudiantes para el abordaje de conflictos, la promoción de derechos humanos y la equidad de género, se registró un incremento de actividades en el abordaje de conflictos, aunque con menor alcance (94 mil en 2020, 35 mil en 2021) y en las relativas a la promoción de una equidad de género en el año 2021. Las acciones dirigidas a la promoción de derechos humanos se vieron reducidas de manera significativa en esta última medición. El turno al personal docente, por su parte, se reportó una disminución significativa de actividades en las temáticas indicadas, informándose únicamente de tres para el año 2021.
- Respecto a la percepción de seguridad de la población, hubo una ligera reducción de la percepción de muy seguro y seguro en la comunidad de vida en 2021, en contraste con 2020. Lo mismo ocurre con la percepción sobre el uso del espacio público en la comunidad, el cual se vio reducido en su percepción de seguridad de manera leve en 2021.
- En cuanto al acceso a derechos como

educación y empleo, en 2021 se registró un nuevo descenso en el número de estudiantes matriculados al sistema educativo, tendencia que ya se veía en años anteriores. Sin embargo, preocupa que no se brindara información sobre la tasa de deserción escolar en 2020 y 2021, sobre todo ante la reducción de la matrícula. Por otro lado, la tasa de desempleo se incrementó para la población joven en 2021, principalmente para mujeres jóvenes.

- La participación de adolescentes y jóvenes en la comisión de delitos disminuyó nuevamente, probablemente debido a que en general la denuncia de comisión de delitos disminuyó en 2021. Por otra parte, a nivel nacional y en los municipios priorizados se observa un incremento de la participación de mujeres en la comisión de delitos.
- Respecto a 2020 en 2021 se observa un leve incremento de las denuncias de delitos cometidos con arma de fuego y de la cantidad de víctimas de delitos reportadas. Este incremento pudiera estar relacionado con el retiro de medidas restrictivas que se implementaron durante 2020 debido a la pandemia.

## Atención a víctimas

- A excepción de los presupuestos del ISNA y la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada, el resto de las instituciones orientadas a la atención de víctimas de violencia presentaron incrementos en sus presupuestos durante 2021. No obstante, todas las instituciones mostraron un incremento en los procesos de fortalecimiento de capacidades de su personal en 2021, destacando el ISNA e ISDEMU.
- Por su parte, la Dirección Nacional de Atención a Víctimas y Migración Forzada presentó un incremento significativo del número de atenciones brindadas en 2021, en relación con los servicios de asesoría legal y atención psicológica. De igual manera, la UTE, el ISDEMU y el Ministerio de Salud también reportaron un leve incremento en el número de atenciones brindadas en 2021. Por otra parte, CONNA e ISDEMU reportaron incremento en el número de locales para brindar atención durante 2021.

## Rehabilitación e inserción

- Los indicadores en este eje fueron los que presentaron mayores limitaciones para su medición debido a la negativa de brindar información pública por parte de la Dirección General de Centros Penales, declarando diversa información pública como reservada.
- La tasa de hacinamiento de bartolinas se vio reducida de manera significativa durante 2021 respecto a 2020. Sin embargo, no pudo contarse con información sobre el nivel de hacinamiento de los centros penitenciarios, debido a que la información necesaria para calcularla fue declarada reservada, por lo que no se tiene información sobre si el traslado de personas privadas de libertad en bartolinas a centros penitenciarios pudo haber afectado los niveles de hacinamiento de estos últimos.
- Aunque en 2020 se observó un incremento en la cantidad de formaciones brindadas a personal de centros penales, la negativa de brindar información al respecto en 2021 no permitió observar si esta mejora se mantuvo o no.
- Por otra parte, se mantiene estable la proporción de personas privadas de libertad que se encuentran siendo procesadas y las que cuentan ya con una condena, a pesar de que estas últimas muestran un leve incremento en el periodo reportado, pasando de 70% en 2018 a 77% en 2021.
- En relación con la tasa de mortalidad en los centros de detención, no se pudo obtener información por parte de centros penitenciarios, reportando una disminución en mortalidad únicamente en bartolinas, la cual bajó de 7.49 en 2020 a 4.13 en 2021.
- Las bartolinas han mostrado una reducción significativa de las personas privadas de libertad que se encuentran en ellas en el año 2021, pasando de más de 3,600 mil personas en 2020 a 1,937 en 2021. Esto pudiera estar relacionado con el traslado de personas que se encontraban en bartolinas a centros penitenciarios, anunciada en junio de 2021.
- La reincidencia en la comisión de delitos se reporta en incremento desde 2018,

## Informe sobre seguridad ciudadana en El Salvador: Medición de indicadores 2021

pasando de un 19.3% a un 21.2% en 2021. Sin embargo, en los últimos dos años se ha observado un incremento leve.

- Finalmente, la tasa de población privada de libertad mostró un leve descenso en 2021 respecto al año anterior en los centros

penitenciarios, sin embargo, la tasa sigue siendo preocupante, ya que sigue siendo mayor a la que se presenta en países de la región centroamericana. En el caso de bartolinas esta disminución fue significativa, pasando de 57% en 2020 a 31% en 2021.

# Anexos

## Anexo 1. Teorías de cambio

Persecución del delito	
Problema priorizado	
<p>El paradigma de seguridad que ha prevalecido en El Salvador, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, se ha enfocado en la aplicación del derecho penal del enemigo, centrándose de forma casi exclusiva en el combate a las pandillas. Esto ha provocado el dejar de lado el abordaje a otras estructuras del crimen, así como la imposibilidad de reducir los índices de impunidad y el desarrollo de una política criminal que aborde los fenómenos delictivos de mayor impacto, generando también una actuación policial abusiva y violatoria de derechos humanos y un sistema de justicia marcado por la corrupción.</p>	
Estrategia de intervención	
<p>Las instituciones de seguridad se articulan para el desarrollo de una política criminal interinstitucional, que se enfoque en los delitos de mayor gravedad e impacto en la población, genere estrategias de abordaje diferenciadas y basadas en evidencia y busque la reducción de la criminalidad y la impunidad, a través de la lucha contra la corrupción y la ocurrencia de violaciones a derechos humanos, así como por medio del fortalecimiento de las instituciones y el incremento de la confianza en las mismas.</p>	
Resultados	
Corto plazo	R.1. Funcionamiento efectivo de los mecanismos de articulación interinstitucional para la persecución de delitos de mayor gravedad e impacto
	R.2. Aplicación de estrategias diferenciadas de persecución del delito basadas en evidencia
Mediano plazo	R.3. Mejoradas las capacidades y las condiciones laborales de la PNC en el apoyo a la investigación del delito
	R.4. Reducidos los niveles de corrupción, comisión de delitos y violaciones a derechos humanos en la Policía Nacional Civil
Largo plazo	R.5. Reducida la criminalidad y la impunidad en el acceso a la justicia de delitos de mayor gravedad e impacto social

<b>Prevención de la violencia</b>	
<b>Problema priorizado</b>	
Debido a la prevalencia de los enfoques represivos y punitivos para atender la situación de violencia y criminalidad en el país, las acciones de prevención no han tenido un papel central en las políticas de seguridad, generando intervenciones poco integrales, de corto alcance y aisladas, obviando la participación de la población y de los demás actores clave en el territorio y en el ámbito nacional.	
<b>Estrategia de intervención</b>	
Desarrollar políticas de prevención de la violencia a nivel de políticas de Estado, que permitan un alcance sostenido en los territorios de mayor afectación, generando acciones que garanticen el acceso y el ejercicio a derechos humanos fundamentales, particularmente de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y permita la transformación de las relaciones de poder, cambie las dinámicas de abordaje de conflictos y reconstruya el tejido social, garantizando la participación de diversos sectores.	
<b>Resultados</b>	
Corto plazo	R.1. Presentado un proyecto de ley sobre prevención de la violencia a la Asamblea Legislativa
	R.2. Las acciones de prevención de violencia se establecen de acuerdo a estrategias de intervención basadas en evidencia y en articulación con diversos sectores
Mediano plazo	R.3. Promovidos abordajes alternos de conflictos, relaciones equitativas y el respeto y la protección de los derechos humanos en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y en territorios priorizados
	R.4. Promovida la participación social y la reconstrucción del tejido social en los territorios priorizados
	R.5. Garantizar el acceso y ejercicio de derechos fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de poblaciones en mayores de condiciones de vulnerabilidad en los territorios priorizados
Largo plazo	R.6. Reducidos los niveles de participación delictiva de poblaciones en riesgo
	R.7. Reducidos los niveles de victimización en territorios priorizados, con énfasis en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

<b>Atención y protección a víctimas de la violencia</b>	
<b>Problema priorizado</b>	
<p>La incidencia delictiva y de violencia en el país ha provocado una alta victimización, con mayores repercusiones en poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, frente a unas capacidades gubernamentales limitadas y desarticuladas, que no permiten responder de manera efectiva a las necesidades de las víctimas de forma diferenciada, desde un enfoque integral y con una perspectiva que permita la reparación, la restitución de sus derechos y las soluciones duraderas.</p>	
<b>Estrategia de intervención</b>	
<p>Construcción e implementación de un sistema de atención y protección integral articulado, descentralizado y fortalecido en sus capacidades y recursos, que responda a las necesidades de las víctimas desde un enfoque de derechos humanos y de género y permite brindar servicios de forma diferenciada y basado en evidencia.</p>	
<b>Resultados</b>	
Corto plazo	R.1. Se cuenta con una política nacional de atención y protección integral a víctimas de la violencia, que incluye el funcionamiento del sistema nacional y la articulación con subsistemas para la atención diferenciada, permitiendo descentralizar los servicios.
	R.2. Se fortalecen capacidades y recursos institucionales para la atención y protección integral de víctimas.
Mediano plazo	R.3. El sistema nacional y los subsistemas de atención y protección integral a víctimas de la violencia funcionan de manera eficaz y articulada
	R.4. Se cuenta con personal calificado y recursos disponibles para la atención y protección integral a víctimas de la violencia.
Largo plazo	R.5. Incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de atención y protección a víctimas

<b>Rehabilitación y reinserción</b>	
<b>Problema priorizado</b>	
<p>El populismo punitivo de las políticas de seguridad ha provocado el hacinamiento y la sobrepoblación de personas privadas de libertad, ignorando la necesidad de la aplicación de una política integral de rehabilitación e inserción de personas en conflicto con la ley y reduciendo la intervención gubernamental a la implementación de programas aislados, poco sostenibles y que no responden a las diferentes poblaciones que atiende.</p>	
<b>Estrategia de intervención</b>	
<p>Recuperar el control y generar una administración efectiva de los centros de detención, a partir de la reducción del hacinamiento y la sobrepoblación, así como la eliminación de la comisión de delitos y actos de corrupción, que permita implementar acciones de rehabilitación y reinserción basadas en el respeto y la protección de los derechos humanos y orientadas a evitar la reincidencia.</p>	
<b>Resultados</b>	
Corto plazo	R.1. Generadas condiciones para la efectiva administración de los centros de detención
	R.2. Centros de detención cumplen estándares mínimos de derechos humanos nacionales e internacionales
Mediano plazo	R.3. Implementados programas integrales de rehabilitación para PPL
	R.4. Desarrollados programas de reinserción de personas ex privadas de libertad
Largo plazo	R.5. Garantizada la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad

## BIBLIOGRAFÍA

**Cristosal.** “Violaciones a los derechos humanos Durante el régimen de excepción en El Salvador. Informe situacional período del 27 de marzo al 26 de abril de 2022”. 2022.

**Cristosal.** “Violaciones a los derechos humanos Durante el régimen de excepción en El Salvador. Informe situacional período del 27 de abril al 25 de mayo de 2022”, 2022.

**Departamento de Estado de Estados Unidos.** “Informe al Congreso sobre Personas extranjeras que deliberadamente se han involucrado en acciones que socavan Procesos o instituciones democráticas, corrupción significativa u obstrucción de las investigaciones sobre dicha corrupción en El Salvador, Guatemala y Honduras”. Sección 353 (b) del Departamento de Estado, Operaciones en el Extranjero y Relacionados Ley de asignaciones de programas, 2021 (Div. FF, PL 116-260)”. 2021.

**Edgardo Alberto Amaya.** «Militarización de la Seguridad Pública en El Salvador 1992-2012», *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2012.

**Embajada de Estados Unidos en El Salvador.** “EL SALVADOR: INFORME DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 2021. RESUMEN”. 2021.

**Instituto de Investigación de Política Criminal,** “World Prison Population List”, 2021.

**IUDOP.** «La población salvadoreña evalúa el segundo año de Gobierno del presidente Nayib Bukele», San Salvador, UCA, 2021.

**IUDOP.** “Evaluación ciudadana del tercer año de Gobierno del presidente Nayib Bukele”, UCA, 25

**ORMUSA.** Observatorio de violencia contra las mujeres. [Consultado el 5 de julio de 2022]. Disponible en: <https://observatoriodeviolenciaormusa.org/indicadores/>

**ORMUSA.** *Análisis de resoluciones y sentencias, aplicación de principios constitucionales y estándares internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres.* 2021.

**ODDH.** “Informe Anual 2021 El estado de los derechos humanos en El Salvador”, Boletín de prensa. Año XXXIV. No. 3. 2022.

**PDDH.** «Informe de Labores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos Lic. José Apolonio Tobar Serrano» (San Salvador, 2021).

**Plataforma por la Seguridad Ciudadana.** «Propuestas de las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de una política pública en seguridad ciudadana en El Salvador» (San Salvador, 2019).

**SSPAS.** “Cambios y continuidades en el rol de la Fuerza Armada en la seguridad ciudadana, 1992-2022”, 2022.

**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 Ciencias Sociales* [En línea], 2020.





**Plataforma  
por la Seguridad  
Ciudadana**