

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA**



**EFFECTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y CRIMINALIDAD EN EL SALVADOR
PERIODO 2005 – 2016**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PRESENTADO POR:

MANUEL ABDALA RIVAS CARRANZA RC11075

CARLOS DANIEL AZENÓN RODRÍGUEZ AR12027

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

DOCENTE RESPONSABLE:

MSc. MARÍA ANGELA RODRÍGUEZ DE MELARA

SEPTIEMBRE 2018

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR:	MSc. ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO
SECRETARIO GENERAL:	LIC. CRISTÓBAL HERNÁN RÍOS BENÍTEZ
DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:	LIC. NIXON ROGELIO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ
SECRETARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS:	LICDA. VILMA MARISOL MEJÍA TRUJILLO
DIRECTORA DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA:	LICDA. CELINA AMAYA DE CALDERÓN
COORDINADOR GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:	LIC. MAURICIO ERNESTO MAGAÑA MENÉNDEZ
COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE ECONOMÍA:	MSc. ERICK FRANCISCO CASTILLO RIVAS
DOCENTE ASESOR:	MSc. MARÍA ANGELA RODRÍGUEZ DE MELARA
JURADO EXAMINADOR:	MSc. ERICK FRANCISCO CASTILLO RIVAS MSc. MARÍA ANGELA RODRÍGUEZ DE MELARA MSc. KENNY JAZMÍN MENDOZA DE ESCOBAR

SEPTIEMBRE DE 2018

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi agradecimiento a Dios por guiar desde el principio mis pasos en este trayecto de la vida y por permitirnos cerrar con éxito un logro más.

A mis padres Manuel y Danubia, a quienes dedico este esfuerzo, por todo su amor y apoyo incondicional desde siempre, culminando mi carrera es una forma de expresarles lo mucho que los amo y los honro, a mis hermanos Aarón, Raquel, Alejandra y Diego por su constante apoyo y afecto.

De manera especial a Angela Rodríguez, quien decidió asumir este reto como nuestra asesora, por la paciencia en compartir su experiencia y amplio conocimiento dentro de la ciencia, su capacidad para guiar mis ideas y todas sus enseñanzas dentro de la carrera y la vida, para mi es invaluable.

Aquellos que con buena voluntad me brindaron su consejo, orientación y apoyo Gerardo García, Gabriel Chahin, Alex Duran, Julio Averruz, Jorge Abrego, Manu Osorio, Roberto Chinchilla, Esaú Granados, Oscar Mejía, Carlos Azenón, Josselyn Osorio, Claudia Reinoso, Cyndi Pastran, Jenny Guzmán, Vicky Rivera, Ada Martinez, Kenny Mendoza, Erick Castillo, Luis Parrillas, Gladys del Carmen, Celina de Calderón, y aquellos que no he mencionado pero que de alguna u otra forma estuvieron presentes, por su amistad e inspiración estoy sumamente agradecido.

Abdala Rivas.

Agradezco a Dios, mi familia, amigos, compañeros, docentes y a todos aquellos que aún con pequeñas o imperceptibles acciones contribuyeron al logro de este objetivo. Madre, hermanos, madrinas, los que estuvieron presentes en momentos de desánimo, su abnegación, afecto, es y será valorado siempre.

Carlos Azenón

Índice

Resumen Ejecutivo	i
Introducción	iii
CAPÍTULO I: MARCO DE REFERENCIA	
1.1. Planteamiento del Problema	1
1.2. Marco Referencial	8
1.2.1. Antecedentes	8
1.3. Marco Teórico - Conceptual	11
1.3.1. Estado y Gasto Público en la Economía	12
1.3.2. Políticas, Planes y Programas Públicos	12
1.3.3. Presupuesto Gubernamental	14
a) Principios Presupuestarios	15
b) Presupuesto por Áreas de Gestión	16
c) Presupuesto por Resultados	18
1.3.4. Evaluación de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública	18
a) Concepto de Eficacia	19
b) Concepto de Eficiencia	19
c) Concepto de Economía	20
d) Concepto de Efectividad	21
e) Otras Formas de Medición	21
f) Metodología del Cálculo en Indicadores de Eficiencia, Eficacia y Efectividad	22
1.3.5. Factores de la Conducta Criminal	24
1.3.6. Definiciones de Violencia y Criminalidad	28
1.3.7. Metodología para la Elaboración del Índice Nacional de Criminalidad	30
CAPÍTULO II: GESTIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR, PERIODO 2005-2016	
2.1. Gestión de Justicia y Seguridad Pública	37
2.1.1. Recursos Destinados a Gestión de Justicia y Seguridad Pública	40

2.2. Prevención del Crimen.....	45
2.2.1. Políticas, Planes y/o Programas para Prevención del Crimen.....	47
2.2.2. Asignaciones Presupuestarias para Prevención del Crimen	52
2.3. Represión del Crimen	55
2.3.1. Políticas, Planes y/o Programas para Represión del Crimen	56
2.3.2. Asignaciones Presupuestarias para Represión del Criminal	60
2.4. Procesamiento Judicial del Criminal	62
2.4.1. Políticas, Planes y/o Programas para el Procesamiento Judicial	63
2.4.2. Asignaciones Presupuestarias para Procesamiento Judicial.....	67
2.5. Rehabilitación y Reinserción del Criminal.....	69
2.5.1. Políticas, Planes y/o Programas para Rehabilitación y Reinserción.....	70
2.5.2. Asignaciones Presupuestarias para Rehabilitación y Reinserción	73
2.6. Total de Recursos Destinados en Ejes para Atención a los Efectos de la Criminalidad.....	75
 CAPÍTULO III: EFECTIVIDAD DEL GASTO DESTINADO A GESTIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA EN ATENCIÓN A LA CRIMINALIDAD, PERIODO 2005-2016	
3.1. Índice Nacional de Criminalidad	77
3.2. Efectividad del Gasto en Prevención del Crimen.....	83
3.2.1. Eficacia en la Prevención Primaria y Secundaria	87
3.2.2. Eficacia en la Prevención Terciaria.....	89
3.2.3. Eficiencia del Presupuesto Institucional.....	90
3.2.4. Economía en la Administración del Presupuesto.....	91
3.2.5. Efectividad en la Utilización del Presupuesto	92
3.2.6. Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE).....	95
3.3. Efectividad del Gasto en Represión del Crimen	99
3.3.1. Eficacia en la Represión del Crimen.....	103
3.3.2. Eficiencia del Presupuesto Institucional.....	106
3.3.3. Economía en la Administración del Presupuesto.....	109

3.3.4. Efectividad en la Utilización del Presupuesto	110
3.4. Efectividad del Gasto en Procesamiento Judicial.	115
3.4.1. Eficacia en el Procesamiento del Delito.....	117
3.4.2. Eficiencia del Presupuesto Institucional.....	124
3.4.3. Economía en la Administración del Presupuesto.....	127
3.4.4. Efectividad en la Ejecución del Presupuesto.	129
3.5. Efectividad del Gasto en Rehabilitación y Reinserción del Criminal.	130
3.5.1. Eficacia de la Rehabilitación y Reinserción del Criminal	131
3.5.1. Eficiencia del Presupuesto Institucional.....	134
3.5.2. Economía en la Administración del Presupuesto.....	138
3.5.3. Efectividad en la Ejecución del Presupuesto.	139
 CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1. Conclusiones	143
5.2. Recomendaciones	145
Bibliografía.....	148
Anexos.....	159

Índice de Gráficos

Gráfica 1 – Gasto en Gestión de Justicia y Seguridad Pública, Periodo 1990-2016 (% del PIB y PGN).....	3
Gráfica 2 – Tasa de Homicidios y Población Total de El Salvador, Periodo 1912-1980.....	9
Gráfica 3 – Presupuesto de GEJSP y Otros Sectores, Periodo 2005–2016 (% del PGN)	41
Gráfica 4 – Presupuesto en Prevención, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)	53
Gráfica 5 – Presupuesto Destinado al Eje de Represión, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)	61
Gráfica 6 – Presupuesto Rehabilitación y Reinserción, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)	73
Gráfica 7 – Índice Nacional de Criminalidad y Gasto en GESJP, Periodo 2005-2016	82
Gráfica 8 – Menores en Centros de Inserción Social, Periodo 2005-2016	90
Gráfica 9 – Composición Presupuestaria de la DGCP, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$).....	135

Índice de Figuras

Figura 1 – Medidas Implementadas en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública	2
Figura 2 – Despliegue de la Intervención Estatal.....	13
Figura 3 – Instituciones de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública	39
Figura 4 – Instituciones de Justicia y Seguridad Vinculadas a Ejes Sustantivos.....	40
Figura 5 – Prevención de Violencia Como un Proceso Social	46
Figura 6 – Estrategias Implementadas en Prevención del Crimen, Periodo 2003-2016.....	48
Figura 7 – Estrategias Implementadas en Represión del Crimen, Periodo 2004-2016	57
Figura 8 – Estrategias Implementadas en Procesamiento Judicial del Criminal.....	64
Figura 9 – Estrategias Implementadas en Rehabilitación y Reinserción del Criminal, Periodo 2004-2016.....	70
Figura 10 – Sistema Nacional Integral de Protección de la Niñez y Adolescencia	85

Índice de Tablas

Tabla 1 – PIB, PGN, GEJSP y otros sectores, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)	42
Tabla 2 – Distribución de CESSC Año 2016 (en Millones de US\$).....	44
Tabla 3 – Presupuesto ejecutado en el eje de Prevención, Periodo 2005-2016	54
Tabla 4 – Grupos Orientados en Actividades de Represión del Crimen.....	58
Tabla 5 – Estado de los Reos del Sistema Penitenciario, Periodo 2008-2015.....	66
Tabla 6 – Presupuesto en Procesamiento Judicial, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)	68
Tabla 7 – Presupuesto como Porcentaje de los Recursos del Eje de Procesamiento, Periodo 2005-2016....	69
Tabla 8 – Composición Presupuestaria de la GEJSP en Ejes Sustantivos, Periodo 2005–2016 (en %)	76
Tabla 9 – Análisis de Componentes Principales, Periodo 2005-2016	78
Tabla 10 – Cálculo de Ponderadores para Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016	79

Tabla 11 – Estimación de Ponderadores (CRITIC), Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016.....	80
Tabla 12 – Comparativo de Ponderaciones para los 12 Principales Delitos.....	81
Tabla 13 – Pandilleros Detenidos por Rangos de Edad	86
Tabla 14 – Menores Atendidos por Vulneración de Derechos, Periodo 2005-2016	88
Tabla 15 – Presupuesto Ejecutado y Gasto Promedio por Menor Atendido en ISNA, Periodo 2008-2016	91
Tabla 16 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de ISNA, Periodo 2005-2016 (En %).....	92
Tabla 17 – Efectividad del Gasto para Prevención en ISNA, Periodo 2008-2016	93
Tabla 18 – Atenciones Previas Recibidas por Menores Infractores en CIS, Periodo 2005-2010 (En %)	94
Tabla 19 – Recursos para Prevención en la Juventud, Periodo 2009–2016 (en Millones de US\$).....	96
Tabla 20 – Resultados Obtenidos de los Programas PROJOVENES I y II	97
Tabla 21 – Personal Policial y Militar en Tareas de Seguridad Pública, Periodo 2005-2016	102
Tabla 22 – Eficacia en la Represión del Crimen, Periodo 2005-2016.....	104
Tabla 23 – Presupuesto Ejecutado y Gasto Promedio por Capturado Procesado, Periodo 2005-2016.....	106
Tabla 24 – Composición del Presupuesto para PNC, Periodo 2009-2015 (en Millones de US\$).....	108
Tabla 25 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de la PNC, Periodo 2005-2016 (En %).....	110
Tabla 26 – Efectividad del Gasto para Represión de la PNC, Periodo 2005-2016.....	111
Tabla 27 – Fiscales Operativos para el Procesamiento del Delito, Periodo 2005-2016	117
Tabla 28 – Eficacia en el Procesamiento del Delito, Periodo 2005-2016	118
Tabla 29 – Eficacia en el Procesamiento de Delitos Graves, Periodo 2005-2016.....	119
Tabla 30 – Audiencias y Sobreseimientos en Delitos Graves, Periodo 2013-2016	121
Tabla 31 – Gasto Promedio por Condena y Presupuesto Ejecutado, Periodo 2005-2016	124
Tabla 32 – Composición del Presupuesto de la FGR, Periodo 2005-2016 (en Millones US\$)	125
Tabla 33 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de la FGR, Periodo 2005-2016.....	128
Tabla 34 – Efectividad del Gasto para Procesamiento Judicial en FGR, Periodo 2007-2016	129
Tabla 35 – Población Penitenciaria, Tasa de Reclusión y Hacinamiento, Periodo 2005-2016.....	132
Tabla 36 – Beneficiarios de Programas en Rehabilitación y Reinserción, Año 2016	133
Tabla 37 – Presupuesto Promedio por Reo en Rehabilitación y Reinserción, Periodo 2005-2016	137
Tabla 38 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de la DGCP, Periodo 2005-2016.....	138
Tabla 39 – Efectividad del Gasto en Rehabilitación y Reinserción DGCP, Periodo 2011-2016.	140

Índice de Anexos

Anexo 1 – Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016.....	159
Anexo 2 – Delitos Normalizados Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016.....	159
Anexo 3 – Recursos Destinados a GEJSP y Otros Sectores en El Salvador, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$ y % del PGN - PIB Nominal).....	160
Anexo 4 – Distribución de Contribución Especial para Seguridad Ciudadana y Convivencia Año 2016 (en Millones de US\$)	161
Anexo 5 – Características de la Prevención Primaria, Secundaria y Terciaria	162
Anexo 6 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Prevención del Crimen, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)	163
Anexo 7 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Represión del Crimen, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)	164
Anexo 8 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Procesamiento Judicial, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)	165
Anexo 9 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Rehabilitación y Reinserción, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$).....	166
Anexo 10 – Matriz de Resultados Información Obtenida de Entrevistas a Informantes Clave	167
Anexo 11 – Matriz de Correlaciones para los Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016.	176
Anexo 12 - Composición de los Delitos en el Índice Nacional de Criminalidad, Periodo 2005-2016.....	177
Anexo 13 – Acciones y Transformaciones Implementadas por el Gobierno en GEJSP, Periodo 1992-2016	178

Definición de Siglas

ACP	Análisis de Componentes Principales
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ASIP	Asociación Internacional del Presupuesto Público
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CAI	Centros de Atención Inicial
CANAF	Centro de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia
CBI	Centros de Bienestar Infantil
CCI	Centro Común de Investigación
CDI	Centros de Desarrollo Integral
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCC	Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia
CIS	Centros de Inserción Social
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CRITIC	Importancia de los Criterios a través de la Correlación entre Criterios
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DCJ	División de Cumplimiento de Disposiciones Judiciales
DEA	Análisis Envoltante de Datos
DGCG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
DGCI	Dirección General de Centros Intermedios
DGCP	Dirección General de Centros Penales
DIC	División de Investigación del Crimen
DIHO	División de Investigación de Homicidios
DNJ	Dirección Nacional de Juventud
ENPV	Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia

FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FES	Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FGR	Fiscalía General de la República
FIRT	Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios
FMN	Fuerza Móvil Nacional
FOCAP	Fondo Común de Apoyo Programático
FOSEDU	Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana
FPP	Frontera de Posibilidades de Producción
FSP	Fuerzas de Seguridad Pública
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo Económico
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GESJP	Gestión de Justicia y Seguridad Pública
GIAP	Grupo de Intervención Antipandillas
GOES	Gobierno de El Salvador
GOPES	Grupo de Operaciones Especiales
GTA	Grupo de Tarea Antipandillas
IFE	Instituto Federal Electoral
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IML	Instituto de Medicina Legal
INC	Índice Nacional de Criminalidad
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
ISPM	Instituto Salvadoreño de Protección al Menor
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IVA	Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios
JSP	Justicia y Seguridad Pública
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MH	Ministerio de Hacienda
MIGOB	Ministerio de Gobernación

MINED	Ministerio de Educación
Min-Max	Estandarización por Mínimos y Máximos
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MSPJ	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
MYPES	Micro y Pequeña Empresa
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OJ	Órgano Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PACSES	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PESS	Plan El Salvador Seguro
PGN	Presupuesto General de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PNC	Policía Nacional Civil
PNDINA	Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREPAZ	Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz
PROJOVENES	Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
SEAP	Sección Especializada Antipandillas
SIS	Secretaría de Inclusión Social
SJ	Secretaría de la Juventud
UAIP	Unidad de Acceso a la Información Pública
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UTE	Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia

Resumen Ejecutivo

El Estudio “Gasto Público y Criminalidad en El Salvador, Periodo 2005-2016” tiene como objetivo principal evaluar la efectividad de los recursos ejecutados en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública (GEJSP) en el marco de diversas políticas, planes y programas implementados para reducir el crimen a través de cuatro ejes sustantivos, Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, Rehabilitación y Reinserción.

Actualmente se hace evidente el interés de evaluar los outputs e inputs utilizados por las diferentes secretarías de Estado, dada la insostenibilidad que presenta los niveles de gasto en las finanzas públicas, la escasez de recursos y la creciente demanda de la ciudadanía para aumentar y mejorar los servicios públicos. Producto del débil abordaje sobre la efectividad que el presupuesto ejecutado posee en la GEJSP, se justifica desarrollar el presente estudio mediante una investigación del tipo descriptivo–correlacional con enfoque metodológico cuali-cuantitativo permitiendo obtener conclusiones fundamentadas en estadísticas oficiales y aportes de personas vinculadas directamente a Justicia y Seguridad Pública (JSP).

Opiniones de los funcionarios involucradas en el rubro de JSP exponen la criminalidad como uno de los principales desafíos que enfrenta la sociedad salvadoreña y el Estado. En los últimos 25 años dicho fenómeno se ha expandido rápidamente por todo el territorio salvadoreño, transformándose y manifestándose en expresiones más violentas como el homicidio. Si bien, este último es ampliamente reconocido como el delito más grave, existen otras tipologías que afectan profundamente a los ciudadanos, ante dicha situación, se construyó un indicador sintético denominado Índice Nacional de Criminalidad (INC) que adopta valores entre 0 y 1, donde valores cercanos a 1 reflejan una alta presencia delincencial y viceversa.

Los resultados mostraron en 2005-2006 los niveles de inseguridad más altos dentro del periodo objeto de estudio, con valores de 0.62 y 0.51 respectivamente, así como un cambio en la composición de los principales delitos. Para dichos años la inseguridad se atribuía a la violencia contra el patrimonio, cambiando su patrón de accionar a delitos que atentaron contra la vida a partir de 2009 resultando un índice de 0.46 donde homicidios, extorsiones y secuestros presentaron mayor incidencia. En 2015 pese a registrar la tasa más elevada de homicidios, ascendiendo a 103 por cada 100 mil habitantes de acuerdo a estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC), el INC disminuyó a 0.43 producto de la disminución en delitos patrimoniales.

Pese a ello el Estado destinó un total de US\$8,706.2 millones a GEJSP, principalmente a Represión, equivalentes a 3.2% respecto al Producto Interno Bruto (PIB) y 16.7% del Presupuesto General de la Nación (PGN) en el periodo objeto de estudio; montos comparables a rubros como Educación que presenta una asignación de 3.3% respecto al PIB y 17% del PGN, superando a otros ramos como Salud y Desarrollo Económico.

Al realizar la evaluación de las principales instituciones de cada eje, medida por indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad y economía; reveló mayor efectividad la Prevención realizada por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), seguido de Procesamiento Judicial a través de la Fiscalía General de la República (FGR), luego Represión con la Policía Nacional Civil (PNC) y por último Rehabilitación y Reinserción en la Dirección General de Centros Penales (DGCP).

Finalmente las opiniones de los entrevistados convergen en reconocer el carácter multidimensional de la criminalidad y la necesidad de un abordaje integral de la misma, sin embargo, consideran necesario destinar mayores recursos a la persecución penal de los individuos que se han incorporado en actividades delictivas y paralelamente apostar a la Prevención primaria y secundaria proponiendo superar el carácter de corto plazo por una estrategia de largo plazo sustentada en estudios técnicos y científicos del fenómeno.

Introducción

La compleja dinámica criminal en El Salvador ha provocado efectos negativos en la vida económica, social y política de la ciudadanía. Los patrones de su accionar se reconfiguran a medida que toman mayor fuerza y conforman grupos más organizados, produciendo una erosión progresiva del tejido social y de la confianza en las instituciones formales encargadas de brindar Seguridad Pública y Justicia.

Según estimaciones realizadas con datos estadísticos proporcionados por la PNC, en 2015 se produjeron 6,656 homicidios equivalentes a una tasa de 103 asesinatos por cada 100 mil habitantes, una cifra alarmante respecto a la tendencia experimentada desde la firma del Acuerdo de Paz, representando 16 veces la media mundial y seis veces el promedio latinoamericano según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Uno de los principales factores a los que se atribuyó dicho incremento, fue la confrontación entre grupos delincuenciales y cuerpos de seguridad pública. Solamente en dicho año el Informe de Violaciones a Derechos Humanos publicado por el Servicio Social Pasionista (SSPAS, 2017) indicó la existencia de 676 enfrentamientos armados con pandilleros, resultando fallecidos 33 miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) y Fuerza Armada de El Salvador (FAES), 406 presuntos delincuentes y 20 civiles, dejando en evidencia el fuerte carácter represivo predominante en las políticas de persecución implementadas hacia grupos criminales.

En dicho escenario, crece el sentimiento de inseguridad, además de producir elevados costos económicos, sociales y comunitarios. Un reciente estudio realizado por el Banco Central de Reserva de El Salvador, estimó que la criminalidad costó al país US\$4,026.3 millones de dólares equivalentes al 16% del PIB, principalmente en concepto de pago por extorsiones y pérdidas por robo (BCR, 2016). En 2016 el 64% de las microempresas y el 73% de las pequeñas empresas señalaron que en los alrededores de sus establecimientos hubo presencia de grupos delincuenciales (FUSADES, 2016). La PDDH estimó 280 mil desplazamientos internos a raíz de la violencia y el MINED registró cerca de 15 mil casos de deserción escolar por el mismo fenómeno (Espinoza, 2017). La demanda por servicios de seguridad ha crecido, al grado de registrar un mayor número de agentes privados desempeñando dichas actividades en comparación de la plantilla policial pública (Hecht, 2014).

Desde la perspectiva ciudadana, en lo referido a resultados institucionales, se le confiere poco éxito al desempeño de los organismos que pertenecen a la GEJSP. El Instituto Universitario de Opinión

Pública (IUDOP) expone que la percepción de inseguridad es creciente llegando a ser considerada el principal problema del país por el 66.2% de la población encuestada durante 2016.

Es por ello que las autoridades gubernamentales han orientado mayores esfuerzos en abordar el fenómeno de la criminalidad generando una serie de propuestas para reducir la inseguridad, pasando por acciones con enfoques represivos como el Plan Mano Dura, Plan Súper Mano Dura y Medidas Extraordinarias de Seguridad, hasta procesos de diálogos y negociaciones como la “Tregua entre pandillas”.

Según el economista William Pleitez, *“El Salvador es uno de los países latinoamericanos que más invierte en seguridad y paradójicamente es uno de los que menos seguridad tiene”*. Por lo tanto, el propósito de la presente investigación es evaluar la efectividad de los recursos ejecutados en la GEJSP dentro del marco de diferentes políticas, planes y programas para la reducción de los niveles de criminalidad en El Salvador sobre cuatro Ejes Sustantivos: Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, y Rehabilitación y Reinserción. Se identifican los recursos utilizados, así como los outputs de las instituciones que intervienen en dicha área y factores críticos que inciden sobre la efectividad, con la finalidad de reorientar futuros esfuerzos hacia el fortalecimiento de la Justicia y Seguridad Pública en el país.

La investigación está organizada en cuatro capítulos. El Capítulo I, hace una aproximación del contexto criminal en El Salvador, poniendo de manifiesto uno de los principales desafíos que enfrenta el país desde hace décadas, un problema histórico que ha provocado diferentes transformaciones institucionales para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía a fin de garantizar su seguridad y bienestar. Por otra parte, se presenta el marco teórico constituido por una serie de lineamientos y definiciones que permiten llevar a cabo un análisis más profundo sobre los outputs que produce la GEJSP. Por último, se enuncian conceptos, indicadores y aspectos metodológicos utilizados para obtener información sobre el funcionamiento de una actividad determinada del rubro. Se utilizó el término de Seguridad Pública indistintivamente a Seguridad Ciudadana, se emplearon términos de Política de Seguridad Pública, Política Criminal y Criminológica de forma equivalente, debido a que dicha distinción no forma parte de los objetivos de la investigación.

El Capítulo II tiene como objetivo describir la composición de las asignaciones presupuestarias para Justicia y Seguridad Pública en políticas, planes y programas en Prevención, Represión, Procesamiento, Rehabilitación y Reinserción, sometiendo a comprobación la hipótesis que consideró

al eje represivo con mayores incrementos, en contraste con el resto de los ejes. En tal sentido se realiza una descripción detallada sobre la elaboración sistematizada de una nueva categoría denominada Gestión de Justicia y Seguridad Pública, que a diferencia del área de Administración de Justicia y Seguridad Pública, contiene únicamente las instituciones consideradas pertinentes a los Ejes Sustantivos, razón por la que se omite: el presupuesto de carácter administrativo del Ramo Justicia y Seguridad Pública, Ramo de Gobernación¹, Consejo Nacional de la Judicatura y Ramo de Hacienda, incorporando la partida del Instituto Nacional de la Niñez y Adolescencia junto a la Fuerza Armada de El Salvador; se esquematizan las políticas, planes y programas públicos, que han logrado tener un mayor impacto a nivel nacional o permanencia, considerando los recursos utilizados por las diferentes secretarías de Estado que conforman la GEJSP.

El Capítulo III, tiene como propósito fundamental determinar la efectividad del presupuesto ejecutado para atender los efectos de la criminalidad en El Salvador, bajo la hipótesis de baja efectividad en los recursos ejecutados por el eje represivo. Con dicha premisa, se reúnen los hallazgos más relevantes concernientes a la elaboración del Índice Nacional de Criminalidad, agrupando el comportamiento de diversos delitos registrados dentro del periodo objeto de estudio para obtener una aproximación global de la criminalidad y no únicamente a partir del homicidio; empleando para su construcción dos enfoques metodológicos diferentes pero muy cercanos entre sí, el Análisis de Componentes Principales (ACP) e Importancia de los Criterios a través de la Correlación entre Criterios, por sus siglas en inglés conocido como (CRITIC).

Efectuando en el mismo capítulo la evaluación de los recursos utilizados en acciones desempeñadas por el rubro, fundamentándose en el modelo de despliegue de la acción estatal expuesto por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1999), para ello se hizo uso de indicadores de eficacia, eficiencia y economía, asumiendo una influencia directa de estos atributos sobre la cantidad, la calidad de los servicios proveídos y consecuentemente del impacto sobre la delincuencia.

Por último, el Capítulo IV contiene las conclusiones y recomendaciones derivadas de los hallazgos más importantes de la investigación.

¹ A excepción de los años 2005 a 2007, cuando el Ramo de Gobernación ejercía labores de Seguridad Pública.

CAPÍTULO I: MARCO DE REFERENCIA

1.1. Planteamiento del Problema

La criminalidad es un fenómeno multicausal influido por factores psicológicos, económicos, sociales, culturales, políticos, entre otros. Los actos delincuenciales acompañan comportamientos violentos que trascienden niveles sociales² continuamente, transformándose y manifestándose en patrones más complejos (Olavarria, 2007), desafiando así el funcionamiento efectivo del sistema policial y judicial.

En este sentido, los gobiernos intervienen con políticas, planes y/o programas bajo cuatro ejes principales: a) Prevención, b) Represión, c) Procesamiento Judicial, d) Rehabilitación y Reinserción; implementados por un conjunto de instituciones que conforman el cuerpo de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública, fortaleciendo la convivencia ciudadana, garantizando que delincuentes sean aprehendidos, ejecuten penas más rigurosas para persuadir los beneficios del acto criminal y/o rehabilitar y reinsertarlos en la sociedad.

Históricamente El Salvador se ha caracterizado por presentar altos niveles de criminalidad, expresados principalmente en homicidios. Desde 1912³ a 1992, conforme a información contenida en el Anuario Estadístico⁴, murieron alrededor de 93,000 personas por agresiones físicas, dando como resultado una tasa promedio de 47.4 por cada 100 mil habitantes⁵.

Posteriormente, con la firma del Acuerdo de Paz, las instituciones que conforman el Estado, iniciaron una serie de transformaciones para responder a la ola de violencia presente en la sociedad, demandando recursos para implementar estrategias acordes a las necesidades de los ciudadanos.

Con el surgimiento de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), se adopta un nuevo rol de seguridad social, generando un desplazamiento de miembros pertenecientes a defensa, seguridad y guerrilla, prescindiendo de sus servicios, sin contar con políticas públicas adecuadas para reinsertarlos a la vida civil, con ello los desmovilizados se

² Niveles en términos de individuo, familia, comunidad, empresa y sociedad en general.

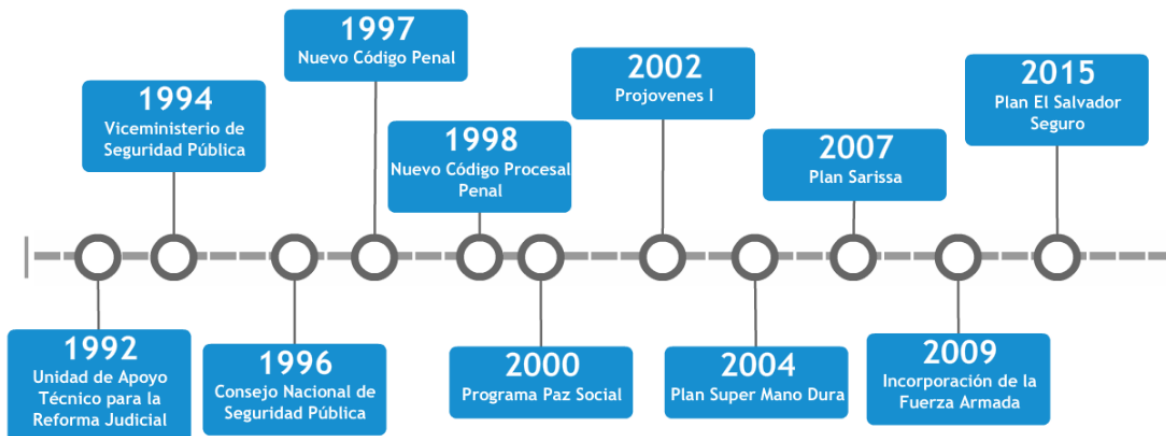
³ El año responde al antecedente registrado más cercano, con él se obtiene un panorama general del volumen de violencia expresada en el siglo XX.

⁴ Anuario estadístico de la Dirección General de Estadísticas de la República de El Salvador, varios años.

⁵ Por razones metodológicas los datos son cuestionables, no obstante, permiten reflejar un panorama respecto a la intensidad de violencia criminal. Las cifras no incluyen muertes ocurridas por el Conflicto Armado (Bergmann, 2015).

incorporaron en actividades delictivas, tomando fuerza delitos al patrimonio, secuestros, tráfico de personas y asesinatos (Cruz, 2003).

Figura 1 – Medidas Implementadas en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública



Fuente: Elaboración a partir de información contenida en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Alfredo Cristiani⁶ respondió ante tal situación acelerando el despliegue policial en todo el territorio nacional, y en 1992 través de la Unidad de Apoyo Técnico para la Reforma Judicial, comienza el estudio y diseño de diferentes comisiones encargadas de la creación de un Centro de Información Jurídica, en ella nace la Unidad de Política Criminal, conformada por distintos profesionales de diferentes ramas; el trabajo de esta comisión era asesorar respecto a diversas políticas a implementar en la elaboración de los anteproyectos de ley relativos a la materia criminal (García y Rosales, 2011).

En 1993 se registró la mayor tasa de homicidios en la década, ascendiendo a 74.8 homicidios por cada 100 mil habitantes, esto generó para la población mayor preocupación en comparación con la guerra civil (IUDOP, 1998)

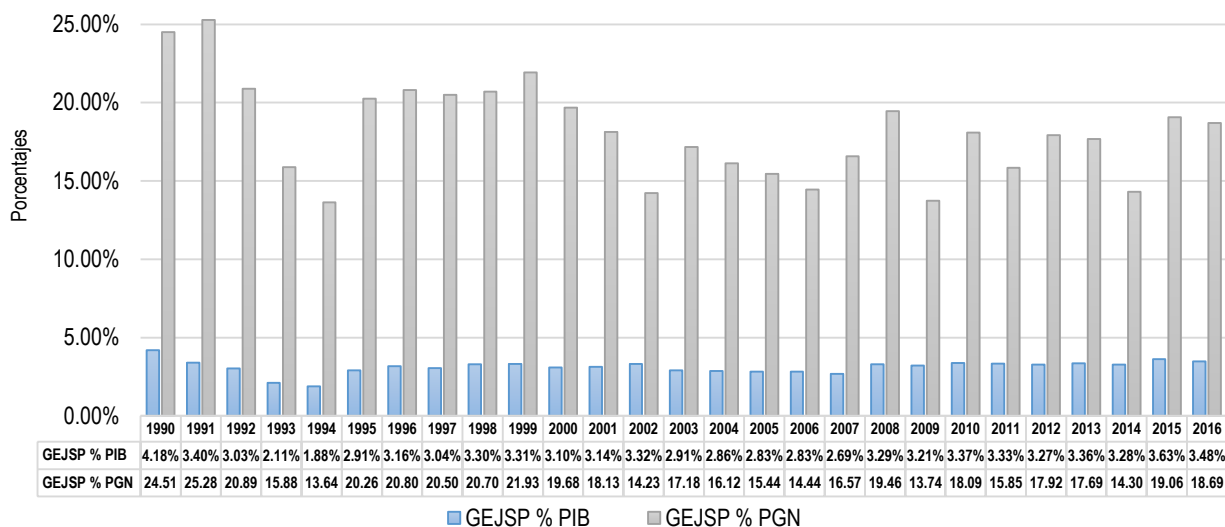
Con la llegada al poder, Armando Calderón Sol⁷, continuó el fortalecimiento institucional y legislativo en Seguridad Pública con enfoque represivo, se creó en 1994 el Viceministerio de Seguridad Pública, que a su vez complementaba el despliegue territorial de la PNC, generando un incremento presupuestario en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública respecto al Presupuesto General de la

⁶ Quien se desempeñó como presidente el 1 de junio de 1989 a 1 de junio de 1994 en representación del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

⁷ En la que fungió el 1 de junio de 1994 al 1 de junio de 1999, continuando la administración gubernamental liderada por el partido político ARENA.

Nación (PGN), representando 13.6% para 1994, ascendiendo a 20.2% en 1995, (Véase la siguiente gráfica).

Gráfica 1 – Gasto en Gestión de Justicia y Seguridad Pública, Periodo 1990-2016 (% del PIB y PGN)



Fuente: Elaborado a partir de Estados Presupuestarios y Financieros - Informe de la Gestión Financiera del Estado, Varios Años. – DGCG – Ministerio de Hacienda.

En 1996 se fundó el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y la normativa para Cuerpos de Seguridad, simultáneamente se emitió la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado⁸, además, entre 1997 y 1998, se aprobó un nuevo Código Penal⁹ y Código Procesal Penal¹⁰. Junto a ello destacaron iniciativas por reformar la Constitución de la República, aplicando pena de muerte a casos de violación, secuestro y homicidio agravado (Díaz, 2009), no trascendiendo expresamente dicha iniciativa, excepto para ciertos delitos establecidos por leyes militares, así, el Art. 27 de la Constitución expone que “*Sólo podrá imponerse la pena de muerte en los casos previstos por las leyes militares durante el estado de guerra internacional*”.

De este modo, las transformaciones implementadas (Véase Figura 1) demandaron más recursos para el rubro, pasando de US\$151.9 millones (1994) a US\$412.8 millones¹¹ (1999), aumentando 171.8%, superior al crecimiento que tuvo el PGN (69% para el mismo ejercicio presidencial); todo ello

⁸ La Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado aprobada el 19 de marzo de 1996 por Decreto Legislativo N° 668 y publicada en el Diario Oficial N° 58, Tomo 330 el 22 de marzo del mismo año, fue considerada una ley represiva contra los jóvenes miembros de maras o pandilla al suspender la legislación penal juvenil aplicando la legislación de adultos a éstos, un año después es declarada inconstitucional.

⁹ Aprobado por DL N°270, publicado en DO N° 105, Tomo 335 con fecha 10 de junio de 1997.

¹⁰ Aprobado por DL N° 904, publicado en el DO N° 11, Tomo 334 con fecha 20 de abril de 1998.

¹¹ Datos referidos al periodo presidencial 1994–1999 respectivamente.

bajo un panorama de déficit fiscal de 0.6% a inicios del periodo y 2.8% a finales del periodo respecto al PIB. Con ello la tasa de homicidios no disminuyó de manera significativa, cerrando el periodo con un promedio de 50.6 homicidios por cada 100 mil habitantes. Según García y Rosales (2011), la efectividad en reducir los delitos fue baja, paralelo a la ausencia de una verdadera política criminal de Estado, sin responder a estudios científicos multidisciplinarios que abordaran diversas interpretaciones del crimen y estrategias en el componente preventivo dentro del diseño de Políticas de Seguridad.

Posteriormente, la administración de Francisco Flores¹², retoma el crimen como tema prioritario en la agenda pública. Se impulsó el plan “Alianza por la Seguridad”, un nuevo modelo de Seguridad Pública integral que mejoraría la Eficacia Policial, Fiscal, Judicial, el área de Prevención, Participación Social y Rehabilitación (Aguilar, 2004). Simultáneamente se realizaron cambios institucionales, creando el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ).

A mediados del año 2000, el programa Paz Social con enfoque preventivo, contribuyó en 2001 a realizar 35,800 detenciones aproximadamente, con un gasto promedio por captura de US\$4,000 según un estudio de la UCA (2003), además surgió el Ministerio de Gobernación (MIGOB) absorbiendo al MSPJ. En 2002 se ejecutó el Programa Prevención Social de la Violencia (PROJOVENES I) con financiamiento de US\$11.1 millones por parte de la Unión Europea, beneficiando a 122,107 jóvenes (Blanco, 2012).

En 2003 tomó fuerza el componente de Represión con el Plan Mano Dura siendo el objetivo central las pandillas, consideradas causantes del 70% de los delitos según autoridades, sin embargo las capturas masivas no se tradujeron en igual aplicación de justicia (Díaz, W. 2009).

Las asignaciones presupuestarias en Represión y Prevención del Crimen en 2003 sumaron un total de US\$267.8 millones (PNUD, 2005). En Seguridad Ciudadana se destinaron US\$134.5 millones, en Procesamiento Judicial US\$73.02 millones y US\$10.6 millones sobre Prevención, concedidos al Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM). No obstante, los recursos de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública (GEJSP) respecto al Presupuesto General de la Nación disminuyeron, pasando de 21.9% en 1999 a 16.1% en 2004 (Véase Gráfica 1), como consecuencia la tasa promedio de homicidios en el periodo presidencial se incrementó en 14.8% (Bergmann, 2015) (50.6 homicidios

¹² Ejerció desde el 1 de junio de 1999 al 1 de junio 2004. Fue el tercer gobierno consecutivo del partido de derecha ARENA.

por cada 100 mil habitantes en la gestión de Armando Calderón Sol a 58.07 en la administración de Francisco Flores).

A mediados de 2004 asume el poder Elías Antonio Saca¹³, en medio de un clima de violencia elevado, elabora el plan de gobierno País Seguro, destinando mayores recursos a la Policía Nacional Civil (PNC), impulsando programas de Reinserción y Rehabilitación de menores. Se ejecutó el Plan Súper Mano Dura, con tres modalidades: Represión, Prevención; Reinserción y Rehabilitación, también denominados Puño de Hierro, Mano Amiga y Mano Extendida respectivamente según el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC, 2014), ejecutando US\$452.3 millones la GEJSP. Entre 2005 y 2006 se despliega la Fuerza de Tarea Antiextorsiones, en respuesta al incremento del delito extorsión, registrando 599 a 2,525 casos respectivamente, además de reconstituir el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ) asignándole atribuciones que en materia poseía el Ministerio de Gobernación (MIGOB).

En 2007 se lanzó el Plan Sarissa, dado el débil resultado de los planes anteriores, con un enfoque de mayor presencia policial en las zonas más vulnerables. Para ese año los fondos de GEJSP ascendieron a US\$539.9 millones, equivalentes a 2.7% del PIB y 16.6% del Presupuesto General de la Nación. Este escenario provocó que la tasa de homicidios disminuyera un año después de implementar el plan, pasando de 57.4 en 2007 a 51.9 por cada 100 mil habitantes para 2008 de acuerdo a estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC).

Finalizando la gestión del expresidente Antonio Saca, en vísperas de elecciones presidenciales, la violencia mostró una tendencia creciente, alcanzando un nivel de 71.2 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2009 según estadísticas policiales, por otra parte, la crisis financiera a inicios de 2009, perjudicó las finanzas públicas, registrando un déficit fiscal promedio de US\$339 millones.

Con la llegada al poder de Mauricio Funes¹⁴, se implementó la “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia”, teniendo como objetivo consolidar la paz y promover convivencia social (MJSP, 2009). Al respecto Cardoza y Castillo (2010) interpretan diversas modificaciones de Justicia y Seguridad, como indicador de poca claridad en las funciones del sector, dificultando obtener resultados favorables.

¹³ Constituyó el cuarto gobierno del partido principal de derecha, ARENA. Su mandato comprendió del 1 de junio de 2004 al 1 de junio de 2009.

¹⁴ Fue la primera administración gubernamental del partido de izquierda FMLN que duró del 1 de junio de 2009 hasta el 1 de junio de 2014.

En relación a lo anterior, para prevenir el delito y la violencia social, se ejecutó el proyecto PROJOVENES II con financiamiento de la Unión Europea, además de dicho proyecto, a finales de 2009, se iniciaron otro tipo de acciones como la incorporación de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), como apoyo a la Policía Nacional Civil (PNC) en el combate de la delincuencia involucrando 5,515¹⁵ efectivos.

Las nuevas medidas agudizaron el hacinamiento penitenciario pasando de 22,101 reclusos en 2009 a 25,367 en 2011, equivalente al 14.8% de incremento, en 22 centros penitenciarios diseñados para 8,490 espacios, implicando un exceso de 298.8% de su capacidad (CNSCC, 2014).

Como parte de Procesamiento Judicial, la Fiscalía General de la República (FGR) en 2011, de un total de 116,312 casos recibidos, 27% se presentó en tribunales, 7% fueron a juicio y solo el 4% finalizó en condena, originando un gasto de US\$9,570 por procedimiento condenatorio¹⁶. Mientras que en la administración de Justicia, el Órgano Judicial, reportó un gasto de US\$52,684 por caso condenatorio¹⁷.

En 2012 se constituyó la Dirección Antipandillas adscrita a la PNC, después de pactar una tregua de no agresión entre pandillas, reduciendo la tasa de homicidio intencional transitoriamente de 70 a 41 por cada 100 mil habitantes (UNODC, 2007), los robos disminuyeron en 37.5% y las extorsiones 11.5%. No obstante, los recursos que se destinaron a GEJSP experimentaron un incremento en términos relativos con respecto al Presupuesto General de la Nación y PIB con valores de 17.9% y 3.3% respectivamente. Por otra parte, según RESDAL (2013), en promedio cada habitante que forma parte de la Población Económicamente Activa (PEA) tributó US\$1,351, asignando US\$327 a Educación, US\$198 a Salud y US\$164 a Seguridad, convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento del eje represivo.

A partir de 2015, el gobierno de Salvador Sánchez Cerén, puso en marcha Plan El Salvador Seguro, definido por su carácter integral y flexible, conformado por cinco ejes de acción y ciento veinticuatro acciones prioritarias, de corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la violencia criminal, incluyendo garantía a Justicia y Atención de Protección de Víctimas (CNSCC, 2015). Dicho plan presenta una partida o fuente de financiamiento propia gracias a la “Ley de Contribución Especial a

¹⁵ Dato proporcionado por la Fuerza Armada de El Salvador.

¹⁶ En el año 2011 el presupuesto ejecutado de la FGR fue de US\$37.8 millones. Del total de casos recibidos, solo 3,950 terminaron en condena.

¹⁷ En 2011, el Órgano Judicial ejecutó un presupuesto de US\$195.2 millones, mientras que solo 3,950 casos presentados por la FGR resultaron en condenas.

los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana” y la “Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia”.

Con ello, el gasto en GEJSP se incrementó en US\$948.3 millones para 2016, sin embargo, la percepción de inseguridad persistió influida por una alta tasa de homicidios que ascendió a 81 por cada 100 mil habitantes, a pesar de una disminución de 20.7% en el delito de homicidios respecto al año anterior.

Así, estudios recientes muestran que las diferentes expresiones de criminalidad, imponen una fuerte carga a nivel humano como presupuestario, implicando gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida (jóvenes víctimas del homicidio), los cuales tienen una fuerte incidencia en el desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. Carolina Alas de Franco en su estudio titulado “*Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015*”, expone que los diferentes gobiernos han destinado mayores recursos a Justicia y Seguridad en respuesta del alza en los homicidios, concluyendo que los resultados no son los esperados en el marco de los objetivos institucionales.

Por lo tanto, se destaca que la violencia en el país ha sido uno de los principales factores que afecta y debilita el tejido social, obstaculizando cualquier esfuerzo ante la lucha de la pobreza, desarrollo económico, educación, salud, empleo, bienestar, entre otros, obligando al Estado crear una serie de estrategias para reducir los efectos que la criminalidad produce en la ciudadanía, siendo fundamental evaluar la efectividad en la aplicación de los recursos de GEJSP, permitiendo identificar factores críticos para una oportuna toma de decisiones y futuros esfuerzos en el fortalecimiento de Justicia y Seguridad Pública en el país.

De esa forma, surge el siguiente cuestionamiento: ¿En qué medida los recursos destinados a la Gestión de Justicia y Seguridad Pública en el marco de políticas, planes y programas en los ejes de Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, Rehabilitación y Reinserción, han sido efectivos en la reducción de los niveles de criminalidad en El Salvador?

1.2. Marco Referencial

1.2.1. Antecedentes

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta un gobierno es velar y garantizar la seguridad del territorio y de sus habitantes. El Salvador en un contexto histórico, social, económico y político, ha realizado transformaciones estructurales con el fin de brindar Justicia y Seguridad de calidad a la ciudadanía.

Las atribuciones de Justicia y Seguridad Pública han evolucionado con el tiempo. Para Justicia de acuerdo al antecedente más reciente, se crearon cuatro ministerios en 1858: Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Negocios Eclesiásticos. Por otra parte, en Seguridad, se creó la Guardia Civil el 6 de Julio de 1867, siendo sucedida por la Policía Reformada el 12 de febrero de 1883 adscrita al Ministerio de Gobernación (MJSP, 2016). Más tarde en respuesta al aumento de actividades delictivas en el área rural, se llevó a cabo la creación de la Policía Montada en 1889 (Lopez, 2005).

Entre las funciones realizadas por Justicia se encontraban conmutación de penas, trabajo conjunto con el Poder Judicial y organización de centros penales. En el área de Seguridad se desempeñaban funciones como el orden público y hacer respetar normas de seguridad y de buenas costumbres (García 2008).

En el año 1911, llega al poder el Doctor Manuel Enrique Araujo (1911-1913), en un período de diversas manifestaciones violentas de grupos marginados. La tasa de homicidios para 1912 ascendía a 94.7 por cada 100 mil habitantes, incrementando a 97.6 homicidios en 1913, resultando una variación de 3.1% en un solo año de gestión (Bergmann, 2015) como muestra la Gráfica 2.

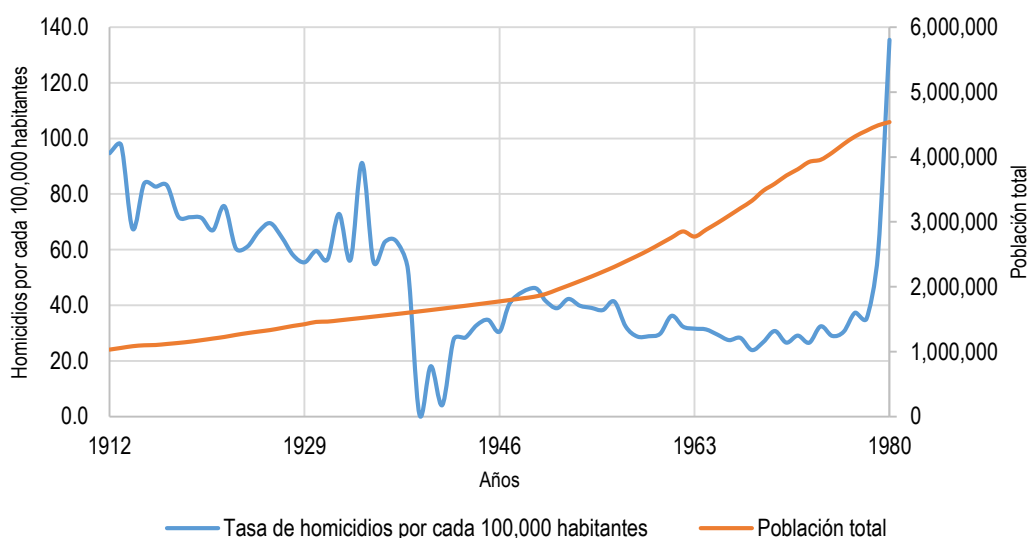
Se establecieron reformas en los siguientes puntos: políticas de estabilización en las finanzas públicas, incremento de impuestos a las exportaciones del café, creación de instituciones para atención de violencia, entre otras. El Dr. Araujo fundó la Guardia Nacional (también conocida como Policía Rural); a su vez se crearon los Juzgados de Paz en todos los municipios del país, para garantizar la vigencia de la ley en todo el territorio nacional (Meza, 2011).

Luego del prematuro deceso del Dr. Manuel Enrique Araujo, la Asamblea Legislativa nombró a Carlos Meléndez como presidente provisorio, durante su primera gestión como presidente de la República, intentó continuar la obra de su predecesor, fundando en 1913 la Policía Nacional bajo el nombre de Cuerpo de Seguridad General debido al contexto violento que se suscitaba en la época.

Con la implementación y ejecución de dichas reformas, la muerte por violencia¹⁸ comenzó a disminuir (Véase Gráfica 2), para 1914 la tasa de homicidios alcanzó una cifra de 67.5 por cada 100 mil habitantes, esto representó una disminución de 30.8% respecto al año anterior (Bergmann, 2015).

De acuerdo a objetivos gubernamentales, el presidente Carlos Meléndez, estableció en 1915 diez secretarías de Estado que abarcaban la totalidad de los servicios públicos, donde el Ministerio de Justicia se constituyó como secretaría independiente, asignándole 11 atribuciones, y el Ministerio de Seguridad Pública aparecía como una institución adscrita a la Secretaría de Gobernación.

Gráfica 2 – Tasa de Homicidios y Población Total de El Salvador, Periodo 1912-1980



Fuente: Elaborado a partir de Bergmann (2015) y datos contenidos en los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadísticas de la República de El Salvador, varios años, en la sección Criminología y El Salvador–Población.

A finales de la gestión presidencial del Coronel Osmín Aguirre y Salinas (en 1945), se efectuaron diversas reformas al reglamento interior con objeto de “hacer una distribución más racional de los distintos ramos de la administración pública” y que el gobierno entrante del General Salvador Castaneda pudiera organizar “dichos servicios sobre bases nuevas”. Se distribuyeron doce ramos en cinco Ministerios, quedando incorporado dentro del Ministerio de Defensa la Seguridad Pública, junto con la Policía Nacional y Policía de Hacienda. Desde entonces el rubro de Seguridad Pública y Defensa llegaron a quedar “integradas”, ya sea como dos ramos diferentes dentro de una misma secretaría de Estado o como un único cuerpo de “Defensa y Seguridad Pública”.

¹⁸ En los anuarios estadísticos a la tipología de homicidios se les clasificaba para su registro como muerte por violencia.

Con esto los recursos utilizados para llevar a cabo la activación e integración de instituciones en el rubro se fueron incrementando. El PGN para 1960 ascendía a US\$69.7 millones, asignando a Seguridad y Justicia US\$10.1 millones.

En la década de los 80's, el país se sumerge en un nuevo conflicto social que dio paso a la guerra civil, para 1985 se registra un máximo histórico en el gasto realizado en Defensa Nacional, ascendiendo a US\$222.4 millones equivalentes a 23.6% respecto al PGN, en un clima de déficit fiscal de US\$168.7 millones.

Posteriormente para 1992, producto del Acuerdo de Paz, las instituciones encargadas de velar por la protección de los ciudadanos salvadoreños llevaron a cabo un proceso de reestructuración, las funciones del Ministerio de Defensa se separan de Seguridad Pública, concluyendo las operaciones de la Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda para dar paso a la PNC. Simultáneamente nace la PDDH, la FGR asumió mayores atribuciones en el proceso investigativo, así mismo el Departamento de Prevención del Delito con el objetivo de investigar causas del delito y formular políticas preventivas. Finalmente se consideró que las funciones del Ministerio de Justicia podían llevarse a cabo en el Ministerio de Seguridad Pública, así en 1999 se decidió fusionar ambas carteras de Estado creando el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MJSP, 2016).

Pese a los esfuerzos realizados la criminalidad tomó mayor fuerza, la estructura delictiva evolucionó, no solo operando como una organización jerárquica¹⁹, sino como una nueva red de criminales²⁰. Incrementando los delitos de extorsión y la venta de drogas, en forma paralela surgen otros grupos delictivos como redes de transportistas dedicadas al contrabando, transporte de migrantes, precursores químicos y drogas ilegales, tipificándose como crimen organizado (Ponce, 2016).

Con el fin de optimizar los recursos para 2001 se desarrolla una reestructuración de Justicia y Seguridad. Esta vez se suprimió el Ministerio del Interior, para dar paso al Ministerio de Gobernación atribuyéndole funciones como la Seguridad Pública, así como el establecimiento de la política penitenciaria y el control migratorio. En 2004, el Ministerio de Gobernación emitió un acuerdo para

¹⁹ La estructura jerárquica se caracteriza por tener un solo líder y una jerarquía poco definida, con asignaciones de tareas definidas entre sus miembros y sistemas de disciplina interna.

²⁰ Las redes criminales se definen por individuos que se involucran en actividades ilícitas específicas, generan alianzas con otros grupos, su enfoque cambia, es decir, pasan de un modelo de actuar expresivo a uno instrumental, reportando mayores beneficios económicos.

descentralizar sus facultades y atribuciones delegando algunas responsabilidades a los viceministros de Gobernación y de Seguridad Ciudadana (MJSP, 2016).

Lo anterior pone de manifiesto las transformaciones experimentadas en las instituciones de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública, brindando elementos sobre los esfuerzos del Estado por resolver los problemas relativos a la seguridad ciudadana. A pesar de integrar instituciones en un solo mecanismo que funcione a través de un conjunto de políticas, planes y programas en atención de los efectos del crimen, la percepción de inseguridad es alta. Se considera que las reformas llevadas a cabo dan lugar a ciertos estancamientos en avances ya logrados, posibilitando que la violencia se transforme y adopte nuevos patrones de actuación, dejando atrás objetivos planteados. Ha sido evidente que la toma de decisiones en Justicia y Seguridad requiere de recursos, implicando que una mala administración se traduzca en altos costos de oportunidad y externalidades negativas en diversas situaciones.

1.3. Marco Teórico - Conceptual

En términos generales la presente investigación se centra a nivel teórico en dos variables principales: Gasto Público y Criminalidad. Las diferentes teorías expuestas a continuación están orientadas a explicar el grado de intervención que el Estado debe desempeñar en una sociedad, redistribuir los ingresos de manera equitativa en la economía y proporcionar servicios de calidad en términos de Justicia y Seguridad Pública; se plantea cómo medir la efectividad de los recursos utilizados y su influencia en las acciones llevadas a cabo por órganos e instituciones que conforman la GEJSP, valiéndose del presupuesto como su principal herramienta.

Esta sección aborda diferentes puntos en los que se construye el cuerpo teórico, se plantea el marco de las funciones y facultades que asume el gobierno a través de políticas, planes y programas, constituyéndose en uno de los principales elementos del gasto, y las diferentes nociones de presupuestos que se utilizan en finanzas públicas. Se exponen las acciones en atención de los efectos producidos por el crimen y la medición de efectividad de Justicia y Seguridad Pública, con indicadores necesarios para obtener información respecto al funcionamiento de una determinada actividad; se detallan los factores y expresiones de la conducta criminal, y se plantea la construcción de un Índice Nacional de Criminalidad aplicado a El Salvador de acuerdo a las estadísticas de los principales delitos que registra la Policía Nacional Civil, para generar un marco de análisis más amplio y no únicamente como tradicionalmente se aborda a través de los homicidios.

1.3.1. Estado y Gasto Público en la Economía

Como plantea Jesús (2000), el Estado surge con la sociedad ante la necesidad de regular las conductas que pueden poner en riesgo los intereses colectivos. La criminalidad figura como un obstáculo para el logro de los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la sociedad al desplazar potenciales recursos para actividades productivas hacia la ampliación de los servicios de seguridad pública y privada, pago de extorsiones, atención medico hospitalaria a víctimas de delitos, así como pérdidas de días laborales, productividad e inversión, fragmentación la cohesión social, migración, deserción escolar, entre otros.

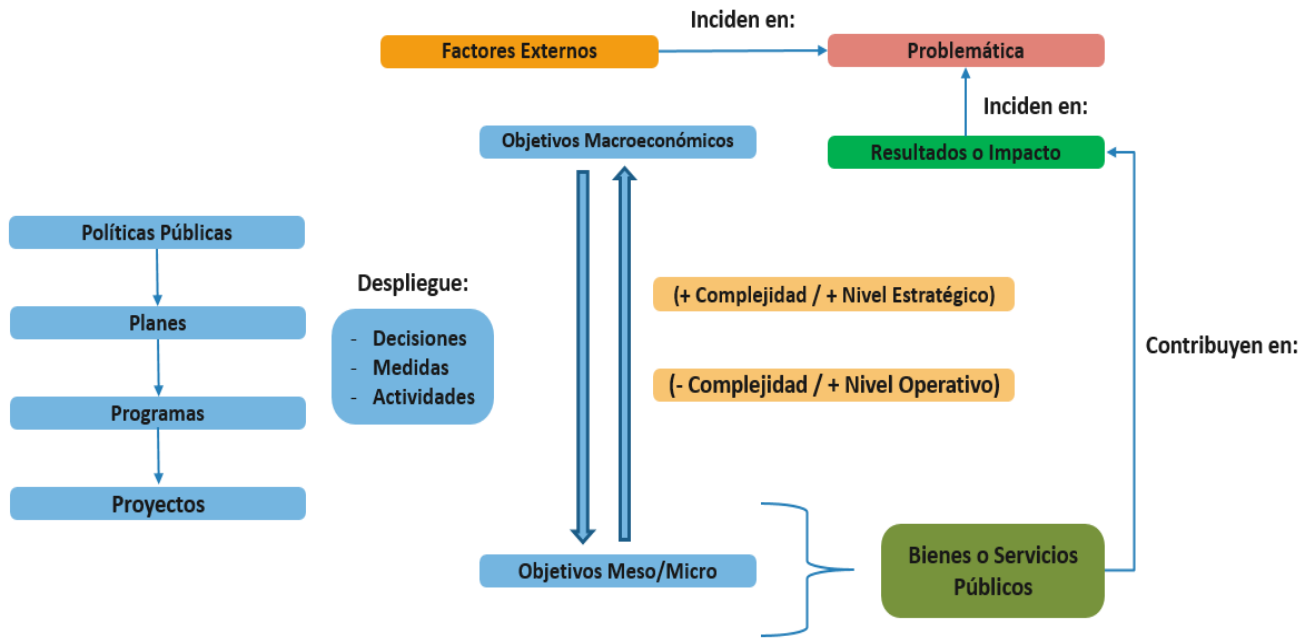
Ante esas circunstancias el Estado debe desempeñar funciones de Seguridad Ciudadana y Administración de Justicia para reducir los efectos de la delincuencia principalmente en los sectores más vulnerables como las MYPES y la población que reside en zonas con fuerte control territorial de grupos delincuenciales. Es así que en el siguiente apartado se expone brevemente los puntos o elementos más importantes para el abordaje de la problemática objeto de estudio.

1.3.2. Políticas, Planes y Programas Públicos

El Estado en su intervención establece los medios de acción pertinentes para coordinar de forma integral y coherente el conjunto de decisiones, medidas y actividades a implementar hacia un problema. Estas se despliegan desde un nivel altamente estratégico con objetivos de carácter global o macro (las políticas públicas), descendiendo gradualmente hasta un nivel inferior altamente operativo con objetivos meso y micro que operan como fines intermedios, dentro del conjunto de la intervención, sustentando la obtención de resultados en los niveles superiores (AEVAL, 2010).

Como expone CEPAL (1999) a nivel de macro-espacio, la acción estatal se interesa por generar un impacto nacional o sectorial. Dichas iniciativas se encuentran contenidas generalmente en las políticas y planes nacionales de gobierno, siendo orientadas y coordinadas desde un organismo de planificación nacional o centralizada. Por su parte, en el Meso/Micro espacio, se ubican las acciones territoriales e institucionales, quienes desarrollan sus objetivos articulados o armonizados a las políticas y planes nacionales.

Figura 2 – Despliegue de la Intervención Estatal.



Fuente: Elaboración en base a Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas - Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas (AEVAL) y Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública – Metaevaluación y Mesoevaluación – CEPAL.

Las instituciones son entidades que interactúan dentro de un sistema articulado, homogenizando sus objetivos con las directrices de los niveles superiores. Con ello el despliegue de la intervención estatal tiene como finalidad incidir sobre una problemática, tal y como se muestra en la Figura 2, se caracterizan por representar la labor operativa de la intervención estatal, para ello, reciben insumos, los procesan y entregan productos que nutren los objetivos regionales y/o nacionales, incidiendo sobre el fenómeno.

Las políticas, planes y programas públicos guardan una relación de las partes con el todo, de ahí que una política pública puede englobar un conjunto de planes y/o programas, pero no todo plan o programa puede formar parte de una política. En tal sentido, una política pública puede ser definida como un conjunto de acciones de un gobierno para abordar un problema específico con un enfoque de largo plazo (Cardoza y Castillo, 2010).

Larrú (2003), define una política pública como la concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes –al menos en su intención– tomadas por los actores del sistema político administrativo de un país, con la finalidad de resolver un problema colectivo. De ella, se articulan los

planes y en un mayor detalle los programas y proyectos. Entorno a lo anterior la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010), brinda la siguiente definición de estos últimos:

- Los planes son elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política, su énfasis reside en los resultados como en el impacto sobre el problema.
- Un programa es un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan y/o política. Constituyen un elemento instrumental y operativo en el que se despliegan los planes. El análisis de los mismos se concentra en los resultados y procesos.
- Un proyecto es una operación no divisible, delimitada en cuanto al tiempo y presupuesto, frecuentemente bajo responsabilidad de un operador. Los procesos y la gestión conforman sus principales elementos de análisis.

1.3.3. Presupuesto Gubernamental

El presupuesto, como instrumento de gestión de los recursos financieros, representa un elemento importante de análisis, ya que se considera como un instrumento de gestión utilizado para proyección de ingresos y gastos públicos, permitiendo cumplir con prestaciones de bienes y servicios indispensables para satisfacer necesidades de la población (Ministerio de Hacienda, 2013).

La Asociación Internacional del Presupuesto Público (ASIP)²¹ define el presupuesto como una herramienta que permite al sector cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacer necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y la sociedad del país.

Así, el presupuesto es un instrumento que permite identificar la participación directa del Estado en la economía (Vargas, 2013).

²¹ ASIP es una institución internacional sin fines de lucro, creada en el año 1972, con el propósito de ayudar a diversos países de América, a modernizar las técnicas usadas para el desarrollo y el diseño presupuestario de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

a) Principios Presupuestarios

Constituyen los postulados básicos para que el presupuesto encuentre su pleno desarrollo en todo su proceso; y según la técnica se definen los siguientes apartados (DGCG, 2008):

- ❖ **Programación:** Se deben expresar con claridad los objetivos seleccionados, las acciones necesarias para alcanzarlas, los recursos estimados expresado en unidades respectivas y traducirlos a variables monetarias, lo que origina la necesidad de asignaciones presupuestarias.
- ❖ **Equilibrio:** Se refiere a la cobertura financiera del presupuesto. Debe formularse en condiciones que el total de sus egresos sean equivalentes al total de los ingresos estimados a recolectarse y cualquier diferencia debe ser financiada por recursos provenientes del endeudamiento en términos y niveles más realistas y concretos.
- ❖ **Racionalidad:** Este principio está relacionado con “austeridad” en el manejo de recursos y se relaciona con la aplicación de “economicidad” en la satisfacción de las necesidades públicas; es decir, trata de obtener lo más que se pueda gastando lo menos y mejor posible.
- ❖ **Universalidad:** Está referido al alcance institucional del presupuesto, en el sentido de incorporar al presupuesto todo lo que es materia de él, es decir, no deben quedar fondos expresados en forma extra-presupuestaria. Por otro lado, se refiere a la “unidad” del documento en cuanto a integración de sus componentes, para darle una “coherencia total” y también a la unidad metodológica empleada en el proceso presupuestario.
- ❖ **Transparencia:** Tiene que ver con claridad, acuciosidad y especificación con que se expresan los elementos presupuestarios. Los documentos presupuestarios deben mostrar en forma ordenada y clara, todas las acciones y recursos necesarios para cumplir con los objetivos plasmados en el presupuesto de la institución.
- ❖ **Flexibilidad:** Se refiere a que el presupuesto no debe contener “rigides” en su estructura ni tampoco en sus componentes. En su estructura, ésta debe ser capaz de ser reorientada, modificada de acuerdo a evaluación de los resultados, implicando que no debe existir ni ingresos rígidos, ni gastos no modificables.
- ❖ **Difusión:** El presupuesto debe ser ampliamente difundido, constituyendo el esfuerzo por atender los servicios que le han sido encomendados y cuáles son financiados con las contribuciones de todos los ciudadanos, a través del pago de sus impuestos.

b) Presupuesto por Áreas de Gestión

Esta técnica es utilizada por el Estado salvadoreño para administrar los ingresos y gastos públicos desde 1966. Se define como los grandes propósitos que debe cumplir el gobierno en terminos de producción de bienes y servicios públicos, establecidos en función de necesidades sociales. La técnica del presupuesto por áreas de gestión deberá ser adoptada por instituciones como herramienta para programar sus necesidades de recursos a fin de cumplir su objetivo en la economía y la sociedad. Las instituciones deberán identificar en la estructura de sus presupuestos los destinos de la asignación de recursos de una forma agregada, lo que permitirá cuantificar de manera global los flujos presupuestarios en “grandes propósitos” que debe cumplir el gobierno, para ello se han definido las siguientes áreas de gestión (DGCG, 2008):

- ❖ **Conducción administrativa:** Comprende servicios que tradicionalmente el Estado debe brindar de forma permanente para satisfacer necesidades públicas, en terminos generales, que la sociedad requiere para su normal funcionamiento. Se conforma por el Órgano Legislativo, Corte de Cuentas de la República, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal de Servicio Civil, Presidencia de la República, Tribuna de Ética Gubernamental, Instituto de Acceso a la Información Pública, Ramo de Hacienda, Ramo de Relaciones Exteriores y Ramo de Defensa Nacional.
- ❖ **Administración de justicia y seguridad ciudadana:** Son gastos destinados a garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de la población, así como salvaguardar su integridad. Incluye la recuperación de la población delictiva. Se distribuye entre el Consejo Nacional de la Judicatura, Órgano Judicial, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Ramo de Gobernación, Ramo de Justicia y Seguridad Pública y Ramo de Hacienda.
- ❖ **Desarrollo social:** Comprende servicios que presta el gobierno para mejorar la calidad de vida de la población, en especial la de menores ingresos, a efecto de lograr su mejor incorporación al sistema económico y alcanzar su bienestar. Lo conforma el Ramo de Educación, Ramo de Salud, Ramo de Trabajo y Previsión Social, Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ramo de Hacienda y Presidencia de la República.
- ❖ **Apoyo al desarrollo económico:** Son acciones de regulación, promoción e investigación, asistencia en apoyo a producción y distribución de satisfactores de la población. Asimismo,

se considerará el apoyo económico al desarrollo, a través del mantenimiento, rehabilitación y ampliación de infraestructura, para el mejor desempeño del sistema productivo. Se conforma por el Ramo de Economía, Ramo de Agricultura y Ganadería, Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ramo de Turismo y Ramo de Hacienda.

- ❖ **Deuda pública:** Se considera en esta área el manejo de la deuda pública en lo referente a la atención de su servicio, tanto para el mercado interno como para el mercado externo. Forma parte del Ramo de Hacienda, en el componente servicio de la deuda pública, intereses y amortización.
- ❖ **Obligaciones generales del Estado:** Contiene gastos destinados a aportes, cuotas, subsidios, subvenciones y otros compromisos generales. Pertenece al Ramo de Hacienda en las categorías: Clases Pasivas, Aportes al Régimen General de Salud del ISSS, Construcción Organismos Internacionales, Devolución IVA a Exportadores, Incentivo Fiscal a las Exportaciones, Seguro de Vida de los Empleados Públicos, Reintegro Derecho Arancelario de Importación y Devolución del Impuesto sobre la Renta.
- ❖ **Producción empresarial pública:** Incluye gastos de empresas públicas. Esta conformado por la Lotería Nacional de Beneficiencia, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Rio Lempa, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

De acuerdo a estas funciones una vez consolidadas, se constituye el plan de trabajo, que permite establecer como se realizarán las actividades, para alcanzar una meta.

El presupuesto por áreas de gestión es una herramienta vital, constituye un elemento básico del proceso de formulación del presupuesto institucional, es a través de este que cada unidad presupuestaria detalla los productos o servicios que se proporcionará a la sociedad y a la economía del país (Boletín Presupuestario, 2008). El presupuesto por áreas de gestión posee limitantes, entre ellas:

- ✓ Se pierde la capacidad de planificar a mediano plazo.
- ✓ Limita el diseño de programas en base a indicadores de desempeño y resultados.
- ✓ Dificulta la capacidad de evaluar el impacto del gasto público y el logro de las metas, mas allá de la ejecución o subejecución del presupuesto.

- ✓ Impide la asignación de los recursos en función de las necesidades, demanda económicas y sociales.

c) Presupuesto por Resultados

Esta práctica presupuestaria se encuentra en proceso de aplicación en el país y prevé facilitará la evaluación del gasto público, el presupuesto por resultados surge a finales de la década de los 90's, buscando parámetros para medir la eficiencia y eficacia en los presupuestos públicos, con este antecedente se constituyen tres conceptos o ejes: eficiencia, eficacia y resultados²².

1.3.4. Evaluación de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública

Como se mencionó con anterioridad, el fin de una política, plan y/o programa público es solucionar un determinado problema, para ello, se disponen de recursos financieros y humanos de carácter limitado, esperando como resultado, productos o mejoras en el bienestar de la ciudadanía que compensen sus costos. En el desarrollo del esquema de intervención pública, existen circunstancias internas, externas, controlables o no controlables que pueden incidir en el grado de la consecución de objetivos y obtención de resultados esperados.

Según lo expuesto por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010), existen diversas tipologías de evaluación relacionadas a los paradigmas de múltiples disciplinas, tales como: Análisis Coste-Beneficio (economía), de Implementación (administración y política), de Resultados (sociología, pedagogía, psicología) y de Impacto (ingeniería y conjunto de ciencias sociales).

Entre las anteriores, la evaluación económica es la más integra, dado que implica abordar otros tipos de evaluaciones y la relación con los recursos utilizados, incorporando términos como: eficacia, eficiencia, economía y efectividad en su análisis; su principal limitante es la cuantificación de costos y beneficios difíciles de valorar en términos monetarios.

A continuación, se presentan algunas definiciones e indicadores para obtener información respecto al funcionamiento de una determinada actividad bajo los criterios de eficacia, eficiencia, economía y efectividad, así como métodos de medición aplicables al Sector Público:

²² Eficiencia: es la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto; Eficacia: es el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, independientemente de los recursos asignados para tal fin; Indicadores de Resultados: informan acerca de los resultados directos conseguidos, y suelen expresarse cuantitativamente en términos de calidad o en grados de satisfacción de los beneficiarios del servicio.

a) Concepto de Eficacia

La definición de eficacia más común corresponde a “eficaz”, el diccionario de la RAE (2014) la define como: “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”, en ese sentido entiéndase como: “El logro de un objetivo propuesto”.

Según García (2002) expresa que eficacia hace referencia a obtener resultados propuestos en condiciones ideales, sin considerar los recursos empleados para lograrlo. Bonnefoy y Armijo (2005), consideran que el concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta, está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Ejemplos de indicadores de eficacia:

- ✓ Número de Resoluciones Judiciales / Número Total de Procesos Judiciales
- ✓ Número de Capturados / Número de Procesados
- ✓ Número de Condenados / Total de Casos Recibidos
- ✓ Número de fiscalizaciones / Universo total a fiscalizar
- ✓ Número de Atendidos / Determinado Periodo de Tiempo
- ✓ Porcentaje de reincidencia de los infractores

Para estimar la eficacia en el marco de ejes sustantivos se identifica la principal actividad desempeñada por cada institución.

b) Concepto de Eficiencia

Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como: Producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone, o bien, alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible (Bonnefoy y Armijo, 2005).

Un concepto ampliamente utilizado en el análisis de servicios públicos como la salud y la educación es el de Farrel (1957) citado en Pascual (2000). Este autor distingue entre eficiencia precio y eficiencia técnica, la primera es lograda cuando se utiliza una combinación de input que minimiza el costo, generando un nivel de output determinado a precios preestablecidos y la segunda puede abordarse en función de dos puntos de vista: al input o al output. La orientación al input implica utilizar

la mínima cantidad de insumos requeridos para generar un determinado nivel de producción. Por su parte, la orientación al output, involucra obtener la máxima cantidad de producción dada una cantidad determinado de insumos.

La evaluación de la eficiencia en el sector público ha tenido un menor abordaje respecto al sector privado, en parte, debido a los incentivos y penalidades existentes para éste en el mercado, la maximización de beneficios o quiebra, vinculados al grado de eficiencia. Adicionalmente, las políticas, planes y/o programas implementados por el Estado, al presentar una multiplicidad de objetivos e instituciones que las ejecuten, experimenta mayores dificultades para desarrollar mecanismos de evaluación de eficiencia que correspondan a las funciones de cada área del Estado²³ (Tam, 2008).

Ejemplos de indicadores de eficiencia

- ✓ Gasto promedio por Homicidio Prevenido
- ✓ Gasto promedio por número Atendidos en Instituciones
- ✓ Gasto Promedio por Capturado y/o Condenado
- ✓ Gasto promedio en Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria

Para estimar la relación entre productos y servicios brindados con respecto a insumos o recursos utilizados. Se vincula un indicador de eficacia con el presupuesto ejecutado por la institución, obteniendo el presupuesto o gasto promedio ejecutado por producto generado.

c) Concepto de Economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Toda institución que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de la ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio (Bonney y Armijo, 2005).

Otro tipo importante de indicadores de economía son aquellos que relacionan el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución. En algunos países por ejemplo, la participación de los gastos

²³ En relación con el rubro de Justicia y Seguridad Pública, el Banco Mundial (2012) considera la falta de estadísticas fiables y comparables como otro de los principales problemas para la evaluación de la eficiencia.

administrativos en los gastos totales del sector público se considera como una buena aproximación a las ganancias globales de eficiencia en el conjunto del sector (Bonney y Armijo, 2005).

Ejemplos de indicadores de Economía

- ✓ Porcentaje de recursos destinados a gasto corriente
- ✓ Porcentaje de la ejecución de los recursos asignados de la institución
- ✓ Porcentaje de los recursos asignados a programas específicos institucionales

Su estimación, en el presente caso, se realizara unicamente comparando los recursos asignados con el presupuesto modificado y ejecutado de la institución que pertenece a cada eje sustantivo.

d) Concepto de Efectividad

Tanto la eficacia como la eficiencia son conceptos esenciales en la evaluación, pero cuando se quiere analizar cada fase de una política, plan y/o programa, teniendo en cuenta las actividades y objetivos intermedios, resulta adecuado introducir el concepto de efectividad (Fernández, 2001), permitiendo determinar el equilibrio entre eficacia y eficiencia a nivel general para alcanzar los objetivos propuestos.

Según Mejía (1998), expone un concepto que involucra la eficiencia y eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles. En terminos generales, supone hacer lo correcto con exactitud y sin desperdicios de tiempo o dinero.

La elección del tipo de indicador dependerá de los objetivos de evaluación, no obstante, la medición de resultados (outcomes) es una manera directa de medir los efectos sobre las condiciones de vida de la población. Así por ejemplo mientras el enfoque de productos se concentraría en el número de municipios con un aumento de presencia policial, el enfoque de resultados enfatizaría la reducción de crímenes en dichos municipios.

e) Otras Formas de Medición

Adicional a los indicadores expuestos, Clemente (2014) y Parra (2013) distingue en forma general, la existencia de dos métodos de evaluación de la eficiencia pública que permiten determinar el grado de eficiencia fundamentados en técnicas estadísticas y matemáticas rigurosas, estos son: a) métodos de no frontera, con base en la estimación de funciones de costos; y b) métodos de frontera

determinísticos o estocásticos²⁴, que pueden ser paramétricos²⁵ o no paramétricos²⁶; estos últimos se fundamentan en la estimación de una Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) y el concepto de eficiencia técnica desarrollado por Farrell (1957).

La eficiencia técnica es uno de los principales conceptos aplicados en la medición del desempeño de sector público por diversos economistas. Un elemento central en las evaluaciones realizadas con base en dicho concepto es la utilización de unidades físicas como input, es decir, los recursos humanos o de capital utilizados en la producción de los bienes o servicios evaluados, dejando de lado el análisis de valores monetarios, como el presupuesto ejecutado (Bonney y Armijo, 2005).

Para medir la eficiencia técnica es necesario limitar el análisis a un conjunto de unidades homologas productoras de un mismo bien o servicio, estimando sus respectivas Fronteras de Posibilidades de Producción para realizar una comparación entre el nivel óptimo y el efectivamente alcanzado.

La frontera de producción define el máximo nivel de output que puede obtenerse dados los inputs y la tecnología. Así, las desviaciones o distancias de la producción efectivamente lograda por cada unidad respecto a dicha frontera puede utilizarse como indicador de eficiencia (Alvarado, 2015).

f) Metodología del Cálculo en Indicadores de Eficiencia, Eficacia y Efectividad

La definición y cuantificación de los outputs e inputs en la GEJSP para estimar indicadores de evaluación, requiere de algunas consideraciones, según Díez-Ticio (2003) las instituciones que operan en el rubro se caracterizan por realizar diversas actividades enmarcadas en una finalidad concreta, traduciendo en reducir las actividades criminales generando múltiples outputs, con frecuencia intangibles, interrelacionados y producidos en forma conjunta con otras instituciones, dificultando estimar puntualmente la asignación de recursos utilizados para cada producto y la contribución al objetivo final.

Seleccionar el indicador de producto más apropiado para representar el desempeño y la efectividad institucional de manera individual o en conjunto dentro de la GEJSP, representa ser un

²⁴ Los determinísticos asumen que la distancia de la unidad analizada a la FPP es producto de la ineficiencia, por su parte los estocásticos asumen que parte de esa distancia es producto de perturbaciones aleatorias y no únicamente por la ineficiencia.

²⁵ Utilizan programación matemática o técnicas econométricas para estimar los parámetros de la FPP asumiendo una forma funcional concreta.

²⁶ Emplean la programación matemática sin definir una forma funcional específica para la función de producción y debido a su carácter no paramétrico no es posible realizar inferencias estadísticas.

desafío. Se utilizan las estadísticas de incidencia criminal como aproximación apropiada al desempeño del ramo, sin embargo, se debe considerar que no toda variación de la criminalidad es resultado exclusivo de la actuación realizada.

Las características del entorno, la actuación de otras instituciones no relacionadas al rubro y las medidas preventivas privadas inciden sobre el comportamiento delictivo. Otra de las debilidades del indicador de incidencia como evaluador del desempeño, residen en el énfasis cuantitativo con el que se interpreta, dando poca importancia a características cualitativas como la gravedad de los hechos o la pérdida de bienestar que representan los delitos para la población. De esta forma es posible que el delito que experimente mayor reducción, no genere una mejora significativa en el bienestar de las personas, producto del bajo impacto social que posee, no obstante, existe buen desempeño del sector.

Con respecto a los inputs, Díez-Ticio (2003) expresa que la provisión de Seguridad Pública intervienen recursos humanos y de capital, como factores controlables por cada institución, cuyos aumentos puede contribuir a un mayor output final; debe considerarse en el análisis los efectos denuncia²⁷ y desplazamiento²⁸.

Adicionalmente los factores no controlables pueden facilitar o dificultar la obtención de resultados favorables. Entre ellos, la complejidad de los delitos, la actitud de la población ante el crimen, el tamaño del territorio, el número de delitos, entre otros (Díez-Ticio, 2003).

Posterior a la estimación de indicadores y con el objetivo de obtener un conjunto de datos expresados en la misma escala se emplea el método de normalización *Min-Max* en los indicadores de eficacia y eficiencia (Eugenio y Javier, 2017).

Dicho procedimiento se basa en la utilización de valores mínimo (X_{\min}) y máximo (X_{\max}) de la muestra para cada subconjunto de datos, de manera que estos tomen valores normalizados entre 0 y 1 y todos los demás elementos adopten valores relativos que varían en dicho intervalo.

²⁷ El efecto denuncia alude al cambio de actitud por parte de la población, para informar sobre el cometimiento de delitos, debido aumento en la expectativa de cobertura y capacidad en las instituciones de JSP. Así, un incremento en la plantilla policial puede aumentar el número de denuncias por gestionar, superando la capacidad y dificultando la resolución de los casos (Carr-hill, 1979).

²⁸ El efecto desplazamiento, expone que la delincuencia puede variar experimentando disminuciones temporales, por tipo de delito o por áreas geográficas para reducir sus probabilidades de captura. La concentración de los recursos en determinadas zonas puede generar una disminución de delitos, mientras la criminalidad adapta sus comportamiento buscando circunstancias favorables (Mehay, 1977).

Existen dos procedimientos de normalización, en función de la interpretación que tomen los valores extremos, es decir, del tipo “cuanto mayor mejor”, o “cuanto menor mejor”.

Si en su valor original y transformado, la variable se interpreta en el mismo sentido, se utilizará:

$$I_{ki} = \begin{cases} 0 & \frac{X_{ki} - X_{k_min}}{X_{k_max} - X_{k_min}} \\ 1 & \end{cases} \quad \text{donde,} \quad \begin{cases} X_{ki} < X_{k_min} \\ X_{k_min} \leq X_{ki} \leq X_{k_max} \\ X_{ki} > X_{k_max} \end{cases} \quad (1)$$

Por otra parte, si la interpretación entre el indicador original y transformado es inversa, se empleará:

$$I_{ki} = \begin{cases} 0 & \frac{X_{k_max} - X_{ki}}{X_{k_max} - X_{k_min}} \\ 1 & \end{cases} \quad \text{donde,} \quad \begin{cases} X_{ki} < X_{k_min} \\ X_{k_min} \leq X_{ki} \leq X_{k_max} \\ X_{ki} > X_{k_max} \end{cases} \quad (2)$$

Siendo:

I_{ki} = Valor normalizado del indicador k del conjunto i

X_{ki} = Valor original de ese mismo indicador

$X_{k_min} - X_{k_max}$ = Valores mínimos y máximos del indicador k , respectivamente y viceversa

Con la eficacia y eficiencia estimada, se sigue la definición de efectividad brindada por Mejía (1998), es decir, el logro de los resultados programados con los costos mas razonables posibles; se estima dicho indicador como el promedio simple de la eficiencia y eficacia estandarizadas.

1.3.5. Factores de la Conducta Criminal

El análisis de la teoría económica del delito, debe interpretarse con cautela, debido a las limitaciones que el modelo presenta, entre ellas, se encuentra la dificultad para homogeneizar conductas criminales y personales, no considerando los diferentes grados de aversión al riesgo existentes entre cada individuo y el tipo de crimen, determinante sobre el nivel disuasorio que las sanciones generan. Gary Becker también considera otras variables de carácter económico-social que pueden modificar los efectos del actuar estatal en materia de seguridad, tales como educación y empleo.

Así, se debe tener presente que, al hablar de conductas antisociales, es imposible hablar de una relación de causa y efecto. Se habla de probabilidades y de factores que favorecen el desarrollo de

las mismas. De manera que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca o no (Arriagada, 1999), citado en (FUNDE, 2017).

El paradigma punitivo, predominante en las políticas públicas de seguridad, ha interpretado el crimen como un desorden o desequilibrio de la armonía social, donde el fin de la intervención estatal debe ser, reestablecer el orden. En virtud de ello, se han implementado métodos represivos y autoritarios de intervención, criminalizando conductas, endureciendo penas, entre otros.

La criminalidad es un fenómeno complejo, multicausal y de difícil solución. Su análisis integral es una labor fundamental para el éxito de toda estrategia en atención al delito, siendo importante reconocer que el Estado debe figurar como proveedor formal de Seguridad Pública, existiendo múltiples medios y actores capaces de incidir en el problema superando los diversos factores que influyen en el fenómeno (Tudela, 2016).

De lo anterior, se deduce que la evaluación de los recursos destinados a GEJSP y su incidencia sobre los niveles de actividad delictiva, requiere delimitar hasta qué punto una política, plan y/o programa es capaz de incidir sobre el problema delincuencia, dados los diversos elementos que intervienen sobre el fenómeno en cuestión. A razón de ello, se presentan los principales factores asociados al desarrollo de conductas criminales, expuestos por las escuelas del pensamiento criminológico y explicado por Ortega (2010) y Vásquez (2003).

Se puede expresar que el nivel de criminalidad en una sociedad es producto de la interacción de un conjunto de factores crimino-impelentes, que pueden ser entendidos como todos aquellos que favorece la comisión de conductas antisociales; y otro conjunto de factores denominados crimino-repelentes o inhibidores, que impiden o frenan los actos delictivos. Juntos conforman factores trascendentes del problema, y deben ser entendidos a nivel general, debido a que pueden existir excepciones, donde algo considerado previamente un factor no haya incidido en un acto antisocial específico (Rodríguez, 1981).

Según Ortega (2010), en un primer acercamiento los factores de la conducta criminal se dividen en dos grupos: endógenos y exógenos, constituyendo factores endógenos aquellos que provienen del propio individuo; los factores exógenos son los que provienen del entorno.

En un segundo acercamiento se identifican dos categorías o tendencias: el determinismo estableciendo que los factores exógenos son los que definen la conducta criminal, dando poca

importancia a la voluntad del individuo y el individualismo imperando en la elección racional individual, que puede resistir o no a los factores externos.

La biología, psicología y psiquiatría son las principales partidarias del enfoque endógeno explicando el comportamiento criminal en función de anomalías o disfunciones orgánicas internas del individuo, psicósomáticas, genéticas, etc., generando una predisposición para la comisión de actos antisociales o delictivos, sin embargo, también se reconoce, en menor medida, la importancia de factores externos como: sociales, políticos, religiosos y del ambiente familiar, y generalmente los factores exógenos son abordados por la sociología, que contempla al delito como un fenómeno social, donde los factores individuales o endógenos son considerados predisponentes en menor medida, siendo lo social el preponderante para delinquir (Vásquez, 2003).

Entre los factores crimino-impelentes están: deficientes procesos de socialización-aprendizaje, desorganización social, urbanismo, analfabetismo, entre otros; la desintegración familiar representa otro de los elementos sociales con mayor impacto en el desarrollo de conductas sociales, así, investigaciones de Glueck (1950), demostraron que en EE.UU el 60% de los delincuentes provenían de estructuras familiares fragmentadas por separación, divorcio o fallecimiento, en no delincuentes solo representaba el 34%, por su parte, Vásquez (2003), encontró relación entre crimen y hogares rotos por abandono de padre o madre, pero no por fallecimiento. La contraparte de los factores mencionados constituye la categoría crimino-repelentes que frenan el cometimiento en los delitos, es decir, buenos proceso de aprendizaje, alfabetización, hogares integrados, entre otros.

Para el socialista Filippo Turati (1857-1932), el crimen es resultado de la miseria social, intrínseca al sistema capitalista, no solo por generar pobreza y desigualdad, sino además por incitar la codicia; sin embargo, para el social demócrata Willem Bonger (1876-1940) existen delitos no atribuibles a razones económicas como la violación y el homicidio. Este último autor también considera que el crimen es impulsado por el egoísmo.

A inicios de la década de los setentas, Martínez (2001), identifica tres corrientes de investigaciones que abordan diversos factores de la criminalidad asociados a factores económicos sobre violencia. El primer conjunto de aportes aborda el conflicto desde los desajustes estructurales macroeconómicos, los cuales pueden operar como crimino-impelentes y repelentes; incorporando variables como el empleo, distribución del ingreso e inflación, asociándolas con la generación de

frustración o éxito personal en los individuos y en consecuencia con el cometimiento o no de delitos Sneyder (1975) y Gupta (1977).

El último conjunto de aportes se desarrolla a partir de los planteamientos de Becker (1968), quien aborda el crimen desde la perspectiva económica mediante un análisis de elección racional, fundamentado en principios de utilidad²⁹. Este es utilizado para expresar el mecanismo de incidencia del actuar estatal sobre el individuo y como se traduce en menores niveles de actividad delictiva.

La teoría económica del delito constituye un primer acercamiento a la sistematización de ideas que buscaron explicar el comportamiento criminal haciendo uso del análisis económico, aportando como elementos innovadores, el impacto del sistema de justicia y el régimen de penas (Martínez, 2001).

En efecto, Gary Becker inspirado por algunas ideas de dos pensadores del siglo XVII, descansa sobre el trabajo pionero de los economistas clásicos Cesare Beccaria en 1764 con su obra “*De los delito y de las penas*” y Jeremy Bentham en 1931 en su “*Teoría de la legislación*”, quienes hacen un primer acercamiento utilizando la teoría de la elección racional, sin embargo, es Becker quien lograría desarrollar dichos planteamientos en forma completa.

Becker plantea un análisis costo–beneficio, contrastando la utilidad esperada que el crimen reporta versus el tiempo y recursos en otras actividades. De esta manera los actos criminales del individuo (O) estarán en función de:

- ✓ Probabilidad de ser arrestado (Pa)
 - ✓ Probabilidad de ser condenado (Pc)
 - ✓ Severidad de la condena (S)
 - ✓ Beneficios procedentes de actividades ilícitas (BI)
 - ✓ Beneficios esperados de actividades delictivas (Bi)
- $$O = f(Pa, Pc, S, B, Bi)$$

En dicho modelo los factores crimino-impelentes pueden interpretarse como parte de los beneficios del crimen, mientras los factores crimino-repelentes formarían parte de costos.

El Estado, coincidente con el enfoque penal, para reducir los altos niveles criminales, debe disminuir los beneficios netos que el delito reporta, controlando variables asociadas al costo para el

²⁹ Utilidad entendida desde el punto de vista como “el interés o provecho que es obtenido del disfrute o uso de un bien o servicio en particular”.

delincuente en potencia, es decir, aumentar la probabilidad de ser capturado, condenado e incrementar la rigidez en las condenas (Jasso, 2015).

Al aumentar la efectividad en GEJSP, implicaría intervenciones predominantemente punitivas. Por lo tanto, los recursos que se destinen incidirán sobre los niveles de crimen, materializándose en mayor efectividad policial y justicia; de otra forma, una menor efectividad, reducirá los costos del acto criminal aumentando los beneficios netos para potenciales delincuentes e incrementando los niveles de criminalidad.

El contraste empírico de los planteamientos realizados por Becker, han verificado que las normativas penales tienen incidencia sobre los costos de participar en la delincuencia, sin embargo, más que la severidad de la pena, resulta ser la probabilidad de captura la principal medida disuasoria que el Estado puede aplicar para reducir el crimen (Martínez, 2001).

Ortega (2010) expone otras investigaciones desarrolladas por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ILANUD) y el Banco Mundial, donde se analiza la relación entre delincuencia y pobreza–desigualdad. Los resultados mostraron que el volumen de delitos patrimoniales tiene una relación inversa con el consumo per capita, además se determinó que el crimen decrece cuando el crecimiento económico mejora, sin embargo, el efecto del crecimiento económico para reducir los niveles del crimen se ve afectado por la inequidad en la distribución del ingreso, medido por el coeficiente de GINI.

1.3.6. Definiciones de Violencia y Criminalidad

Las definiciones que se tienen sobre criminalidad son muy amplias y varían tanto en opinión pública como en literatura científica, a su vez se encuentra relacionado con otros términos como violencia y delito. Resulta complejo comprender sus diversas expresiones y cómo afecta la realidad cotidiana de los ciudadanos, para ello se requiere el uso de un enfoque integrado, reconociendo el carácter multifacético e interrelacionado del fenómeno.

Violencia es el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones OPS-OMS (2003), citado en FUNDE (2017).

Una definición que permite distinguir las diferencias entre violencia y crimen es brindada por Rodríguez (1981, Pág. 21), quien define criminalidad como: *“conjunto de conductas antisociales, que van contra del bien común³⁰ y la estructura básica de la sociedad, destruyendo sus valores fundamentales y lesionando las normas elementales de convivencia”*. Esto implica que, “criminalidad” como fenómeno es totalmente social, y “criminal”, como atributo de una persona o su comportamiento (Ruther, 1982).

Visto de esta forma, existen conductas antisociales o crímenes que pueden o no ser violentos, por ejemplo, las agresiones físicas y el hurto respectivamente. El delito por su parte está conformando por el conjunto de conductas, antisociales o no (con violencia o sin ella), encontrándose tipificadas como tal en la normativa jurídico-penal de cada Estado (Rodríguez, 1981, Pág. 22).

Desde la perspectiva criminológica, se deduce que no todo delito es crimen, ni todo crimen es delito, de igual manera no siempre serán violentos. Por ejemplo; el alcoholismo, la drogadicción, la mentira, etc., son considerados actos antisociales que pueden no ser violentos y estar o no definidos como delitos en el Código Penal, por su parte delitos como los del tipo político, en ocasiones no siempre tipifican conductas antisociales o son violentos, como el sabotaje político, pero son regulados en algunos países. Adicionalmente existe un conjunto de actos transversales a los tres conceptos antes mencionados y se conforma por crímenes que son violentos y constituyen delitos, como el homicidio, secuestro, violación, feminicidios, parricidios, entre otros.

En la presente investigación se hace uso del término, crimen, delito, criminalidad, violencia criminal o delincuencia de forma indistinta, y se entenderá como el conjunto de conductas antisociales que se encuentran tipificadas como delitos en la normativa penal y alteran el orden público siendo visibles o notables por la sociedad en colectivo y que son competencia de las instituciones formales de la GEJSP.

Resulta importante conocer las diversas tipologías de crímenes utilizadas de manera general en los sistemas de justicia (UNODC, 2007):

- a) **Homicidio:** muerte deliberada infligida de una persona a otra incluyendo infanticidio.
- b) **Feminicidio:** Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el

³⁰ El bien común puede ser definido el conjunto de condiciones de vida social que hacen posible o favorecen el desarrollo integral de la persona.

conjunto de conductas misóginas que conllevan a la impunidad social o del Estado, pudiendo culminar en feminicidio y en otras formas de muerte violenta de mujeres (ISDEMU, 2011).

- c) **Asalto:** ataque físico contra el cuerpo de otra persona.
- d) **Violación:** relación sexual sin consentimiento válido.
- e) **Robo:** despojar de sus propiedades a una persona, superando la resistencia por la fuerza o la amenaza.
- f) **Secuestro:** privar de libertad ilegalmente a una persona o grupo de personas contra su voluntad, utilizando la fuerza, amenaza, fraude o engaño, con el fin de exigir tras su liberación una ganancia ilícita económica o material.

De esta manera se establecen definiciones permitiendo comparar aspectos jurídicos y procesos penales a nivel regional.

1.3.7. Metodología para la Elaboración del Índice Nacional de Criminalidad

Evaluar los recursos utilizados para implementar estrategias tanto en Justicia como en Seguridad Pública, se fundamenta en un modelo de despliegue de la acción gubernamental expuesto por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010) y CEPAL (1999), expresando que las instituciones constituyen el último eslabón de despliegue y donde se operativiza los objetivos de carácter global o macro, entendidos como la disminución en los acontecimientos generales de los niveles de criminalidad. En virtud de ello, las instituciones de Justicia y Seguridad Pública reciben insumos, los procesan y suministran productos que nutren los objetivos regionales o nacionales para incidir sobre el fenómeno criminal.

La incidencia delictiva constituye el principal indicador del desempeño de las intervenciones en materia de seguridad pública. Como explica Díez-Ticio (2003), se asume que los outputs generados por las instituciones de GEJSP: arrestos, investigaciones, resoluciones condenatorias, entre otros; poseen una relación directa con las estadísticas de criminalidad.

En El Salvador la PNC, FGR y el IML, registran una amplia cantidad y variedad de delitos, representando una extensa cantidad de información que es necesaria considerar de forma conjunta con el fin de tener una aproximación fehaciente del nivel de criminalidad en el país, y no únicamente limitarse a un delito específico.

Ante esta situación, los métodos de ponderación explicados más adelante, permiten superar tal dificultad al resumir la información de diversos delitos en un índice o indicador sintético. Entre las ventajas que presentan este tipo de indicadores Gómez-Limón (2011) describe lo siguiente:

- Son capaces de sintetizar información de carácter compleja y multidimensional con el objetivo de facilitar su comprensión.
- Reduce el tamaño visible de la información suministrada por un conjunto de indicadores, sin desestimar la información base sobre la que se apoyen.
- Promueven el uso de mediciones cuantitativas para el seguimiento y evaluación de las unidades analizadas a lo largo del tiempo.
- Facilitan la comunicación de los resultados a un público amplio.
- Permiten realizar comparaciones complejas de forma efectiva.

Por otra parte, sus limitantes son:

- En ocasiones se llega a la obtención de conclusiones simplistas.
- La selección de indicadores y su ponderación puede ser objeto de discusiones técnicas y políticas.
- La variedad de métodos existentes para su construcción puede dar paso a un indicador arbitrario o poco justificado.

Los pasos para la construcción del indicador son los siguientes:

a) Selección de los Indicadores Básicos

Para la construcción del INC se hizo uso del conjunto de delitos³¹ registrados por la PNC entre 2005-2016, específicamente: hurto, robo, lesiones, homicidios, extorsión, hurto de vehículos, robo de vehículos, violación, homicidio culposo por accidente de tránsito, robo y hurto de vehículos con mercadería y secuestro, incluyendo un indicador de delitos menores llamados otros delitos.

b) Estandarización de los Datos

La estandarización es un proceso en el que se ajustan los valores utilizados por diferentes variables con la finalidad de obtener como resultado una escala en la que sea posible proceder con datos en unidades de medidas comunes.

³¹ Para ver la información contenida en los diferentes delitos seleccionados véase el Anexo 1.

La estandarización mínimos-máximos y el proceso de normalización estadístico (también conocido por Z-Score), suelen ser las más utilizadas para los análisis. El primer método Min-Max se basa en la utilización de valores mínimos (X_{\min}) y máximos (X_{\max}) de una muestra para cada subconjunto de datos, de manera que estos tomen valores estandarizados entre 0 y 1 y todos los demás elementos adopten valores relativos que varíen en dicho intervalo.

Un segundo método utilizado con frecuencia es el proceso de normalización estadístico. En dicho proceso se aplica la siguiente expresión:

$$I_k = \frac{X_k - \bar{X}_k}{\sigma_{X_k}} \quad (3)$$

Siendo:

I_k = Valor normalizado del conjunto de datos k.

X_k = Valor en nivel del conjunto de datos k.

\bar{X}_k = Media de los datos k.

σ_{X_k} = Desviación estándar del indicador k.

Los indicadores se transforman a una escala común que se distribuye siguiendo una función normalizada de media cero y desviación estándar unitaria. Su uso es recomendable cuando se obtiene una muestra grande, cuando el mínimo y máximo son desconocidos o cuando hay presencia de valores atípicos.

Dado que el objetivo del Indicador Nacional de Crimen es expresar el grado de delincuencia presente en el país, se optó por utilizar el método de estandarización Min-Máx de forma que los valores más altos o próximos a 1 indiquen mayores niveles de crimen, al contrario, valores bajos o cercanos a 0, representaran una condición deseable para la ciudadanía.

c) Proceso de Ponderación

Se introduce el análisis sobre la importancia relativa de los indicadores que conforman el conjunto de datos. La OCDE y CCI (2008) clasifican las técnicas de ponderación en dos tipos: a) positivas, también conocidas como estadísticas, por utilizar dichos procedimientos para asignar los pesos a cada indicador, y b) normativas que asignan pesos diferenciados a los indicadores en función de opiniones brindadas por expertos.

Entre los instrumentos empleados por el primer grupo están el Análisis Envolvente de Datos (DEA), análisis factorial y componentes principales, entre otros, por su parte en el segundo conjunto se identifican los métodos multicriterio, el análisis jerárquico, asignación directa de puntos, etc.

Para el desarrollo del Índice Nacional de Criminalidad se optó por emplear métodos estadísticos, específicamente el Análisis de Componentes Principales y el método CRITIC, se describen a continuación:

- **Análisis de Componentes Principales (ACP)**

Este método se caracteriza por ponderar cada indicador de acuerdo a la máxima información que proporcione dentro del conjunto de datos. Es apropiado cuando los indicadores se encuentran fuertemente correlacionados debido a que el procedimiento forma componentes que por mutua asociación capturan de manera conjunta la información común que poseen (Schuschny, 2009).

Una vez conformados los componentes, Schuschny (2009) recomienda aplicar la siguiente regla empírica de selección de datos, siendo aquellos que explican la mayor variabilidad total de datos: a) el componente debe tener un autovalor superior a uno, b) individualmente debe explicar al menos el 10% de la varianza, y c) ordenados de mayor a menor, deben explicar al menos el 70% de la varianza.

Seleccionados los componentes, se estima la suma del cuadrado de las cargas factoriales para cada indicador o comunalidades, indicando la cantidad de información original que se conserva para cada variable dados los factores elegidos. Luego las ponderaciones se estiman como cocientes entre las comunalidades³² de cada variable y la suma del total de las mismas.

- **Método CRITIC**

Este método fue desarrollado por Diakoulaki (1995), su nombre *Importancia de los criterios a través de la correlación entre criterios*, por sus siglas en inglés conocido como CRITIC, se caracteriza por otorgar mayor ponderación a indicadores que posean mayor varianza o desviación estándar y cuanto mayor información diferente posean los indicadores, es decir, cuanto menor coeficiente de correlación posea. La expresión que utiliza es la siguiente (Aznar, 2012):

$$w_j = s_j * \sum(1 - r_{jk}) \quad (4)$$

³² Se refiere a la proporción de la varianza explicada por los factores comunes en una variable, la comunalidad es la suma de los pesos factoriales al cuadrado en cada una de las filas.

Siendo:

w_j = Peso o ponderación en el criterio j.

s_j = Desviación típica del criterio j.

r_{jk} = Coeficiente de correlación entre los criterios j y k.

El procedimiento a seguir es:

- Normalización de los datos.
- Estimación de la desviación estándar de cada indicador.
- Cálculo de la matriz de correlaciones.
- Resta de la unidad a cada coeficiente de correlación de dicha matriz, para identificar los indicadores que proveen información diferente.
- Multiplicar la desviación estándar de cada indicador con la suma de sus respectivos coeficientes de correlación obtenidos en el procedimiento anterior.
- Finalmente, las ponderaciones se obtienen de dividir el resultado anterior para cada indicador entre la suma total del resultado obtenido en el paso anterior.

d) Nivel de Agregación

Una vez obtenidos los ponderadores para cada indicador, se procede a constituir el indicador compuesto. Gómez-Limón (2011), distingue tres formas de realizarlo, las funciones lineales aditivas³³, funciones multiplicativas o geométricas³⁴ y funciones multicriterio no compensadoras³⁵. La selección está condicionado por el tipo de compensación o tasa marginal de sustitución entre indicadores³⁶ que puede ser parcial, total o nula.

Según Sánchez (2009), si con la ponderación se pretende crear un orden cardinal³⁷, entonces los pesos son compensatorios, por otro lado, si se pretenden crear ordenaciones ordinales³⁸, se originan procesos no compensatorios.

³³ Una vez normalizada las variables, se multiplica cada ponderador con su respectivo dato normalizada y se procede a sumar el resultado obtenido.

³⁴ En este caso, se toma cada valor normalizado y se eleva con su respectivo ponderador, se procede a multiplicar por todos los resultados y así se obtiene el indicador global.

³⁵ Presenta una metodología más compleja, para construir el indicador global, se toma un valor del subcomponente como referencia y se aplican parámetros adicionales, de forma que los valores de cada subcomponente a obtener (Ponderador x dato normalizado) está ajustado a dicho punto de referencia o criterio.

³⁶ Significa, cuánto varía un criterio o indicador para lograr un incremento en otro.

³⁷ Cuando los pesos o ponderaciones que se obtienen presentan intensidad de preferencias hacia un fenómeno.

³⁸ Si bien indica un orden, no presenta ninguna interpretación respecto al fenómeno observado.

En las funciones aditivas, la suma ponderada es la más representativa. Se trata de una regla de agregación lineal ponderada aplicada al conjunto de datos normalizados.

$$I_{cK} = \sum_{k=1}^{k=K} W_k * I_{ki} \quad (5)$$

Donde:

I_{cK} = Indicador sintético K.

W_k = Ponderación asociada al indicador k.

I_{ki} = Valor normalizado del indicador k.

La función 5, asume la existencia de compensación entre indicadores a una tasa de intercambio constante. Por su parte, entre los métodos de agregación multiplicativos o geométricos, el producto de indicadores ponderados es el más distintivo. Dicho método asume la existencia de tasas de compensación no constantes entre indicadores.

En resumen, el Capítulo 1 expone el contexto de la criminalidad experimentada en El Salvador desde hace décadas, transformándose y manifestándose en patrones más complejos que erosionan el bienestar y la seguridad de la ciudadanía, obstaculizando los esfuerzos ante la lucha de la pobreza, desarrollo económico, educación, salud, empleo, entre otros. El Estado ante tal situación se ha visto obligado a experimentar diversas transformaciones estructurales para brindar elementos que permitan resolver los problemas relativos a la seguridad ciudadana.

De modo que, dentro del esquema de intervención pública, existen circunstancias internas, externas, controlables o no controlables que pueden incidir en el grado de la consecución de objetivos y obtención de resultados esperados. Para ello se plantean indicadores para obtener información respecto al funcionamiento de una determinada actividad, en este caso, que incluyan criterios de eficacia, eficiencia, economía y efectividad como métodos de medición aplicables al sector público (CEPAL, 1999).

Lo anterior parte del reconocimiento que el logro de seguridad no es una meta cuyo alcance corresponda única y exclusivamente a un sector del gobierno, sino que implica, de manera directa o indirecta, pasiva o activa, una gran variedad de actores sociales. En esta lógica, el gobierno debe involucrar todos los actores y medios posibles y organizarlos para brindar una respuesta al fenómeno, en el marco del respeto de la legalidad y del funcionamiento de las instituciones.

Así, en esta visión de integralidad, el siguiente Capítulo II reúne una multiplicidad de estrategias que han logrado tener un mayor impacto o permanencia para el abordaje del problema, que se ubican en diferentes campos institucionales y sociales, agrupándose en ejes sustantivos como Prevención, Represión, Procesamiento Judicial y Rehabilitación y Reinserción.

Con ello se daría paso a la evaluación de los recursos utilizados por la GEJSP, para incidir sobre los niveles de criminalidad, elaborando en el Capítulo III un Índice Nacional de Criminalidad mediante la metodología de Análisis de Componentes Principales, así como también la evaluación de los inputs y outputs de cada institución categorizada en ejes de acuerdo a su función para determinar el grado de efectividad que poseen dentro del periodo objeto de estudio.

CAPÍTULO II: GESTIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL SALVADOR, PERIODO 2005-2016.

El complejo escenario provocado por los efectos de la criminalidad no solo genera un deterioro en el bienestar social, sino también en la cultura política, en los niveles de educación, desarrollo económico, el acceso a servicios públicos de calidad, entre otros.

Dicho escenario se traduce en un sentimiento de inseguridad de la ciudadanía, además de producir elevados costos económicos. El gobierno en el ejercicio de sus funciones, conforma la Gestión de Justicia y Seguridad Pública, integrado por diversos actores, que impulsan diversos instrumentos en la atención de los efectos del crimen mediante políticas de seguridad, principalmente en ejes sustantivos como Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, Rehabilitación y Reinserción.

Dentro de este marco, las autoridades han generado una serie de propuestas para reducir la apreciación de inseguridad por parte de la ciudadanía, pasando por procesos de diálogos y negociaciones como el proceso de pacificación denominado “tregua entre pandillas”, hasta acciones con enfoques más represivos como el Plan Súper Mano Dura y las Medidas Extraordinarias de Seguridad.

En ese sentido, el presente capítulo, tiene como objetivo describir la composición en la asignación presupuestaria de la GEJSP en el marco de las diferentes políticas, planes y/o programas en atención de la criminalidad, examinando si el eje represivo es el que mayores asignaciones o incrementos en el presupuesto ejecutado ha presentado en contraste con los demás ejes.

Con ello, se desarrolla una descripción detallada sobre la conformación sistematizada de la GEJSP, únicamente a través de ejes sustantivos, razón por la que se omite: el presupuesto de carácter administrativo del Ramo Justicia y Seguridad Pública, Ramo de Gobernación, Consejo Nacional de la Judicatura y Ramo de Hacienda, incorporando la partida del Instituto Nacional de la Niñez y Adolescencia.

2.1. Gestión de Justicia y Seguridad Pública

La violencia criminal se asocia a un contexto sociopolítico de mayor exigencia que antes, en ese sentido, es una construcción social - cultural que ha estado sujeta a transformaciones dentro de su organización u orientación filosófica; consecuencia del particular abordaje del fenómeno por la

sociedad y el Estado (Poblete, 2010). De esta manera, se ha constituido en un fenómeno latente, una amenaza capaz de modificar el estado de tranquilidad, colectivo e individual, demandando por la población, mayor efectividad en los mecanismos formales garantes de Justicia y Seguridad.

El Estado es legal y formalmente el proveedor de Justicia y Seguridad Pública, con ello, el ciudadano cede su derecho a la aplicación de defensa y justicia propia, facultándole el uso de la coerción y el uso de la fuerza a cambio de protección a su integridad física, territorial o calidad de vida (Salazar, 2002).

En El Salvador el Art. 1 de la Constitución de la República, reconoce a la persona humana como origen y fin de la actividad del Estado, es obligación estatal brindar Justicia y Seguridad a todos sus habitantes, con apego a las garantías y derechos que el mismo marco normativo establece.

Hablar de Justicia, hace referencia a la autoridad del gobierno para imponer cumplimiento de leyes y normas conductuales, empleando diferentes mecanismos en resolución de casos, conforme al respeto de los derechos humanos. Por lo tanto, se debe cumplir con dos obligaciones importantes (Mendoza, 2008):

- a) **El deber de protección:** involucra acciones o recursos para prevenir y proteger ciudadanos frente a violaciones de los derechos humanos; y
- b) **El deber de garantía:** supone la tutela de los ciudadanos a quien se les ha violado un derecho, a través de investigación, juzgamiento, sanción y reparación de conductas contrarias a los derechos humanos.

Por su parte, Seguridad en su dimensión pública, ha sido definida como el conjunto de políticas, acciones coherentes y articuladas, con base en un orden jurídico, normando relaciones entre ciudadanos para garantizar paz pública, principalmente por medio de Prevención y Represión de delitos o faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y policial (López, 1997), contribuyendo a generar una percepción de ausencia de amenazas o riesgos a la existencia, propiedad, intereses y valores de los individuos que conforman la sociedad (Pierre, 2008).

Es así que, un acercamiento al objetivo de GEJSP, alude a mantener Paz, Libertad, Justicia y Orden Público, es decir, brindar protección mediante mecanismos de acción ejecutados por diferentes secretarías de Estado.

La Figura 3 muestra cómo se integran las instituciones del Sector Justicia y Sector Seguridad, conformando un conjunto de organismos y dependencias responsables de dirigir, controlar y/o supervisar políticas de seguridad, con el fin de brindar protección a ciudadanos de actos violentos.

Dichos actores se interrelacionan en diferentes niveles, a menudo un solo actor está involucrado en dos sectores, causando una duplicación de esfuerzos y ausencia de una distribución clara de responsabilidades y recursos en la rendición de cuentas.

Figura 3 – Instituciones de la Gestión de Justicia y Seguridad Pública



Fuente: Clasificación elaborada a partir de información contenida en los objetivos y funciones de cada secretaría de Estado.

Resulta importante destacar que, dado los actuales niveles de violencia y complejidad del fenómeno criminal en el país, la GEJSP demanda la participación de diversos órganos del Estado, instituciones privadas, sociedad civil y comunidad internacional, para coordinar y armonizar enfoques en la formulación e implementación de políticas, planes y/o programas.

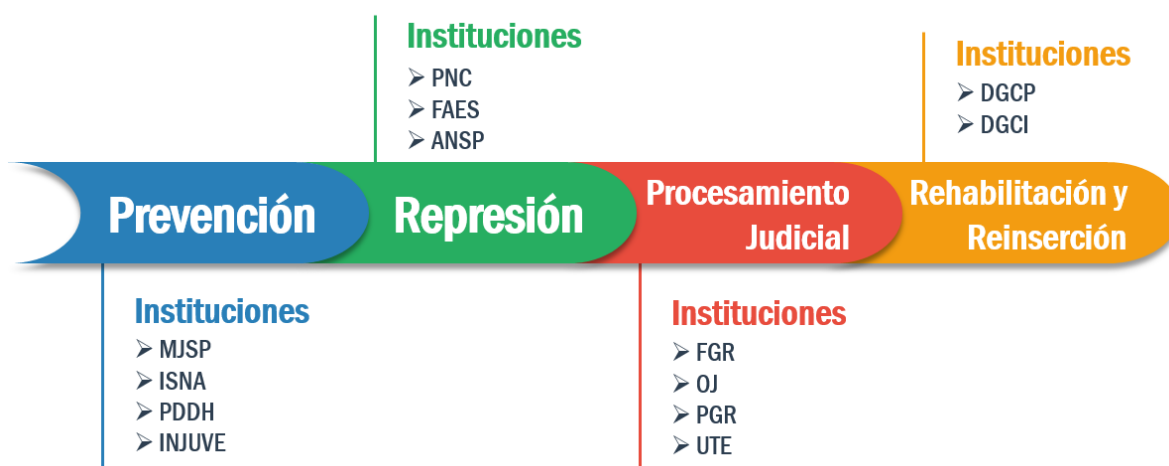
Para establecer un marco de análisis sobre las estrategias implementadas en políticas de seguridad y la efectividad del gasto público en atención a la criminalidad siendo esta última abordado en el Capítulo III, es necesario distinguir dos ejes (Saín, 2005):

- a) **Ejes Sustantivos:** comprende políticas estrictamente dirigidas a la protección ciudadana de actos violentos, mediante prevención, combate, procesamiento judicial, rehabilitación y reinserción;

b) **Ejes Instrumentales:** son políticas orientadas a reformar y modernizar instituciones del Sistema de Justicia y Seguridad.

De esta manera se abordará únicamente el eje sustantivo de las políticas de seguridad, tal como se describe en la Figura 4, es decir, se tomará en cuenta aquellas instituciones de carácter público que tienen mayor participación en las estrategias y ejecución de recursos, así como también, aquellas que generan un impacto directo en la criminalidad.

Figura 4 – Instituciones de Justicia y Seguridad Vinculadas a Ejes Sustantivos



Fuente: Clasificación elaborada a partir de información contenida en los objetivos y funciones de cada secretaría de Estado.

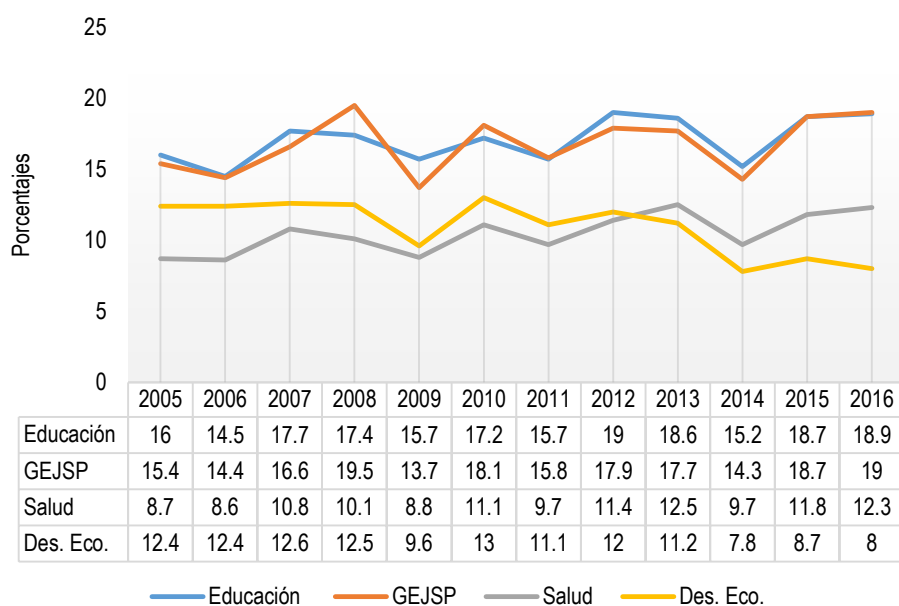
Dentro de este orden de ideas se esquematizan 13 instituciones y se analizan sus presupuestos para atender los efectos de la criminalidad, sin embargo, al dejar de lado otros organismos involucrados, los recursos estarán subestimados con respecto al presupuesto que se obtendría al incorporarlos.

2.1.1. Recursos Destinados a Gestión de Justicia y Seguridad Pública

Las instituciones deben disponer de recursos suficientes para financiar gastos sociales y económicos de acuerdo a sus objetivos trazados. En este periodo el total de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) sumó US\$51,996.2 millones, equivalentes a 18.6% del PIB a precios corrientes. De 2005 a 2016 se registró un incremento de US\$1,856.5 millones, no obstante respecto al PIB solo significó una variación de 0.03 puntos porcentuales, pasando de 18.3% en 2005 a 18.6% en 2016. Esto deja en evidencia que si bien es cierto, en términos absolutos existe un incremento significativo; en términos porcentuales la variación es mínima, traduciéndose en pérdidas del poder adquisitivo por parte del gobierno para responder a demandas de la ciudadanía.

El Estado en su función redistributiva, asigna a cada área de gestión recursos para alcanzar los objetivos propuestos, en la Gráfica 3 se exponen cuatro áreas importantes dentro de la economía (Salud, Desarrollo Económico, Educación y GEJSP), correspondiente a los presupuestos ejecutados expresados como porcentajes en relación al PGN.

Gráfica 3 – Presupuesto de GEJSP y Otros Sectores, Periodo 2005–2016 (% del PGN)



Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros – Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

En 2005, la actividad económica alcanzó un crecimiento de 3.9%; un panorama favorable en la gestión presidencial de turno. Entre 2005-2009 la gestión a cargo del Presidente Elías Antonio Saca, el total de erogaciones del Presupuesto General de la Nación alcanzarían la suma de US\$18,476 millones³⁹, equivalentes a 18.9% del PIB a precios corrientes. Al comparar los gastos de 2005 con 2009 se registró un incremento de US\$1,695 millones, experimentando una tasa de crecimiento de 54.1%. De acuerdo a la proporción respecto al PIB, la variación fue de 5.1 puntos porcentuales, pasando de 18.3% en 2005 a 23.4% en 2009.

Se observa en la Tabla 1 que los servicios brindados por el gobierno, como Educación obtuvieron mayores recursos. En promedio para el periodo 2005-2009 se devengaron 16.2%, la segunda mayor

³⁹ Los recursos ejecutados por las diferentes gestiones presidenciales, así como su distribución anual de servicios, se encuentran en Anexo 3.

asignación fue Gestión de Justicia y Seguridad Pública con la implementación del plan de gobierno “País Seguro”, ejecutando 15.9% del PGN, dejando relevados al sector Desarrollo Económico con 11.9% y Salud, 9.4% del presupuesto total.

Tabla 1 – PIB, PGN, GEJSP y otros sectores, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)

Año	PIB		PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación
	A precios constantes	Variación					
2005	8,458.7		3,132.1	483.7	273.9	388.0	501.3
2006	8,789.6	3.9%	3,634.5	524.9	313.7	451.8	526.1
2007	9,127.2	3.8%	3,258.2	539.9	350.7	411.8	575.1
2008	9,243.4	1.3%	3,624.1	705.2	365.3	454.8	632.2
2009	8,953.8	-3.1%	4,827.1	663.1	422.4	464.8	756.2
2010	9,076.0	1.4%	3,995.5	722.7	443.0	517.8	687.8
2011	9,277.2	2.2%	4,863.5	770.6	471.7	540.8	764.0
2012	9,451.7	1.9%	4,341.5	778.1	493.7	519.0	823.2
2013	9,626.3	1.8%	4,625.9	818.1	579.3	517.0	859.2
2014	9,763.5	1.4%	5,741.9	821.3	555.0	445.2	874.9
2015	9,987.9	2.3%	4,963.3	930.3	585.2	433.8	926.6
2016	10,224.3	2.4%	4,988.6	948.3	612.1	397.2	943.1

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros – Informe de la gestión financiera del Estado y Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Entre 2010 y 2014, periodo en que gobernó el presidente Mauricio Funes Cartagena, se erogó un monto total de US\$23,568.3 millones equivalentes al 20% del PIB. Para dicho periodo, acorde con una política económica de carácter keynesiana, se registró un incremento de US\$1,746.4 millones en el gasto público para hacer frente a las repercusiones internas de la crisis financiera a nivel mundial y atenuar así la contracción en otros elementos de la demanda agregada.

Durante dicha gestión, se asignaron mayores recursos, con relación del PGN, a Educación 17.1%, producto de programas como dotación de paquetes escolares en beneficio de los estudiantes, seguido por GEJSP que se le asignó un promedio de 16.8%, en parte por el incremento presupuestario para el componente Represión, quedando en tercer lugar el sector Desarrollo Económico con 11% y por último Salud con 10.9% destinando los recursos para renovar los hospitales públicos, inversión en medicamentos, entre otros.

Entre 2015 y 2016 con la gestión del presidente Salvador Sánchez Cerén, se erogó un monto total de US\$9,951.9 millones, equivalentes a 18.8% del PIB, ejecutando US\$1,092.9 millones más que los primeros 2 años de gestión de su gobierno antecesor y US\$3,185.3 millones más que la gestión de Antonio Saca.

De esta forma, los recursos para servicios públicos como componentes del PGN incrementaron nuevamente. En Educación en promedio se erogaron 18.8%, es decir 1.7 puntos porcentuales más que la gestión anterior, respaldado por la continuidad de programas como: dotación de paquetes escolares, programa de alimentación y salud escolar, una niña, un niño, una computadora, entre otros.

La Gestión de Justicia y Seguridad Pública ejecutó 18.8% de los recursos públicos, dada la urgencia por atender los efectos de la criminalidad, bajo los lineamientos de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014–2019. En 2015 se alcanzó la cifra de homicidios más alta de la historia reciente, 103.03 por cada 100 mil habitantes, obligando al gobierno a tomar medidas de reacción inmediata; según los operativos policiales, se realizaron 33,938 detenciones, de ellas 22,937 fueron en flagrancia, desarticulando 52 bandas delincuenciales del crimen organizado y logrando la detención de 377 miembros de las mismas de acuerdo al Informe Ejecutivo de Gobierno (IEG, 2015).

A finales de 2015, se implementaron dos mecanismos tributarios especiales para financiar las estrategias de seguridad pública: a) Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana⁴⁰ y, b) Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia⁴¹. La primera grava con un 5% las rentas anuales mayores a US\$500 mil, la segunda es un cargo del 5% a transacciones sobre bienes y servicios de telecomunicaciones (Alas, 2016). Al comenzar a operar estas medidas en 2016 se generaron recursos importantes para seguridad.

En la Tabla 2 se detallan los montos obtenidos por dichas contribuciones y la distribución para cada eje operativo en términos de GEJSP. Para Control y Represión se destinó el 64.32% de la recaudación, siendo un total de US\$32.4 millones y en Prevención 27.8%, representando US\$14 millones del monto recaudado.

⁴⁰ Según Decreto No. 161 con fecha 5 de noviembre de 2015, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, publicado en Diario Oficial No. 203, Tomo No. 409.

⁴¹ Según Decreto No. 162 con fecha 5 de noviembre de 2015, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, publicado en Diario Oficial No. 203, Tomo No. 409.

Tabla 2 – Distribución de CESSC Año 2016 (en Millones de US\$)⁴²

Área	Decreto 304 03 Mar 16	Decreto 404 09 Jun 16	Decreto 495 Sep. 16	Decreto 510 12 Oct. 16	Decreto. 558 Dic. 16	Total
Represión	8.8	7.5	7.2	1.4	7.5	32.4
Prevención	2.0	6.3	2.7	3.0	N/A	14.0
Reinserción y cárceles	0.2	1.2	0.2	N/A	0.3	1.9
Atención a Víctimas	N/A	1.5	0.1	N/A	0.6	2.1
Total	11.0	16.5	10.2	4.4	8.4	50.4

Fuente: Elaboración a partir del informe de resultados de la contribución especial para seguridad ciudadana y convivencia 2016, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública – Viceministerio de Prevención Social.

La distribución de los recursos provenientes de la contribución especial tiene un objeto específico en su ejecución, tal como lo plantea el Subcomisionado de la PNC Jaime Chinchilla (2018), “... *el financiamiento del CESSC, no es parte del presupuesto ordinario, es parte del Plan El Salvador Seguro, donde, la asamblea legislativa determina la asignación y destino de los recursos...*”.

Por otra parte, se están desarrollando esfuerzos para que el destino de los fondos dentro de la institución responda a necesidades internas y poder cumplir con los objetivos planteados, como menciona el Director de Operaciones y Modernización de la Fiscalía General de la República Dr. Jorge Pérez (2018) “...*El Ministerio de Justicia es el rector de la contribución en conjunto con la presidencia. En esta ocasión la Fiscalía ha hecho sus notas solicitando recursos para destinos específicos, por ejemplo necesitamos para la construcción del edificio institucional, ya que los recursos que ingresan poseen un destino que no se puede cambiar...*”.

De esta manera se concluye, que la Contribución Especial para Seguridad Ciudadana y Convivencia, si bien, no cubre áreas para financiar políticas, planes y/o programas específicos de la institución de manera específica, contribuye de forma positiva en otros rubros que permiten solventar ciertas necesidades que no se lograrían cubrir con el presupuesto ordinario asignado a cada institución.

A continuación, se analiza la distribución de los recursos y resultados a través de ejes sustantivos en el marco de políticas, planes y/o programas implementados por la Gestión de Justicia y Seguridad Pública en el periodo objeto de estudio.

⁴² Para una descripción más detallada sobre las instituciones en las que se distribuyó la Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, Véase Anexo 4.

2.2. Prevención del Crimen

Un componente prioritario de cualquier política de seguridad es la Prevención, su orientación radica en reducir o minimizar los conflictos que pueden ser objeto de intervención de fuerzas de seguridad y de justicia penal. Sin embargo, este componente no debe verse solo como un instrumento para la reducción del delito, sino también como una herramienta para la mejora de la convivencia y la cohesión social que tenga como pilar fundamental la participación ciudadana (ENPV, 2013).

Se concibe como un proceso social destinado a generar una conducta de convivencia que permita evitar hechos definidos como violentos y delictivos, minimizando el impacto producido por los daños asociados a estos, incluyendo estrategias o medidas para una adecuada inserción social.

La diversidad de factores de riesgo pueden colocar a la sociedad en situación de vulnerabilidad, de ahí que, la Prevención centra su atención en orientar esfuerzos para construir un ambiente más seguro, fortalecido con mecanismos colectivos y personas capaces de activarlos⁴³. Para ello utiliza como criterio la clasificación en prevención primaria, secundaria y terciaria⁴⁴.

De modo que trabajar con lineamientos específicos se traducen en mejoras de indicadores importantes, tal como se muestra en la Figura 5, involucrando cinco elementos de manera sistémica, el primer eslabón de la cadena requiere de una mayor participación ciudadana en el marco de la prevención del delito, es lo que hoy se llama "la nueva prevención", donde la ciudadanía tiene un rol fundamental, comprobándose en las distintas experiencias un satisfactorio grado de eficacia. La participación de los ciudadanos debe ser considerada como parte de ese proceso de descentralización, donde participar significa en cierto modo, compensar las deficiencias del Estado, cuyos recursos son escasos y no se encuentra en condiciones de satisfacer las necesidades colectivas.

Un componente importante dentro de la prevención de la violencia como un proceso social, es la promoción de los derechos humanos, estos son el núcleo de toda iniciativa encaminada a prevenir los conflictos y sostener la paz, tanto en el corto como a largo plazo se fomenta la resiliencia, reduce las desigualdades y promover el desarrollo sostenible. Todo ello debe ir acompañado de la equidad,

⁴³ Los factores de riesgo comunes son: a) Factores estructurales–culturales, entre los que sobresalen desarrollo socioeconómico precario, desigualdad, falta de oportunidades para jóvenes, migración, pérdida del tejido social, patrones culturales machistas y violentos. b) Factores específicos como tráfico de drogas, violencia juvenil, maras o pandillas, crimen organizado, narcoactividad, disponibilidad de armas. Y c) Factores institucionales políticos entre los que destacan debilidad institucional, corrupción, clientelismo político y tratamiento unidimensional del fenómeno.

⁴⁴ Para una descripción más detallada sobre los tres niveles de Prevención que sustentan dicho marco, Véase Anexo 5.

igualdad y el respeto de personas, sobre todo de las más vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes, ya que en un ambiente donde existe falta de oportunidades, desintegración familiar, desarrollo precario, entre otros, crecen en un ambiente de inseguridad en el que fácilmente se vulneran sus derechos, por ello se debe tomar en cuenta la defensa de los derechos y hacerlos efectivos, esto permitirá activar el tercer eslabón de la cadena referido a la cohesión social, incrementando el sentido de pertenencia hacia la comunidad y sociedad.

Figura 5 – Prevención de Violencia Como un Proceso Social



Fuente: Figura contenida en la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia de la República de El Salvador 2017.

Dentro de este proceso, en la Figura 5 existe un componente de vulneración, que ilustra una disminución de sectores vulnerables, una vez se hayan trabajado los primeros tres eslabones, traduciéndose en mejoras de salud, empleo, educación, esparcimiento y calidad de vida. Esto permitirá que el quinto eslabón se active generando un incremento en el capital social en la que las promociones de las relaciones sociales sean más integrales, incremente la confianza de los involucrados y su organización, para lograr un recorrido exitoso a través del sistema y con ello propiciar una reconstrucción del tejido social y fomentando la dinamización de otros sectores de la sociedad.

De acuerdo a lo anterior, el Subcomisionado de la PNC Jaime Chinchilla (2018) menciona que la Prevención debe ser el eje fundamental de toda política de seguridad "...realmente la prevención es

lo que debe de primar, en toda política de seguridad, logrando atacar los problemas fundamentales y estructurales de la criminalidad...”.

Por su parte, la Defensora Público Penal de la Procuraduría General de la República, Licda. Rosaura Larios (2018), considera que *“...la prevención del delito, es el eje más importante en toda política, plan o programa de seguridad, ya que esto puede producir efectos positivos en todos los índices, y no solo en ellos, sino directamente en la ciudadanía...”.*

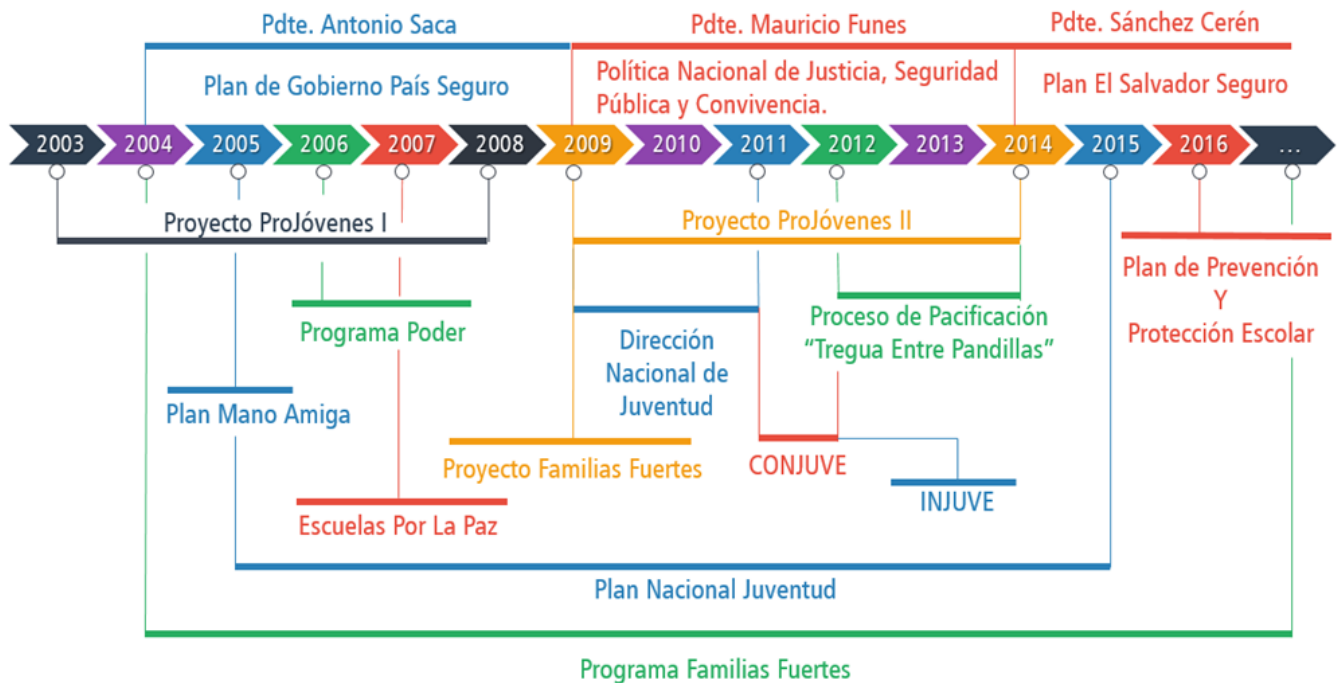
En síntesis, para fomentar la Prevención de la criminalidad, es necesario realizar un trabajo transversal con instituciones pertenecientes al gobierno central, local y sociedad civil; involucrando a diversas áreas como Salud, Educación, Desarrollo Social, Grupos Comunitarios, entre otros, con el propósito de crear una estructura permanente y procesos sistemáticos de trabajo que den fuerza e impacto a las labores de Prevención, formando parte de un enfoque permanente del Estado para la gestión de soluciones a conflictos, violencia y delitos, a fin de avanzar hacia mayores niveles de pacificación de la sociedad salvadoreña.

2.2.1. Políticas, Planes y/o Programas para Prevención del Crimen

En términos generales, para evitar incrementos de actos violentos, el Estado debe implementar diversas iniciativas que incidan en las condiciones y calidad de vida de las personas, estableciendo parámetros, normas de coordinación y articulación entre todos los niveles de gobierno y sociedad civil para la efectiva territorialidad de las políticas de Prevención.

Lo anterior busca contribuir en la recuperación, dinamización y uso inclusivo de los espacios públicos. Todo ello debe articularse con otro tipo de políticas como las de educación, salud, vivienda, desarrollo económico, entre otras. En ese sentido, la Figura 6 muestra las acciones más representativas sobre políticas de seguridad orientadas a Prevención del Crimen.

Figura 6 – Estrategias Implementadas en Prevención del Crimen, Periodo 2003-2016



Fuente: Elaborado a partir de diferentes programas presidenciales en la línea de Justicia y Seguridad Pública bajo el eje de Prevención.

La primera iniciativa en Prevención para el periodo objeto de estudio es "PROJOVENES I", desarrollado entre 2003-2008. Atendió 89,238 jóvenes de diversas comunidades y centros educativos, brindando espacios para participación juvenil, fortalecimiento institucional e infraestructura. El grupo meta que contemplaba el programa, estaría compuesto por 57 comunidades de trece municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y 50.000 jóvenes de 10 a 25 años en situación de riesgo. Antes de finalizar el programa se atendieron adicionalmente 39,238 jóvenes, 178.5% más de lo previsto (Sainz, 2008).

El Programa Familias Fuertes inició en 2004 como plan un piloto de una estrategia inspirada en el Programa de Fortalecimiento Familiar de la Universidad Estatal de Iowa, Estados Unidos, que aborda intervenciones primarias para la prevención de riesgos en adolescentes. Fue adoptado más adelante en 2010 por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) a través de la Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ) en el marco de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Luego se diseñó una nueva versión (lanzada en 2015) dentro del marco del Plan El Salvador Seguro, tratando con adolescentes entre las edades de 10 y 14 años y sus respectivas familias, manteniendo vigente el programa hasta la actualidad (OCDE, 2016).

Posteriormente se creó la Secretaría de Juventud⁴⁵, entidad responsable del bienestar juvenil, con ello se diseñó el Plan Nacional de Juventud 2005-2015, adoptándose como marco de referencia que coordinó acciones estatales para convertir a los jóvenes salvadoreños en actores de su propia vida, generando una sociedad más equitativa, participativa y humana (Cabrera, 2006).

Al mismo tiempo en 2005 se inauguró Plan Mano Amiga, con base a recomendaciones, observaciones y conclusiones surgidas en mesas de consulta convocadas por el gobierno central, sobre temas como prevención y reinserción social de jóvenes pandilleros. Se buscó, implementar estrategias que resultaran progresivas, entre ellas internados voluntarios para tratar problemas de alcoholismo y drogadicción, evitando que jóvenes en riesgo reprodujeran acciones violentas, promoviendo voluntariados, desarrollo artístico, tecnológico incluyendo a ex pandilleros en tareas de recolección y limpieza de la red vial, así como labores en granjas agrícolas (Alfaro, 2014).

Por otra parte, en 2006 MINED para impulsar el desarrollo integral de estudiantes en tercer ciclo y bachillerato, implementó el programa PODER, que promovía ambientes escolares de convivencia seguros, buscando favorecer aprendizajes estudiantiles, especialmente en aquellos con mayor riesgo social.

Una de las apuestas más ambiciosas en materia de prevención inicio en 2007, en primer lugar, con el diseño del Plan Nacional de Prevención y Paz Social, compuesto por seis líneas de acción: 1) Familia y Educación, 2) Comunidad y Salud Pública, 3) Ordenamiento Urbano y Seguridad Vial, 4) Desarrollo Laboral y Empleo, 5) Espacios Públicos y Recreación y 6) Atención de Factores de Riesgo Directo. Las instituciones encargadas de su implementación fueron el MJSP, Secretaría de la Juventud y CNSP en apoyo de otras instancias gubernamentales. El objetivo principal fue intervenir los municipios con mayor incidencia delictiva y comunidades alto riesgo. En segundo lugar, la conformación de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social integrada por diversos sectores de la sociedad y PNUD con la finalidad de proponer medidas para abordar la criminalidad a corto, mediano y largo plazo. Paralelamente se implementaron los programas Deporte Vía, Municipios Libres de Armas y Comités Locales de Seguridad Ciudadana.

El 2007 se denominó “Año de la Convivencia y Paz Social”, MINED desarrolló en coordinación del MJSP, “Escuelas por la Paz”, focalizando 12 centros escolares ubicados en tres zonas con alto

⁴⁵ Según Decreto Ejecutivo número 1 con fecha 1 de junio de 2004, publicado en el Diario Oficial número 100, tomo número 363 de la misma fecha.

índice de riesgo social. Esta se desarrolló como parte del programa PODER, en consistencia con las áreas de acción y los componentes que dieron lugar a la elaboración de planes de trabajo en cada una de las escuelas involucradas. (MINED, 2007).

Pese a que dichas acciones no lograron implementarse de la forma planificada y su alcance fue hacia grupos específicos, explicado por los bajos niveles de coordinación institucional entre el MSJP, Secretaria de la Juventud y CNSP, se constituyó un nuevo enfoque de abordar el problema de la violencia criminal, contrastado por el enfoque represivo predominante de las políticas de seguridad implementadas hasta 2008.

Una transición de gobierno tuvo lugar durante 2009 con nuevas ideas para abordar el tema prevención, se retoma el proyecto “Familias Fuertes” inspirado por el programa piloto en 2004, esencialmente prevenía conductas violentas en adolescentes entre 10 y 14 años mediante intervenciones primarias (OPS, 2012).

Ese mismo año se implementó Proyecto “PROJOVENES II”, duró cinco años (hasta 2014) beneficiando a más 100 mil personas entre cero y 35 años, residentes en 78 comunidades, siendo su objetivo general promover la cohesión social, mitigar factores de riesgo, violencia y delincuencia juvenil. Incluyó formación laboral, y fortalecimiento institucional con desarrollo comunitario (Equilibrium, 2013).

Durante 2009–2011 dando cumplimiento a su promesa electoral, Mauricio Funes, creó la Dirección Nacional de Juventud. Las tareas encomendadas consistían en llevar a cabo diálogos con 8,000 jóvenes en los 262 municipios del país recogiendo insumos que permitieran elaborar un documento borrador sobre Política Nacional de Juventud, concretándose para 2010 (INJUVE, 2017).

Con el fin de fortalecer la institucionalidad que velara por los jóvenes, en 2011, se crea CONJUVE⁴⁶ como estrategia integral, especialmente referido a prevenir violencia juvenil, su aporte principal fue materializar la Primera Política Nacional de Juventud producto del Dialogo Nacional de Juventud.

⁴⁶ Por decreto ejecutivo n° 63, publicado en Diario Oficial N°391, para que el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), asumiera las funciones que desempeñaba hasta ese momento el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)

Paralelamente se aprueba la primera Ley General de Juventud⁴⁷, estableciendo el marco jurídico institucional que regirá las acciones del Estado implementando políticas públicas, planes, programas y estrategias para el desarrollo integral en la población joven del país. Es así como INJUVE⁴⁸ inicia su trabajo en 2012, definiendo objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, dando respuesta a las necesidades presentadas por jóvenes, transformándose en la principal institución para prevención impulsada por los gobiernos predecesores (INJUVE, 2017).

Entre 2012 y 2014 se llevó a cabo un proceso de pacificación conocido como “Tregua entre pandillas como proceso de paz social”, logrando una reducción delictiva significativa. Durante este periodo, el registro promedio de muertes de tipo violenta pasó de 340 a 160 mensuales y de 15 a 5 diarios (EFE, 2017). Grupos criminales hicieron un pacto para no agredirse mutuamente, acordando limitar su control territorial, cesar el reclutamiento a sus filas delictivas y no agredir fuerzas policiales conjuntas y miembros militares, ni guardias del Sistema Penitenciario (Tager & Aguilar, 2013). Con ello se dio paso a los llamados “municipios santuarios” como un lugar libre del acoso policial para los miembros de grupos delincuenciales, a cambio, el Estado se comprometió a realizar proyecto de prevención, rehabilitación y reinserción para los pandilleros dentro de los municipios catalogados como libres de violencia declarando disponer US\$20 millones para dicho propósito, no obstante la iniciativa se estancó por falta de fondos y proyectos específicos para prevención de la violencia, generándose un nuevo repunte de asesinatos al finalizar 2014 (Alfaro, 2014).

Según la PNC hasta mediados de septiembre del 2015 fueron asesinados fuera de los centros escolares 53 estudiantes, un 83% más que en el mismo período en 2014. En vista de dicha problemática se llevó a cabo el Plan de Prevención y Protección Escolar, implementado en 2016, planificado por la comunidad educativa, orientada a identificar riesgos y amenazas, así como potenciar sus capacidades para prevenir violencia interna, se brindó apoyo a 400 centros escolares en zonas de alto riesgo con seguridad permanente y otros 600 se cubrieron con patrullajes de policías y el ejército. (GOES, 2016).

En 2016, se implementarían las medidas extraordinarias ante la fuerte oleada criminal, orientada a reformas penales y control de centros penitenciarios, ello dejó en segundo plano las iniciativas en

⁴⁷ Decreto Legislativo No. 910, de fecha 17 de noviembre de 2011, publicado en el Diario Oficial No. 24, Tomo No. 394, del 6 de febrero de 2012, se emitió la Ley General de Juventud.

⁴⁸ Con la aprobación del Decreto Legislativo N° 910, los Diputados establecen crear INJUVE, como una institución descentralizada para formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de Juventud.

prevención que el Plan El Salvador Seguro expresaba como principal componente innovador para abordar el problema de criminalidad, retomando nuevamente el enfoque punitivo característico de las políticas de Seguridad y Justicia implementadas entre 2005-2016

2.2.2. Asignaciones Presupuestarias para Prevención del Crimen

Durante 2005-2016, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública⁴⁹, ISNA, INJUVE y PDDH, ejecutaron en conjunto US\$343.9 millones⁵⁰, equivalentes a 4% respecto al presupuesto de GEJSP, siendo el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia quien ejecutó la mayor cantidad de recursos en el eje sumando US\$189.9 millones equivalente a 55.2%.

En la Gráfica 4 refleja la ejecución del gasto según los organismos públicos representativos para el eje de Prevención, en 2005 se asignó un total de US\$17.4 millones, de los cuales fueron destinados a ISNA un monto que asciende a US\$11.7 millones equivalentes a 67.2% del presupuesto del eje en dicho año.

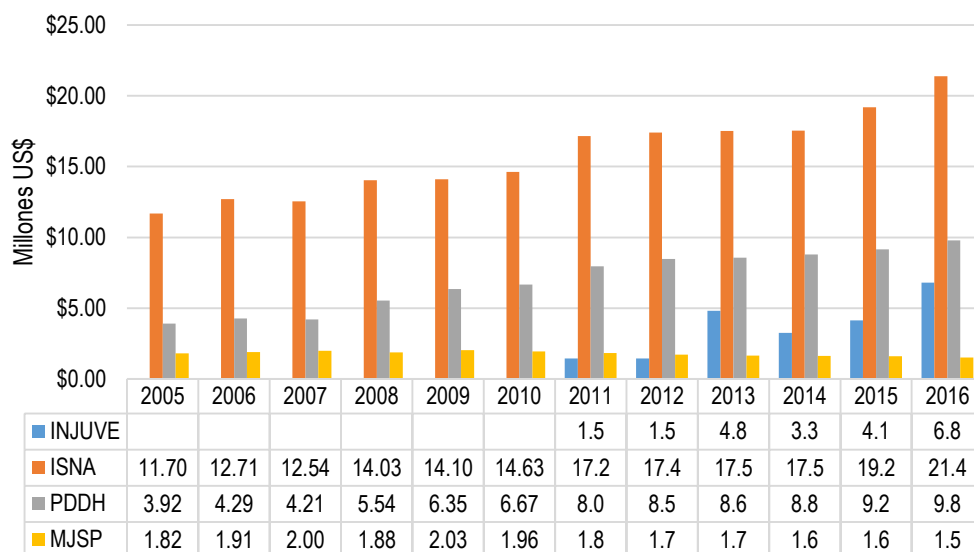
Así mismo. US\$3.5 millones fueron utilizados en estrategias sociales por parte de ISNA, tales como, la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA); se trabajó en 59 Municipios a nivel nacional, sumando un total de 1,609 beneficiarios constituido por padres, madres de familia y socios estratégicos que participaron en el proceso de fortalecimiento psicosocial con énfasis en las mejoras de prácticas de crianza; además, un aproximado de 23,000 niños, niñas y adolescentes se beneficiaron con las acciones de promoción y sensibilización.

En concepto de cooperación internacional dicha institución recibió un total de US\$509,800 dólares, un 4.4% del presupuesto corriente del ISNA. Por otra parte, MSJP y otras instituciones impulsaron el Programa Familias Fuertes, con financiamiento brindado por OPS-OMS, con un monto de US\$50,000.

⁴⁹ Nota: El presupuesto tomado para MJSP lo compone la unidad presupuestaria "Prevención y Participación Ciudadana" en el caso de los años 2005 y 2006 al pertenecer este rubro al ramo de Gobernación la unidad presupuestaria es "Seguridad Ciudadana".

⁵⁰ Para una visión más detallada del presupuesto de Prevención véase Anexo 6.

Gráfica 4 – Presupuesto en Prevención, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)



Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

El presupuesto global en Prevención en 2008 presenta una tasa de crecimiento de 65.5% con respecto al año anterior, producto de un fideicomiso destinado para prevención por un valor de US\$9.6 millones, siendo el destino de dichos recursos para inversión en educación, paz social y seguridad ciudadana, y el programa de seguridad ciudadana y promoción de creación de infraestructura de esparcimiento, organización comunitaria y acciones deportivas de prevención. Lo que dio lugar a realizar un diálogo con más de 8,000 jóvenes de los 262 municipios del país, recopilando insumos que permitieron realizar el primer documento borrador de la Política Nacional de Juventud.

En 2011, el PGN creció 21.7%, los recursos destinados al eje de Prevención experimentaron una tasa de crecimiento de 27.1%, en vista de las diferentes transformaciones que se llevaron a cabo, en términos de fortalecimiento institucional dirigido a jóvenes, apoyados por un préstamo concedido por el BCIE por un monto de US\$1.1 millones; en dicho año se creó CONJUVE, adoptando y dando continuidad al Proyecto de Prevención Social de la Violencia con Participación Juvenil PROJÓVENES II, resultado de la firma de un convenio de financiación entre la UE y el GOES, ejecutando US\$521.200 beneficiando a más de 100,000 jóvenes menores de 35 años y sus familias.

Por otra parte, se aprueba la primera Ley General de Juventud y posteriormente en 2012, CONJUVE pasa a llamarse INJUVE, con la implementación de nuevos proyectos; para dicho año se invirtió la suma de US\$3.5 millones en 14 obras de infraestructura beneficiando a 178,565 personas.

En 2015, ante la creciente ola de violencia, el presupuesto destinado a Prevención fue de US\$34.1 millones equivalente a una tasa de crecimiento anual de 9.2%, los recursos destinados a ISNA crecieron 11.4%, de ello una parte importante se asignó a un bono adicional de las educadoras, incrementando US\$68.6 a US\$88.1, luego de más de 17 años de gestionar refuerzos para la estimulación del desarrollo de niñas y niños, gracias a la asignación presupuestaria que mejoró sustancialmente de US\$1,3 millones en 2014 a US\$2,3 millones en 2015, con ello los Centros de Atención Inicial atendieron a un total de 7,337 personas para dicho año (ISNA, 2015).

Tabla 3 – Presupuesto ejecutado en el eje de Prevención, Periodo 2005-2016

Año	Presupuesto Total (millones de US\$)	Variación (%)
2005	17.4	-
2006	18.9	8.4
2007	18.7	-0.8
2008	31.0	65.5
2009	22.8	-26.4
2010	23.3	1.8
2011	29.6	27.1
2012	29.1	-1.7
2013	32.6	12.0
2014	31.2	-4.1
2015	34.1	9.2
2016	55.2	62.0

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Finalmente en 2016 como se observa en la tabla anterior, el eje experimentó una tasa de crecimiento de 62%, con una ejecución de US\$55.2 millones, producto de fondos asignados a programas de desarrollo de inversión en Prevención, con un monto de US\$15.8 millones; a su vez ISNA tuvo una tasa de crecimiento de 11.4% explicado por diversos programas, entre ellos: Resguardo metropolitano, niños y niñas viviendo libres de violencia, construcción de muro perimetral en centro de acogimiento de educación especial, implementación de acciones del plan de cooperación ISNA–UNICEF, primera fase del Centro de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia (CANAF) Usulután, Construcción de la Ciudad de la Niñez y Adolescencia en Santa Ana, carpeta técnica, demolición y obras de infraestructura, en la que se destinaron US\$4.3 millones del monto total. INJUVE recibió refuerzos presupuestarios a través de la Contribución Especial de Seguridad Ciudadana por un monto

de US\$4.4 millones asignados a los programas de dinamización de espacios públicos ACTIVATE y el Programa Jóvenes con Todo.

De esa manera, el gobierno ha realizado diferentes esfuerzos para incidir en la solución de la problemática, sin embargo, el fenómeno presenta una magnitud alarmante en la actualidad, por eso opina el subcomisionado Jaime Chinchilla (2018) que *“...es de apostarle a la prevención para evitar que la violencia se siga reproduciendo...”*, ante ello, el jefe de la UAIP de ISNA Lic. Oscar Alfaro (2018), menciona que *“...entre las competencias de ISNA se cuenta con la subdirección de Prevención, en la que se debe apostar, para evitar que los niños, niñas y adolescentes vayan a caer en manos de grupos delictivos, contamos con un programa de protección de derechos, si bien es cierto cubre a niños y niñas, que ya son víctimas de una vulneración, pero también estos niños y niñas muchas veces son producto de familias que tienen establecido el patrón de violencia dentro de su entorno...”*.

Por lo tanto, es evidente que los esfuerzos por prevenir la criminalidad en la ciudadanía han logrado frutos y avances en ciertas áreas, como la integración y participación de las personas en espacios específicos que contribuyan al desarrollo integral de niño, niñas y adolescentes, de tal modo que es necesario, priorizar estrategias en el eje de Prevención para mejorar y darle continuidad al trabajo ya realizado. Es importante mencionar que los desde la implementación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad y Convivencia de la gestión del ex presidente Mauricio Funes, creció el interés por la prevención, a tal grado que la violencia en el país disminuyó en comparación a otros gobiernos en los que el enfoque preponderante fue represivo.

2.3. Represión del Crimen

La respuesta de los gobiernos en los últimos años para atender el problema del incremento en los índices de criminalidad, en el corto plazo, es la apuesta al eje de Represión del Crimen, perfilándose como una de las acciones fundamentales en el desarrollo de Políticas Públicas de Seguridad.⁵¹

Según Romero (2004), hablar sobre Represión significa: dirigir acciones para combatir el fenómeno, apoyado por perspectivas criminológicas y judiciales, adoptando un enfoque del castigo,

⁵¹ Dichas acciones contemplan: Reprimir la criminalidad organizada y de pandillas, incrementar capacidades de gestión, control territorial, inteligencia policial, investigación científica del delito, capacidad de respuesta, coordinación interinstitucional y otros recursos de seguridad en el marco del Estado constitucional del derecho.

buscando anular la acción delincencial, recurriendo a medidas como sistemas de vigilancia y mecanismos seguros que puedan dividirse en estrategias policiales, legislativas y penitenciarias.

Las estrategias represivas deben coordinarse entre el Sistema de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, orientando sus esfuerzos y resultados a una calidad institucional efectiva y reactiva.

Para lograr tal fin el gobierno impulsa un modelo policial moderno, democrático e inclusivo que brinde tranquilidad social, aumente capacidades de respuesta ante crímenes violentos, perfeccione la investigación científica e inteligencia policial, aplicando leyes de vigilancia, custodia, captura y otras prácticas policiales con respeto constitucional (MJSP, 2014).

De esta forma, las acciones implementadas han presentado características comunes en los diferentes gobiernos (Cardoza y Castillo, 2010):

- a) Combatir frontalmente el crimen en todas sus expresiones y especialmente los delitos que más afectan al ciudadano.
- b) Reducir la impunidad mediante fortalecimientos institucionales del Sector Justicia, encargado de investigar hechos delictivos a través del mejoramiento coordinativo interinstitucional.
- c) Modernizar y profesionalizar la PNC fortaleciendo funciones de Control y Represión (gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia).

Bajo esas premisas el enfoque represivo está orientado a desarrollar un Estado de orden, paz, tolerancia y tranquilidad, mediante un modelo policíaco que supere debilidades, fragmentación organizativa e inestabilidad en la carrera policial para garantizar sinergia e integración de las fortalezas individuales (MJSP, 2014, pág. 30).

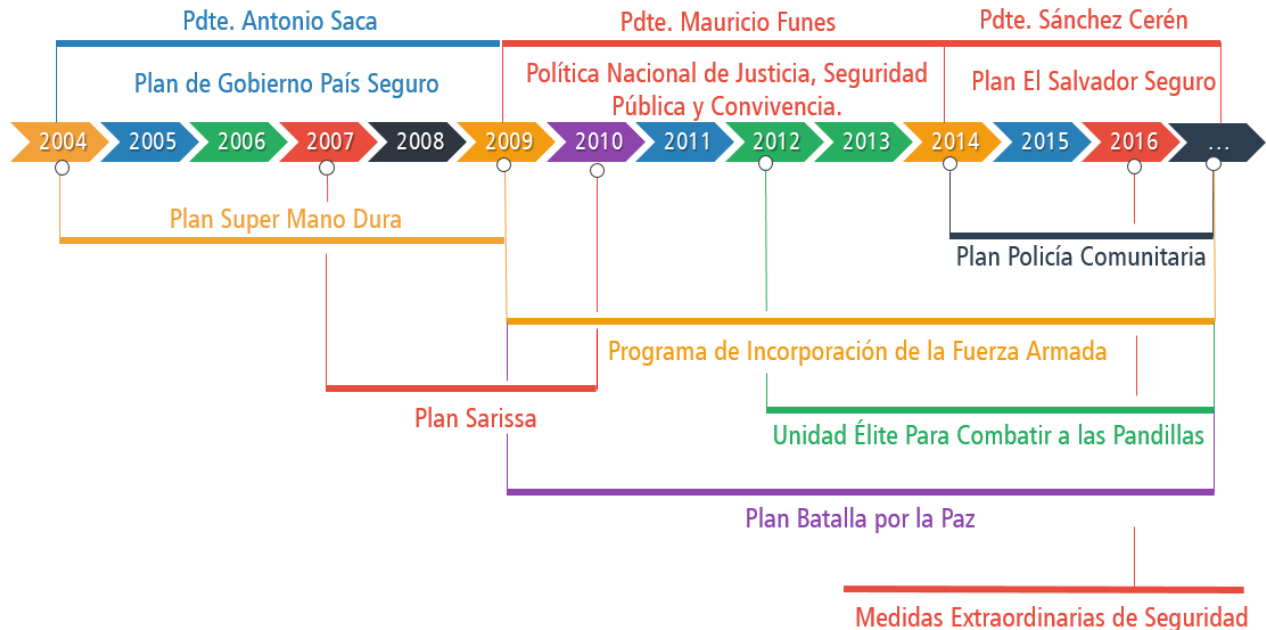
2.3.1. Políticas, Planes y/o Programas para Represión del Crimen

Un estudio realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP, 2016) expone que 6 de cada 10 personas siente que la delincuencia aumentó en relación al año anterior, y 3 de cada 10 expresó que se ha mantenido igual, resultando que 9 de cada 10 personas se sienten inseguras en el país pese a las acciones realizadas por el estado para reducir la delincuencia.

Como parte del presente análisis sobre Represión del Crimen, se esquematizan y describen aquellas estrategias e iniciativas que a lo largo del periodo han tenido mayor alcance, permanencia o impacto a nivel nacional, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales y reduciendo el impacto de la criminalidad de la ciudadanía y su percepción de la inseguridad que el fenómeno genera. De

esta forma, la Figura 7 destaca las acciones más representativas sobre políticas de seguridad del eje en el periodo objeto de estudio.

Figura 7 – Estrategias Implementadas en Represión del Crimen, Periodo 2004-2016



Fuente: Elaborado a partir de diferentes programas presidenciales en la línea de Justicia y Seguridad Pública bajo el eje de Represión.

En agosto de 2004, en el marco del Plan Quinquenal País Seguro, se implementó el Plan Súper Mano Dura, cuyo objetivo fue combatir pandillas, principalmente a Mara Salvatrucha y Pandilla 18, consideradas un problema importante de abordar, debido a delitos graves, tales como homicidios, extorsiones, tráfico de armas, secuestros, entre otros (Cardoza y Castillo, 2010), perfilándose como una continuidad de las políticas de seguridad de la gestión del presidente Francisco Flores, incluyendo a su vez, elementos de Prevención y Reinserción.

La Asamblea Legislativa aprobó reformas penales, aumentando penas en diversos delitos, creándose al mismo tiempo dos equipos especializados en combate pandilleril, el Grupo de Tarea Antipandillas (GTA), Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP), integrados por policías, militares y fiscales, concentrando sus esfuerzos en capturar e identificar cabecillas de estructuras criminales (Reyna, 2017). De acuerdo con datos oficiales, en el quinquenio del expresidente Saca, no se lograron los resultados esperados, de 2,933 homicidios en 2004, se pasó a 4,382 en 2009, un poco menos del doble. Cabe mencionar que en dicha gestión presidencial el total de homicidios ascendió a 21,101.

Tabla 4 – Grupos Orientados en Actividades de Represión del Crimen

Año	Grupos, División o Sección
2005	Grupo de Tarea Antipandillas (GTA)
	Secciones Especializadas Antipandillas (SEAP)
2006	División de Investigación de Homicidios (DIHO)
	Grupo de Operaciones Especiales (GOPES)
	División de Cumplimiento de Disposiciones Judiciales (DCJ)
2007	Fuerza de Tarea Antiextorsiones
	Centro Antipandillas Transnacional (CAT)
2012	Subdirección Antipandillas de la PNC
	Grupo de Intervención Antipandillas (GIAP)
	División de Inteligencia Antipandillas
	División de Investigaciones Especiales Antipandillas
	Unidad Especializada Antipandillas y Delitos de Homicidios
2013	Subdirección Antiextorsiones
2014	Policía Comunitaria
2015	Fuerzas Especiales de Reacción El Salvador (FES)
	Fuerza Móvil Nacional (FMN)
2016	Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT)
	Fuerza de Tareas "Centro Histórico"
	Fuerza Trinacional Antipandillas

Fuente: Elaboración a partir de La política criminal en El Salvador y su efectividad en el combate contra la criminalidad contenida en Sisco (2011).

La Tabla 4, brinda un panorama como parte de la estrategia del surgimiento de diversos grupos de reacción, dentro del periodo objeto de estudio.

En 2006, ante el alza en los homicidios y extorsión⁵² se implementó el Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, Orden y Respeto (2006-2009), con él se planteó aumentar la plantilla policial de 17,616 a 19,000, se modificó el enfoque de capturas masivas predominante del Plan Super Mano Dura, por el fortalecimiento de las investigaciones a fin de golpear las estructuras delictivas a través del Plan Anti homicidios. Entre las medidas implementadas estuvieron: la creación de la División de Investigación Anti-homicidios (DIHO), Grupo de Operaciones Especiales (GOPES), incremento de los GTA pasando de 335 a 625 equipos, Centro Antipandillas Transnacional⁵³, despliegue de grupos de investigación anticrimen, programas de protección de testigos y fortalecimiento de la inteligencia policial.

⁵² Entre los años 2005-2006, los casos de homicidios registrados por la PNC pasaron de 3,779 a 3,927, por su parte las extorsiones aumentaron de 599 a 2,525.

⁵³ El Centro Antipandillas Transnacional surge en 2007 operando de manera conjunta con el Federal Bureau of Investigation (FBI) y PNC. Conformado como una dependencia de la Subdirección de Investigaciones de la PNC.

A partir de 2007 se implementó el Plan Sarissa, fortaleciendo la doctrina institucional policial, con mayor presencia y mejor tiempo reactivo (Cardoza y Castillo, 2010). Se contempló disminuir los índices criminales, principalmente homicidios, realizando inspecciones vehiculares, patrullajes preventivos e investigaciones en comunidades consideradas de alta peligrosidad; entre los cuatro años que duro el plan, se realizaron 8,808 operativos, reduciendo de forma drástica el comportamiento delictivo de las pandillas, logrando disminuir en 10.9% los asesinatos y 11.8% los secuestros respecto a 2006. (Reyna, 2017).

En el marco de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (2009-2014) que contenía el marco normativo en materia de seguridad en la administración gubernamental de Mauricio Funes, en 2009, la PNC implementó Plan Batalla por la Paz. Sus acciones coincidían con las medidas que contenía el Plan Sarissa durante la gestión del exdirector Rodrigo Ávila (Marroquín, 2016).

Finalizando el 2009, se incorporaron 4,027 efectivos de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), apoyando con patrullajes a los cuerpos policiales⁵⁴, no obstante, esta institución ya participaba en tareas de Seguridad mediante los Grupos de Tareas Conjuntas.

Con el objetivo de reducir extorsiones realizadas, principalmente, por pandillas hacia propietarios de autobuses, comerciantes y familias, se creó en 2012, una primera unidad élite para combatir pandilleros, el Grupo de Intervención Antipandillas (GIAP) graduó 302 policías especializados en inteligencia y lenguaje delincencial. Con ellos, se conformó: la División de Inteligencia, el Grupo de Intervención (Represión) y la División de Investigación (La Prensa, 2012).

Buscando cambiar la percepción de la ciudadanía, durante 2014, se ejecutó el plan Policía Comunitaria de la PNC, estableciendo como punto de partida necesidades e intereses de las comunidades locales, ofreciendo una respuesta que fomente la colaboración y asegurando a la comunidad que existe un compromiso para mejorar su calidad de vida, priorizando la prevención social del delito. Se capacitaron 16 mil policías, equivalente al 63% de la plantilla, considerando el trabajo diario con las comunidades, ya que la inserción comunitaria constituye el primer eslabón en la cadena de vinculación en las relaciones policía-comunidad, debiendo desarrollarse de forma continua y cotidiana.

⁵⁴ Incorporar la FAES en Seguridad Pública estaría siempre dentro de las capacidades atribuidas constitucionalmente: La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución (Constitución de la República, Art. 212).

El principio de actuación de la Policía Comunitaria está basado en diversos aspectos, entre ellos: ampliación del mandato policial tradicional; autonomía y responsabilidad en la toma de decisiones, pro actividad, asociación y cooperación policía-comunidad; delegación de responsabilidades en los patrullajes; respuesta inmediata de las demandas de la ciudadanía y una rendición de cuentas. Además, los 22,000 policías que conformaban la plantilla se involucrarían de forma gradual y progresiva a dicho modelo de atención (CoLatino, 2014).

En abril de 2016 se aprueban las medidas extraordinarias de seguridad, propuestas y aprobadas de forma unánime por la Asamblea Legislativa como consecuencia de la masacre perpetrada por pandilleros contra once trabajadores, ocurrida en el cantón Flor Amarilla de San Juan Opico (La Libertad) el 3 de marzo del 2016. Las autoridades dijeron que la orden había salido de un centro penal. Se aplicaron las medidas extraordinarias en siete centros penales, incluyendo el de máxima seguridad en Zacatecoluca (La Paz). Incluyeron restricciones en la señal telefónica, en las visitas, en los traslados para las audiencias así como la habilitación de centros temporales de reclusión (Flores, 2018). Los resultados obtenidos hasta el 28 de noviembre de dicho año, reportaban 1,102 homicidios menos respecto al año 2015, lo que significa una reducción del 18%.

Los nuevos enfoques dentro de las nuevas estrategias como el desarrollo de la Policía Comunitaria implicaron una reestructuración institucional, despliegue territorial, inteligencia, investigación criminal, áreas especializadas, mecanismos de control, así como el bienestar y profesionalización policial con el fin de mejorar el servicio. A continuación, se presentan los recursos destinados al eje de Represión.

2.3.2. Asignaciones Presupuestarias para Represión del Criminal

Durante 2005-2016, la PNC en conjunto con la FAES, recibieron del GOES un total de US\$4,772.5 millones⁵⁵, equivalentes al 54.8% del GEJSP, siendo la PNC quien ejecutó el mayor gasto en Represión con un monto de US\$2,854.7 millones, significando el 59.8% del presupuesto para dicho eje.

Los recursos que han sido destinados a la PNC, presentan un comportamiento creciente a lo largo del periodo, tal y como muestra la Gráfica 5; en 2005 se ejecutaron US\$144.5 millones, mientras que

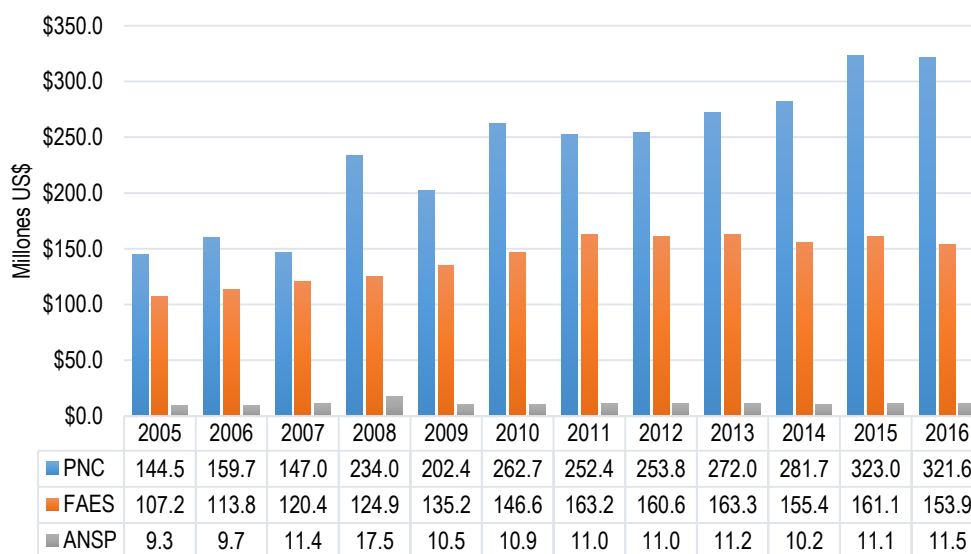
⁵⁵ Para una visión más detallada del presupuesto de Represión, véase Anexo 7.

en 2016 ascendió a US\$321.6 millones, incrementando US\$177.1 millones, equivalente a una tasa de crecimiento de 122.6%.

El Subcomisionado Jaime Chinchilla (2018) atribuye dicho crecimiento a “...la contratación de nuevos elementos del cuerpo policial, ya que la distribución del presupuesto institucional posee casi un 97% asignado en gasto ordinario, que es más que todo para pagar la plantilla...”

Por su parte, la FAES en todo el periodo gastó US\$1,705.6 millones equivalentes al 35.7% del presupuesto total para Represión, ejecutando en 2005 un monto de US\$107.2 millones y en 2016 US\$153.9 millones, lo que significa una tasa de crecimiento de 43.6% en el periodo; el presupuesto de la FAES respecto al total del eje disminuyó, ya que paso en términos porcentuales de 39.9% en 2005 a 31.1% en 2016.

Gráfica 5 – Presupuesto Destinado al Eje de Represión, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)



Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios año – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Como se presenta en la Gráfica 5, PNC tuvo la mayor asignación de recursos para Represión; en 2008 los delitos experimentan una tasa de crecimiento de 7.2% obligando al gobierno a generar una estrategia que permitiera contener la criminalidad, para ello se formuló el Plan Sarissa dado el débil resultado de los planes anteriores, con un enfoque de mayor presencia policial en las zonas más vulnerables, con ello se justificó el incremento de recursos a la PNC experimentando un crecimiento de 59.1%, logrando disminuir los homicidios de 57.4 en 2007 a 51.9 por cada 100 mil habitantes para 2008.

A finales de 2009, se incorporaron nuevos elementos de la FAES, sumando un total 5,515, sirviendo como apoyo en operaciones de la PNC y al Plan Batalla por la Paz, generando una mayor demanda de recursos en el eje represivo.

La PNC realizó inversiones para reemplazar la flota vehicular durante 2013, asignando US\$2.7 millones, y ampliando el sistema de radiocomunicación con un monto de US\$4.1 millones. En 2014 entre otras inversiones realizó la construcción y equipamiento básico de la delegación centro de la PNC por un valor de US\$4.1 millones.

En el 2015 se registró un aumento en el presupuesto asignado para la GEJSP por un monto de US\$506.8 millones equivalentes a 10.2% del PGN para atender la violencia que alcanzó máximos históricos. Según estadísticas obtenidas de la PNC, el número de homicidios totales alcanzó una cifra de 6,656 para dicho año constituyendo una tasa de homicidios de 103.03 por cada 100 mil habitantes.

Por último, en 2016 se puede apreciar que el presupuesto no sufrió cambios significativos, hubo una caída leve de 1.8%, pese al apoyo financiero que significó Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia.

De este modo, se puede concluir que la mayor asignación presupuestaria la absorbe el eje de Represión, debido al interés político de incidir en los niveles de criminalidad en el corto plazo, sin establecer estudios previos que midan el impacto de los resultados, como menciona el subcomisionado Jaime Chinchilla (2018) *“...Siempre se le ha apostado a Represión por los incrementos epidémicos de la delincuencia, implementando estrategias de corto plazo supeditadas a campañas electorales sin atacar la raíz del problema y reproduciendo el ciclo de violencia una y otra vez dejando espacio para que surja una nueva ola de pandilleros...”*.

2.4. Procesamiento Judicial del Criminal

El Procesamiento Judicial es un componente fundamental que complementa las estrategias de represión del delito ejecutadas por los cuerpos de seguridad pública. En él se ejerce la función punitiva del Estado mediante la imposición de penas, medidas y formas de ejecución de las mismas (Sisco, 2011).

La efectividad de dicho proceso denota la capacidad del Estado, en su Sistema Penal, para neutralizar las conductas criminales que alteran el orden social, demandando la articulación de las instituciones de Justicia y Seguridad para investigar, aprehender y judicializar los delitos.

Se entenderá como Procesamiento Penal al *“mecanismo de averiguación utilizado para establecer de forma fidedigna una versión clara sobre la ocurrencia de los supuestos hechos infractores de la ley penal para la aplicación de sanciones conforme a determinados procedimientos y pautas normativas previamente establecidas que concluyen en la resolución jurídica”* (FESPAD, 2005, pág. 1).

Para el logro de dicho fin, el Estado ha implementado diversas estrategias, identificando el endurecimiento de la legislación penal, agilizando los procesos judiciales, fortaleciendo la capacidad investigativa y aumentando la cobertura territorial de las instituciones de justicia.

Entre las acciones desarrolladas en el marco de dichas estrategias se encuentran (Sisco, 2011):

- a) Mejorar y fortalecer la capacidad de investigación del delito de PNC y FGR, principalmente en atención a los crímenes que más afectan a los ciudadanos, dotándoles de infraestructura, equipo y personal capacitado para investigación científica de crímenes.
- b) Aumentar la articulación y el trabajo conjunto entre las instituciones de Seguridad y Justicia para la recepción de denuncias, capturas, investigación conjunta y presentación de casos.
- c) Modernizar la legislación penal, aumentando las penas, definiendo nuevas tipologías de delitos, modificando el Código Penal y creando leyes penales especiales.
- d) Agilización de los procesos judiciales, suprimiendo los trámites judiciales considerados burocráticos con el objetivo de hacer el proceso penal mucho más expedito.

2.4.1. Políticas, Planes y/o Programas para el Procesamiento Judicial

En el marco del análisis de las estrategias implementadas por los diversos gobiernos, para fortalecer el Procesamiento Judicial del criminal en El Salvador, se enfatizan las reformas penales y procesales, junto a medidas de fortalecimiento de investigación criminal y las principales líneas de trabajo definidas en las políticas de seguridad de los gobiernos para el periodo 2005-2016.

Las primeras acciones en materia de punición penal se observan en la Figura 8; la reforma penal en la gestión presidencial de Antonio Saca, se incentivó el aumento de la pena máxima de prisión de 30 a 75 años en delito de homicidio, dejando en evidencia el carácter represivo incluso en el eje de procesamiento judicial; con la Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (LCADGAIE)⁵⁶, esta última de carácter transitorio, criminalizaba la

⁵⁶ Decreto Legislativo N° 305, Tomo N° 363, abril de 2004.

sola pertenencia a pandillas, al ser consideradas las causantes del 70% de los delitos según la PNC, imponiendo una pena de tres a seis años de prisión por pertenecer a dichas estructuras (Meléndez y Bergmann, 2015).

Figura 8 – Estrategias Implementadas en Procesamiento Judicial del Criminal



Fuente: Elaborado a partir de los diferentes programas presidenciales en la línea de Justicia y Seguridad Pública bajo el eje de Procesamiento Judicial del Criminal.

En relación a los bajos niveles de procesamiento judicial, en los años 2004 a 2009 se crean y aprueban una mayor cantidad de leyes, en contraste a las gestiones presidenciales sucesoras, dado que los capturados eran liberados por no contar con suficientes elementos incriminadores para justificar las detenciones, lo que promovería impulsaría el fortalecimiento hacia PNC en la parte investigativa del delito y FGR en la parte de procesamiento. Ello logró aumentar el porcentaje de capturados que pasó a fase de instrucción en un 30%. Consecuente con la política punitiva impulsada, la cantidad de pandilleros encarcelados aumento 147%, alcanzando un valor de 31.2% de la población penitenciaria en 2006 (Reyna, 2017).

Se constituyó la División de Investigación de Homicidios (DIHO) en 2006, especializada en la investigación de homicidios y la División de Investigación del Crimen (DIC) (Gallegos, 2009). Ese mismo año se aprobaría la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁵⁷ dotándola de

⁵⁷ Decreto Legislativo Número 1037, del 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial Número 95, Tomo 371 el 25 de mayo de 2006.

mayores atribuciones en la investigación penal haciendo necesaria la creación de la Escuela de Capacitación Fiscal, en 2007, se aprueba el Reglamento de la Carrera Fiscal⁵⁸, estableciendo mejoras en las condiciones laborales, ascensos, y desarrollo profesional para el personal de la institución fiscal, conjuntamente recibió refuerzos presupuestarios para nueva infraestructura y equipo para investigación (FGR, 2007).

En dicho año se realizaron modificaciones en la normativa penal para el delito de extorsión, secuestro y tráfico de objetos prohibidos en centros penales (Sisco, 2011), también se promulgó la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo⁵⁹, Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja⁶⁰ y la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos⁶¹.

Como parte de la Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública implementada en 2009, se advirtió la necesidad de impulsar una reforma penal profunda ante la poca coherencia de la normativa procesal penal existente, producto de más de 43 procesos de reforma y 200 modificaciones desde su creación en 1998 (MJSP, 2009). Se reconoció la saturación existente en el Sistema de Justicia y ante ello se realizaron modificaciones con el objetivo de agilizar la judicialización de casos y evitar la sobrecarga procesal de los juzgados. Posteriormente, finalizando 2010, surge la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal⁶², estableciendo medidas que limitaban el derecho de propiedad de personas pertenecientes a estos grupos.

En 2011, se aprobó un nuevo Código Procesal Penal, incorporando figuras que permitirían mayor celeridad y efectividad en la persecución o juzgamiento del delito (IUDOP, 2014); entre ellos surge el procedimiento abreviado⁶³ y sumario⁶⁴ (Castillo, 2013). Conjuntamente, la FGR, recibió mayores atribuciones en investigación y proceso de judicialización.

⁵⁸ Diario Oficial 84, Tomo 375 del 5 de noviembre de 2007.

⁵⁹ Decreto Legislativo Número 108 del 2 de noviembre de 2006, publicado en el Diario Oficial Número 193, Tomo 373, el 17 de octubre de 2006.

⁶⁰ Decreto Legislativo Número 190 del 20 de diciembre de 2006, publicado en el Diario Oficial Número 13, Tomo 374, el 22 de mayo de 2007.

⁶¹ Decreto Legislativo Número 1029 del 26 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial Número 95, Tomo 371, el 25 de mayo de 2006.

⁶² Decreto Legislativo Número 458, publicado en el Diario Oficial Número 169, Tomo 388 del 10 de noviembre de 2010.

⁶³ Es presentado como un proceso penal simplificado, expedito y de plazos cortos para judicializar los delitos menores de conducción temeraria, hurto, robo, tenencia y portación de armas, entre otros, facultando a los jueces de paz dictar sentencia de los mismos.

⁶⁴ Permite el procesamiento de varios implicados con participación en un mismo delito en tribunales especializados.

Con la implementación del código se percibieron avances con la proporción de reos del sistema penitenciario que cumplían condena y los que se encontraban en proceso de condena, debido a la incorporación de delitos no tipificados en el código anterior, permitiendo depurar los casos ociosos por no encontrar categorías para su judicialización. La variación en la condición judicial de los privados de libertad se observa en la siguiente tabla. A partir de la incorporación el nuevo Código Procesal Penal en 2011 se presenció un aumento en el porcentaje de condenados.

Tabla 5 – Estado de los Reos del Sistema Penitenciario, Periodo 2008-2015

Año	Privados de libertad	Condenados (%)	En proceso (%)
2008	19,814	65.0	35.0
2009	22,101	64.5	35.5
2010	24,662	65.0	35.0
2011	25,367	71.0	29.0
2012	28,383	74.0	26.0
2013	26,848	77.6	22.4
2014	28,334	79.6	20.4
2015	32,645	74.4	25.6

Fuente: Tomado del informe, sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones elaborado por Andrade y Carrillo (2015).

Con la entrada en vigencia de la Ley Antiextorsiones en 2015, se continuó la línea de trabajo de endurecimiento de penas, pasando de 10 a 15 años de cárcel por dicho delito. El mismo año la Sala de lo Constitucional emitió una sentencia considerando a las pandillas como grupos terroristas⁶⁵, consolidando aún más el enfoque punitivo prevaleciente en las políticas, planes y programas de Seguridad y Justicia (Reyna, 2017).

La aplicación de medidas extraordinarias en 2016 fue producto del fuerte aumento delincencial en el que policías y militares eran víctimas de ataques armados, implicó adoptar medidas que incidieran en todo el sistema penal, es decir los subsistema policial, judicial y penitenciario. En respuesta se amplió la participación activa de los Grupos de Tareas Conjuntas para apoyar labores policiales realizando patrullajes disuasivos y combate frontal a los grupos criminales.

Con relación al Procesamiento Penal, se realizaron reformas legales, ampliando penas, modificando 11 tipos de delitos y creando 13 nuevas tipologías. Se modificó la Ley Penal Juvenil,

⁶⁵ Sentencia 22-2007AC de la Sala de lo Constitucional, emitida el 24 de agosto de 2015.

autorizando a la FGR dictar órdenes de captura administrativas hacia menores de edad, junto a ello se aprobaron disposiciones especiales transitorias, facultando a la CSJ realizar actos procesales en modalidad virtual suspendiendo los traslados de reos para audiencias judiciales. Adicionalmente los centros penitenciarios adoptaron medidas para restringir el desplazamiento de los internos, traslado de líderes pandilleriles a centros de alta seguridad, restricción y suspensión de visitas.

Las medidas anteriormente descritas se enmarcan en el enfoque punitivo hacia el crimen, así, los aumentos de pena, creación de nuevas tipologías de delitos y procesos penales ágiles han sido las características comunes de las acciones en el presente eje, implicando refuerzos presupuestarios significativos principalmente a FGR y Órgano Judicial.

2.4.2. Asignaciones Presupuestarias para Procesamiento Judicial

Durante el periodo 2005-2016, la FGR, el Órgano Judicial, la PGR y la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE) han ejecutado en conjunto US\$3,042.2 millones⁶⁶ en concepto de investigación del delito, procesamiento penal y defensa pública de los procesados, es decir, un 34.9% de lo ejecutado en GEJSP para el mismo periodo. La mayor proporción de los recursos fue absorbida por el Órgano Judicial con el 76% de la asignación para el eje en el periodo objeto de estudio, seguido por la FGR con el 14.4%, PGR con 8.1% y por ultimo UTE con 1.5%. El crecimiento conjunto del componente fue de 89.5% entre 2005 y 2016.

La alta concentración de recursos en el OJ responde en gran medida al mandato constitucional⁶⁷ que establece asignarle no menos del 6% de los ingresos corrientes estimados del Estado, generando que dicho presupuesto se eleve.

La Tabla 6, expone un aumento significativo en la asignación de recursos en 2006-2007, debido a la constitución del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, junto a otros acontecimientos como la aprobación de Ley Orgánica de la FGR, creación de la Escuela de Capacitación Fiscal y Reglamento de la Carrera Fiscal.

⁶⁶ Para una visión más detallada del presupuesto de Procesamiento Judicial, véase Anexo 8.

⁶⁷ Art. 172 de la Constitución de la República de El Salvador.

Tabla 6 – Presupuesto en Procesamiento Judicial, Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)

Año	OJ	FGR	PGR	UTE	Total procesamiento
2005	133.6	19.6	16.8	0.6	170.6
2006	155.2	21.4	16.4	1.4	194.4
2007	166.3	29.1	18.3	3.1	216.8
2008	178.5	37.7	17.9	4.0	238.1
2009	177.4	41.3	19.5	4.1	242.4
2010	180.4	35.7	18.6	4.7	239.3
2011	195.2	37.8	19.5	4.7	257.2
2012	208.1	34.3	20.8	4.7	268.0
2013	216.4	39.2	21.7	4.7	282.1
2014	217.2	44.6	25.1	4.7	291.5
2015	239.7	49.0	25.2	4.7	318.5
2016	245.3	47.7	25.4	4.9	323.4

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado,
Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda

Por su parte la asignación presupuestaria para UTE creció, a partir de las iniciativas por reformar la legislación penal durante 2006, siendo la encargada de realizar los estudios técnicos que sirvieron de base para cambiar el Código Procesal Penal además en la coordinación de los sectores Seguridad y Justicia para diseñar políticas vinculadas a Seguridad.

Los aumentos presupuestarios en el marco de las medidas mencionadas se extendieron hasta 2009, teniendo importantes implicaciones en el presupuesto de otras instancias como la PGR, percibiendo recortes en 2006 y 2008 reduciendo su participación en el eje según se logra apreciar en la Tabla 7; no obstante, la institución desempeña un rol importante en el procesamiento y defensa judicial de los capturados.

Posterior a la reducción del presupuesto del componente procesamiento, en 2010 como resultado de crisis financiera, se experimentó un lento proceso de recuperación de la tendencia de crecimiento. Iniciando con la implementación del nuevo Código Procesal Penal en 2011, se reforzó el presupuesto de la FGR y OJ, en el marco de la fase de adaptación y capacitación del personal, para aplicar la normativa aprobada, tanto en la FGR como en los tribunales, producto de los nuevos procesos penales y funciones, buscando agilizar el sistema penal para reducir la mora judicial.

Tabla 7 – Presupuesto como Porcentaje de los Recursos del Eje de Procesamiento, Periodo 2005-2016

Año	Procesamiento Judicial				
	FGR	OJ	PGR	UTE	Total
2005	16.3	69.3	13.9	0.5	100.0
2006	16.4	69.9	12.6	1.1	100.0
2007	18.9	67.3	11.8	2.0	100.0
2008	21.2	66.5	10.1	2.2	100.0
2009	21.9	65.5	10.3	2.2	100.0
2010	21.1	65.1	11.0	2.8	100.0
2011	20.3	66.7	10.5	2.5	100.0
2012	18.4	67.9	11.1	2.5	100.0
2013	20.1	66.3	11.2	2.4	100.0
2014	22.0	63.4	12.4	2.3	100.0
2015	21.8	64.9	11.2	2.1	100.0
2016	20.5	66.4	10.9	2.1	100.0

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Se impulsó el fortalecimiento de la investigación fiscal, como objetivo de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública 2009-2014 y el Plan El Salvador Seguro, así, desde 2012 a 2016, la magnitud del crecimiento presupuestario para la FGR fue de 39%, superior al aumento de 19.4% registrado en los cinco años anteriores, no obstante, existen iniciativas por aumentar aún más los recursos de la misma dado los actuales niveles de violencia criminal que exigen una mayor capacidad investigativa.

2.5. Rehabilitación y Reinserción del Criminal

El sistema penitenciario desempeña un rol importante en la atención de la criminalidad. Se ejecutan las penas y medidas establecidas durante el procesamiento judicial que a su vez complementa las acciones reactivas de los cuerpos de seguridad. Así, al formar parte del sistema penal, las cárceles son espacios para la aplicación de sanciones, pero también deben existir oportunidades de Rehabilitación y Reinserción, regulado en la Ley Penitenciaria y la Constitución⁶⁸.

⁶⁸ En el Art. 27 Inc. 3º de la Constitución de la República, es obligación del Estado organizar los centros penitenciarios con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos.

La Dirección General de Centros Penales es la institución encargada de la Política Penitenciaria en El Salvador, por mandato constitucional, así como de la organización, funcionamiento y control de los centros penitenciarios, diseñando y ejecutando planes de Rehabilitación y Reinserción de los reos, debiendo desarrollar aptitudes, conocimiento, habilidades técnicas, entre otros.

Estos programas pueden ser:

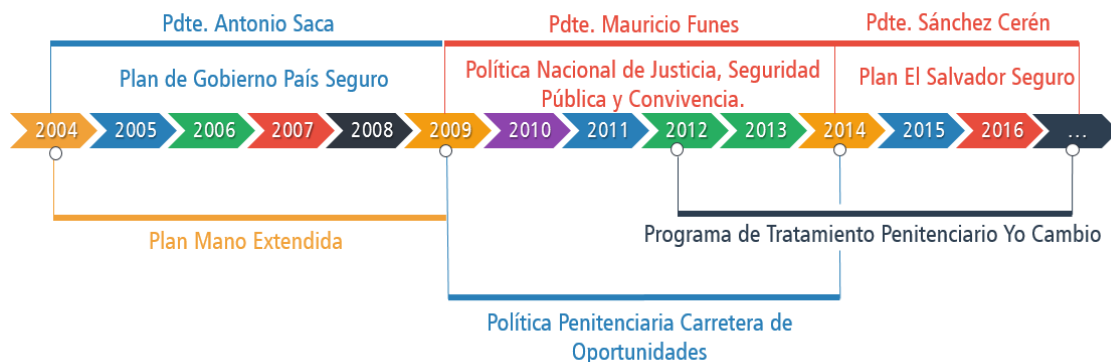
- a) Generales: comprenden programas de educación pública, formación laboral, deportes, religión y competencias psicosocial. Las acciones están dirigidas a todos los reos, siendo voluntaria la incorporación a los mismos.
- b) Especializados: están diseñados en función de perfiles criminológicos de los privados de libertad, entre ellos la legislación solo define programas para ofensores sexuales y drogodependencia.

Lo anterior expone el papel de la Rehabilitación y Reinserción como funciones de las administradoras de centros de reclusión, con base en ello se analizarán las principales medidas en la materia impulsadas por los diversos gobiernos junto al rol otorgado a la DGCP en dicho eje.

2.5.1. Políticas, Planes y/o Programas para Rehabilitación y Reinserción

Para tener un panorama de la orientación de la política de Rehabilitación y Reinserción impulsada por los diversos gobiernos de turno, se retoman las principales políticas, planes y programas que involucraron a todo el sistema penitenciario como espacio de implementación.

Figura 9 – Estrategias Implementadas en Rehabilitación y Reinserción del Criminal, Periodo 2004-2016



Fuente: Elaborado a partir de los diferentes programas presidenciales en la línea de Justicia y Seguridad Pública bajo el eje de Rehabilitación y Reinserción del Criminal.

Durante 2004, se implementó el Plan Mano Extendida también llamado Programa de Rehabilitación y Reinserción de Jóvenes Pandilleros, en el marco del Plan Súper Mano Dura. El Plan Mano Extendida intentó apartar a jóvenes pertenecientes a pandillas de comportamientos antisociales, de ambientes violentos, delictivos y de drogadicción. Se impulsó la rehabilitación integral, el no consumir drogas o bebidas alcohólicas, remoción de tatuajes y empleos para pandilleros rehabilitados (Reyna, 2017).

En el año 2009, la Dirección General de Centros Penales (DGCP) implementó la política penitenciaria Carretera de Oportunidades con Justicia y Seguridad como parte del eje de ejecución de las medidas y penas, rehabilitación y reinserción social descrito en la Política Nacional de Justicia, Seguridad pública y Convivencia (MJSP, 2009). Los componentes considerados fueron justicia, atención a las necesidades de los internos para garantizar su bienestar físico y psicológico, convivencia entre los internos y el personal penitenciario; y la reducción del hacinamiento carcelario.

Pese a que dicha política consideró la Rehabilitación y Reinserción como ejes primarios, sus principales acciones se destinaron a desarticular el sistema de corrupción que operaba en los centros penitenciarios y asegurar el control de los mismos. En dicho orden de ideas implementó el Plan Cero Corrupción destituyendo 433 agentes y 154 empleados administrativos por tráfico de objetos ilícitos, ello generó déficit de personal, pero al mismo tiempo la Escuela Penitenciaria, cubrió de forma inmediata la falta de seguridad en las cárceles, se optó por incorporar 1,500 miembros de la FAES para custodia interna y perimetral entre 2010-2012.⁶⁹

Se promovió el trabajo remunerado instalando centros de producción de pelotas deportivas, al mismo tiempo se fomentó la cooperación con las MIPYMES para capacitar e incentivar a los internos en la creación de micro empresas dentro de los centros penitenciarios.

El Programa de Tratamiento Penitenciario “Yo Cambio” a partir de 2012, es la principal estrategia de rehabilitación y reinserción implementada por la DGCP que retoma componentes de la política Carretera de Oportunidades. Inició con un programa piloto en el penal de Apanteos durante 2012 logró 95% de participación en actividades productivas para los reos después de ser uno de los centros penitenciarios con mayor frecuencia de amotinamiento.

⁶⁹ Dicha incorporación de la FAES a la seguridad carcelaria se respaldó en el Decreto “Disposiciones Transitorias sobre la Participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria”, implicando reformas a la Ley Penitenciaria.

Las actividades del programa “Yo Cambio” se desarrollaron bajo el enfoque de justicia restaurativa y se diseñó con cinco componentes sin embargo solo cuatro se han concretizado (IUDOP, 2014):

- ❖ **Granjas Penitenciarias:** Su objetivo es la reinserción productiva de internos en fase de confianza y semi libertad promoviendo el desarrollo de habilidades agrícolas para la producción de hortalizas, verduras y legumbre, disponiendo de terrenos fuera de los centros penales en que residen.
- ❖ **Trabajo y apoyo a la comunidad o ciudadanía:** Consiste en la participación de los internos en labores de beneficio público, entre ellas obras de mitigación de riesgo, construcción y reparación de carreteras, entre otros.
- ❖ **Cooperación o cooperativas de solidaridad:** Este componente busca la cooperación de internos para poner a disposición de sus compañeros el conocimiento o saber propio, brindando clases de inglés, alfabetización, etc.
- ❖ **Trabajo penitenciario:** Es un programa laboral que emplea a los internos en las unidades de producción penitenciaria para la elaboración de bienes demandados por empresas privadas, combatiendo el ocio carcelario e incitando el desarrollando de competencias profesionales.

Un cuestionamiento importante hacia el programa “Yo Cambio” reside en el carácter ocupacional de la reinserción social que delegó a segundo plano la rehabilitación, pese a ello la cantidad de reos beneficiados ha aumentado. Según la DGCP hasta 2015 participaron 9,500 personas, con un 100% de implementación de los centros penitenciarios de Apanteos, Jucuapa, Metapán, Santa Ana y Sensuntepeque.

En 2016, algunos de los programas de rehabilitación implementados fueron (DGCP, 2018):

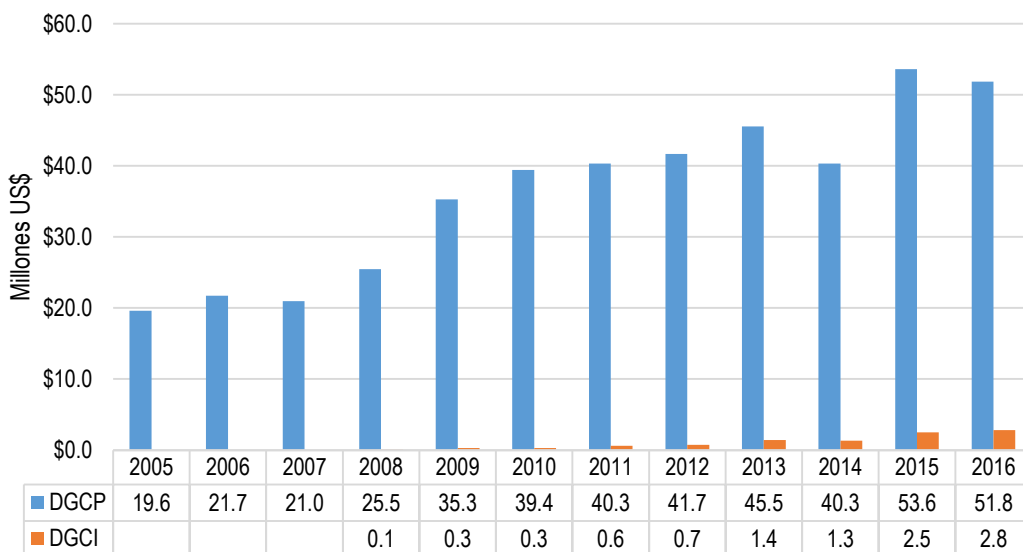
- ❖ Programa de drogodependencia: Brinda herramientas de reflexión sobre abuso del consumo de estupefacientes con el fin de que sean menos vulnerables a los mismos.
- ❖ Programa del Control de la Agresión Sexual: Da atención especializada a internos que cometieron delitos contra la libertad sexual con el fin de que controlen sus comportamientos.
- ❖ Programa de Pensamiento Pro social.
- ❖ Programa de Intervención de la Ansiedad.
- ❖ Programa de Técnicas para el Control del Comportamiento Agresivo.
- ❖ Programa de Saneamiento de Relaciones Familiares.

Un hecho importante constituye las Medidas Extraordinarias de Seguridad implementadas en 2016, estableciendo en materia penitenciaria la participación obligatoria en actividades de índole reeducativa y de formación de hábitos de trabajo. Hasta ese momento la participación en dicho proyecto era voluntaria.

2.5.2. Asignaciones Presupuestarias para Rehabilitación y Reinserción

El periodo de 2005-2016, el eje de Rehabilitación y Reinserción conformados por la Dirección General de Centros Penales (DGCP) y la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI), han ejecutado en conjunto US\$547.6 millones⁷⁰, es decir, un 6.3% de lo ejecutado en GEJSP. Siendo la DGCP la principal institución encargada de desarrollar los planes y programas en dicha temática.

Gráfica 6 – Presupuesto Rehabilitación y Reinserción, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)



Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

La Gráfica 6 muestra el crecimiento del presupuesto para Rehabilitación y Reinserción conformado únicamente por la Dirección General de Centros Penales (DGCP) y la Dirección General de Centros Intermedios (DGCI). Dicho eje posee la tercera posición en la distribución de recursos por parte de la GEJSP, ascendiendo a un monto total de 6.3%.

⁷⁰ Para una visión más detallada del presupuesto de Rehabilitación y Reinserción, véase Anexo 9.

Entre 2005 y 2008 se registran los valores más bajos de recursos para DGCP, durante la implementación del Plan País Seguro y su componente preventivo Mano Extendida, dejando en evidencia la priorización de Represión en el Plan Súper Mano Dura.

En 2009 tiene lugar un aumento significativo en la asignación anual de recursos, siendo de 165.1%, producto del Fideicomiso FOSEDU para financiar programas de Seguridad y Educación. Algunas acciones desarrolladas en 2010 incluyeron la ampliación del Centro Penitenciario de Quezaltepeque por US\$2.5 millones, la construcción del Edificio Modular en el Centro de Mujeres Ilopango por US\$1.4 millones y la readecuación del área de visitas de los Centros Penitenciarios de Quezaltepeque y Ciudad Barrios por un monto de US\$0.1 millones, ello a fin de facilitar el desarrollo de la Rehabilitación de los internos.

La implementación del programa insignia en materia de Reinserción y en menor medida, de Rehabilitación “Yo Cambio” en 2012, no significó un aumento presupuestario importante para la DGCP, sólo creció 1%, realizando recortes presupuestarios a FGR, FAES, INJUVE, donde PNC, DGCP y OJ fueron las instituciones que presentaron un leve crecimiento, con ello, las Granjas Penitenciarias trabajaron con la participación de 113 hombres y 67 mujeres, mientras que para 2013 ingresaron 124 hombres y 92 mujeres (IUDOP, 2014).

El año 2014, registró una reducción presupuestaria para Rehabilitación y Reinserción, se efectuó la Readecuación de Granjas Penitenciarias ubicadas en los Departamentos de Santa Ana, La Paz y Sonsonate, por un monto total de US\$1.0 millón, la adquisición de un Sistema de Brazaletes Electrónicos por US\$0.8 millones, ampliación del Centro Penal de Izalco US\$0.3 millones y Obras Complementarias para finalización del Complejo Penitenciario de Seguridad, Izalco FASE II por US\$1.0 millón de dólares.

Por lo que se ha podido observar de las estrategias implementadas en la DGCP, exponen los procesos de trabajo actuales, para crear una estructura organizativa que responda a las exigencias del entorno, orientado el trabajo en equipos y la relación de diferentes organismos de forma tal que la labor de reclusión y readaptación se desarrolle conforme principios humanísticos y posibilite una efectiva reincorporación de los delincuentes como agentes productivos en su familia y en la sociedad en general.

2.6. Total de Recursos Destinados en Ejes para Atención a los Efectos de la Criminalidad

Las instituciones ante los efectos de la criminalidad, han demandado recursos y esfuerzos cuyos impactos a mediano y largo plazo aún son imprevisibles. La presente sección, muestra cuál es la distribución de los recursos en cuatro Ejes Sustantivos: Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, Rehabilitación y Reinserción, con la finalidad de resumir y dimensionar el eje que mayor y menor ejecución ha efectuado.

Así, tras describir el contenido de las políticas, planes y/o programas en cuestión, se evidencia que existe un amplio conocimiento de los esfuerzos y concertaciones impulsados por los gobiernos, siendo los resultados no esperados de acuerdo a los objetivos planteados, no logrando trascender en mejoras concretas ante la situación de inseguridad que enfrenta la ciudadanía.

Es importante destacar que la economía de El Salvador en los últimos años ha experimentado una tasa de crecimiento promedio muy bajo de 1.9%, esto pone en contexto algunos de los principales desafíos que enfrenta el país en materia micro y macroeconómicas. La criminalidad produce impactos a nivel macro y microsocioal, que se traducen en impactos sobre el capital humano y capital social, en la confianza de las instituciones y la gobernabilidad.

El Banco Central de Reserva de El Salvador sostiene que el crimen y la violencia imponen costos significativos a la economía. Al respecto, un reciente estudio realizado muestra, a partir de estimaciones econométricas, que en 2014 la violencia costó al país US\$4,026.3 millones, lo que representa el 16% del PIB (BCR, 2016).

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de analizar la composición presupuestaria de los ejes en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública, para exponer su estructura y determinar a qué políticas favorecen, con gastos generalmente comprometidos, que en un contexto de cuentas fiscales débiles y bajo crecimiento económico, limita sustancialmente su asignación.

Como se mencionó en los apartados anteriores, las autoridades implementaron diversas estrategias para combatir los patrones de criminalidad. El enfoque predominante en las políticas fue Represión dado a su característica de corto plazo y en la búsqueda de resultados inmediatos. Dicha interpretación se hace consistente al observar la Tabla 8 que, durante los años 2005-2016, las asignaciones no presentan variaciones significativas, la participación de los ejes en el presupuesto total de GEJSP se ha mantenido constante, esto es atribuido a que no existe un cambio de enfoque en las Políticas de Justicia y Seguridad. La Represión representa la mayor ejecución presupuestaria

de la GEJSP con 54.8% de los recursos en promedio, seguido por Procesamiento Judicial con 34.9%, Rehabilitación y Reinserción con 6.3%, y Prevención con 4% en promedio, siendo el eje con menos recursos erogados.

Tabla 8 – Composición Presupuestaria de la GEJSP en Ejes Sustantivos, Periodo 2005–2016 (en %)

Año	GEJSP (millones de US\$)	Proporciones de GEJSP			
		Prevención (%)	Represión (%)	Procesamiento (%)	Rehabilitación y Reinserción (%)
2005	483.7	3.6	55.5	35.3	5.6
2006	524.9	3.6	54.8	37.0	4.6
2007	539.9	3.5	52.5	40.1	3.9
2008	705.2	4.4	53.9	33.8	7.9
2009	663.1	3.4	52.5	36.5	7.5
2010	722.7	3.2	58.2	33.1	5.5
2011	770.6	3.8	56.4	33.4	6.4
2012	778.1	3.7	56.2	34.4	5.6
2013	818.1	4.0	55.4	34.5	6.1
2014	821.3	3.8	55.6	35.5	5.1
2015	930.3	3.7	54.5	34.2	7.6
2016	948.3	5.8	52.2	34.1	7.9

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

A inicios del periodo en 2005, la participación entre Prevención y Rehabilitación y Reinserción fue baja (3.6% y 5.6% respectivamente). En 2016 debido al PESS los recursos de dichos ejes incrementaron, pero no de manera sustancial (5.8% y 7.9%), sin embargo representa un avance importante en el abordaje a mediano y largo plazo del fenómeno criminal, figurando como propósito principal de dicho plan y destino del 86% de los recursos del mismo para reducir en 25% y 60% los delitos en un plazo de 2 a 10 años (CNSCC, 2015).

Prevención es un eje que genera impactos positivos pero limitados debido a los pocos incrementos en sus asignaciones presupuestarias ya que no permite implementar nuevas estrategias o mantenerlas.

De esta manera, el tema de Justicia y Seguridad Pública es un reto importante que enfrenta el Estado, la criminalidad cada vez conlleva a delitos y patrones más especializados, que no solo requieren de la confrontación directa de los cuerpos de seguridad, sino también, de la investigación y solución de los casos, para ello es necesario dotar de mayores recursos a la parte Judicial y apoyo a las instituciones relacionadas con la investigación.

CAPÍTULO III: EFECTIVIDAD DEL GASTO DESTINADO A GESTIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA EN ATENCIÓN A LA CRIMINALIDAD, PERIODO 2005-2016.

La Seguridad Pública en atención a la criminalidad, ha sido uno de los principales focos políticos del país. Los gobiernos de turno han generado una diversidad de propuestas para reducir la percepción de inseguridad de la ciudadanía, pasando por diálogos y negociaciones como el Proceso de Pacificación denominado Tregua entre pandillas, hasta acciones con enfoques más represivos como Plan Mano Dura, Plan Súper Mano Dura y Medidas Extraordinarias de Seguridad, acompañadas de la presentación de resultados inmediatos, como detenciones masivas o incrementos en la presencia policial y militar en territorios conflictivos, descuidando si los resultados finales han sido efectivos.

En ese sentido, el presente Capítulo, se fundamenta en la medición de efectividad sobre los recursos ejecutados en GEJSP para incidir en los niveles de criminalidad y el análisis de sus resultados. Como primer punto, para tener un panorama sobre el fenómeno delincuencia, se estimó un indicador sintético denominado Índice Nacional de Criminalidad (INC) teniendo como base las estadísticas registradas por la Policía Nacional Civil en relación a 12 delitos principales.

El segundo punto, corresponde a determinar el grado de respuesta del sistema de GEJSP, midiendo los resultados concretos en cada componente sustantivo, evaluando mediante indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad y economía, el presupuesto ejecutado en los ejes correspondientes.

Finalmente, se desarrolló un modelo econométrico para verificar que el gasto del rubro, por sí solo, no es capaz de producir una disminución efectiva en el Índice Nacional de Criminalidad, considerando indicadores de carácter social, económico y demográfico, que según los planteamientos teóricos, inciden en los niveles de violencia de una nación.

3.1. Índice Nacional de Criminalidad

Dentro de las estadísticas de Justicia y Seguridad, la máxima expresión de violencia es atribuida al homicidio, convirtiéndolo en el principal indicador de crimen, dada la facilidad de su registro y su comportamiento homogéneo a través del tiempo, sin embargo existen otras manifestaciones de violencia y criminalidad que afectan profundamente a la ciudadanía, de ahí que se optara por la elaboración de un índice sintético que incluya el conjunto de delitos registrados para obtener una visión más completa del comportamiento de los problemas de seguridad. El indicador permite identificar características y tendencias de diferentes delitos que contribuyen a la toma de decisiones por parte de hacedores de políticas en seguridad (Quintero y Lahuerta, 2008).

El Índice Nacional de Criminalidad estimado tiene como objetivo contribuir a presentar un panorama sobre la magnitud del crimen en El Salvador, reuniendo el comportamiento de diversos delitos en el periodo objeto de estudio. Siguiendo la metodología descrita en el Marco Teórico, los indicadores básicos seleccionados son 12 delitos registrados por la PNC, específicamente hurto, robo, lesiones, homicidios, extorsión, hurto de vehículos, robo de vehículos, violación, homicidio culposo por accidente de tránsito, robo y hurto de vehículos con mercadería y secuestro y otros delitos⁷¹.

Como método de normalización se utilizó el Min-Max, que en los valores mínimo (X_{\min}) y máximo (X_{\max}) de cada subconjunto de datos se asignan valores normalizados entre 0 y 1 y todos los demás elementos adoptan valores relativos que varían en dicho intervalo.

Para la construcción de los ponderadores se empleó el *Análisis de Componentes Principales* (ACP) descrito en el marco teórico, ya que se caracteriza por ponderar cada indicador de acuerdo a la máxima información que proporcione dentro del conjunto de datos resultando apropiado cuando existe colinealidad entre variables, debido al procedimiento de formar componentes que por mutua asociación capturan de manera conjunta la información común que poseen (Schuschny, 2009).

Tabla 9 – Análisis de Componentes Principales, Periodo 2005-2016

Autovalores	7.535	1.801	1.103	0.855	0.279
Componente	PC 1	PC 2	PC 3	PC 4	PC 5
Extorsión	-0.236	-0.358	0.381	0.435	0.215
Homicidio	-0.083	0.638	0.325	0.067	0.523
Homicidio culposo por acc. tto	0.292	0.326	-0.156	0.204	-0.348
Hurto	0.309	-0.318	0.216	0.108	0.175
Hurto de vehículo	0.323	-0.098	0.249	-0.234	0.088
Lesiones	0.336	-0.154	0.210	-0.145	0.034
Otros delitos	0.260	0.082	0.422	-0.507	-0.152
Robo	0.324	-0.252	0.071	0.306	0.157
Robo de vehículo	0.303	0.320	-0.049	0.155	0.348
Robo y hurto vehículo con merc.	0.314	0.106	-0.087	0.483	-0.167
Secuestro	-0.222	0.188	0.615	0.250	-0.524
Violación	0.357	0.075	-0.024	0.082	-0.221
% varianza	0.628	0.150	0.092	0.071	0.023
% varianza acumulada	0.628	0.778	0.870	0.941	0.964

Fuente: Elaboración a partir de los delitos registrados por la PNC aplicando la metodología Mínimo-Máximo para cada subconjunto de datos asignando valores normalizados entre 0 y 1.

⁷¹ La categoría de Otros Delitos agrupa un conjunto de delitos menores, que pese a ser menos graves representan una proporción significativa del total de datos.

Los resultados obtenidos mediante el software Eviews para los primeros cinco componentes se muestran en la Tabla 9, donde con base en la regla de decisión del conjunto de datos que explican la mayor variabilidad, en el presente caso al menos el 80%, y la presencia de auto valores superiores a uno en los respectivos componentes, se seleccionaron los primeros tres.

A continuación, en la Tabla 10 se presenta la estimación de la suma al cuadrado de las cargas factoriales para cada indicador o comunales, indicando la cantidad de información original que se conserva para cada variable dados los factores elegidos. Luego las ponderaciones se estiman como cocientes entre las comunales⁷² de cada variable y la suma del total de las mismas⁷³.

Tabla 10 – Cálculo de Ponderadores para Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016

Delitos	Carga factorial al cuadrado			Comunalidades	Ponderación
Extorsión	0.056	0.128	0.145	0.328	0.109
Homicidio	0.007	0.407	0.106	0.519	0.173
Homicidio culposo por acc. tto.	0.085	0.106	0.024	0.216	0.072
Hurto	0.096	0.101	0.047	0.243	0.081
Hurto de vehículo	0.104	0.010	0.062	0.176	0.059
Lesiones	0.113	0.024	0.044	0.181	0.060
Otros delitos	0.067	0.007	0.178	0.252	0.084
Robo	0.105	0.064	0.005	0.173	0.058
Robo de vehículo	0.092	0.102	0.002	0.196	0.065
Robo y hurto vehículo con mercancía	0.098	0.011	0.008	0.117	0.039
Secuestro	0.049	0.035	0.379	0.463	0.154
Violación	0.127	0.006	0.001	0.133	0.044
Total				3.000	1.000

Fuente: Elaboración a partir de los delitos registrados por la Policía Nacional Civil.

Los delitos con mayor ponderación fueron homicidios, extorsiones y secuestros, registrando un fuerte número de casos en el periodo objeto de estudio, manifestándose como cambio de patrones de la violencia a partir de los años 2006 e intensificándose a partir de 2009.

Con fines comparativos se estimó otro conjunto de ponderaciones fundamentadas en el método CRITIC. Este se caracteriza por otorgar mayor ponderación a indicadores que contengan mayor

⁷² Se refiere a la proporción de la varianza explicada por los factores comunes en una variable, la comunalidad es la suma de los pesos factoriales al cuadrado en cada una de las filas.

⁷³ Utilizando el software estadístico Eviews 9, se obtuvieron doce componentes, se seleccionaron tres que explican el 87% de la variación conjunta de datos, con base en la regla de decisión brindada por Schuschny, seleccionados los componentes, se estimó la suma del cuadrado de las cargas factoriales para cada indicador, indicando la cantidad de información original que se conserva para cada variable dados los factores elegidos. Luego se estimó las ponderaciones como cocientes entre las comunales de cada variable y se efectuó la suma total de las mismas, para una visión detallada de los datos.

varianza y posean mayor información diferente, es decir, cuanto menor coeficiente de correlación parcial posea. Se utilizó la fórmula planteada por (Aznar, 2012):

Siguiendo el procedimiento descrito en el Marco Teórico por medio de la Ecuación 4, se procedió al cálculo de la matriz de correlaciones parciales entre el conjunto de delitos⁷⁴ posteriormente se restó la unidad a cada coeficiente de dicha matriz, para identificar los indicadores que proveen información diferente y luego multiplicando la desviación estándar de cada indicador con la suma de sus respectivos coeficientes de correlación.

Tabla 11 – Estimación de Ponderadores (CRITIC), Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016

Delitos	Σ (Coeficiente de Correlación)	Desviación Estándar	Ponderador Bruto	Ponderador Normalizado
Hurto	6.384	0.27	1.72	0.07
Robo	6.205	0.25	1.55	0.06
Lesiones	6.035	0.24	1.46	0.06
Homicidio	11.919	0.26	3.12	0.12
Extorsión	15.022	0.24	3.56	0.14
Hurto de vehículo	6.196	0.27	1.66	0.06
Robo de vehículo	6.445	0.26	1.66	0.06
Violación	5.794	0.29	1.67	0.07
Homicidio culposo acc. tto	6.809	0.26	1.77	0.07
Robo y hurto veh. merc.	6.247	0.31	1.93	0.08
Secuestro	13.921	0.27	3.72	0.14
Otros delitos	6.979	0.27	1.85	0.07
Total			25.67	1.00

Fuente: Elaboración a partir de los delitos registrados por la Policía Nacional Civil.

Finalmente, las ponderaciones se obtienen de dividir el resultado anterior para cada indicador entre la suma total del resultado obtenido y que se aprecia en la tabla anterior. En contraste con los ponderadores ACP, en CRITIC el secuestro es el que posee mayor peso en el INC seguido por extorsión y homicidio (sombreados en la tabla anterior).

En relación a ello, la Tabla 12 presenta una comparación de las ponderaciones obtenidas por ambos procedimientos expresados en términos porcentuales. La jerarquía que se obtienen en los delitos es similar, siendo los homicidios, extorsiones y secuestros los crímenes con mayor peso dentro en el INC, ofreciendo mayor validez al criterio de selección de delitos.

⁷⁴ Para ver el cálculo de la matriz de correlaciones parciales entre el conjunto de delitos, véase Anexo 11

Tras la estimación de los pesos para cada tipo de delito, utilizando la suma ponderada de los indicadores como método de agregación, se prosiguió con la estimación del Índice Nacional de Criminalidad. Para el presente caso se utilizaron los resultados del Análisis de Componentes Principales porque pondera estadísticamente con una mayor jerarquía al delito de homicidio, coincidiendo con la tipología de crimen violento considerado más grave por la sociedad.

Tabla 12 – Comparativo de Ponderaciones para los 12 Principales Delitos

Delitos	Ponderadores (%)	
	CRITIC	ACP
Hurto	6.7	8.1
Robo	6.1	5.8
Lesiones	5.7	6
Homicidio	12.2	17.3
Extorsión	13.9	10.9
Hurto de vehículo	6.5	5.9
Robo de vehículo	6.5	6.5
Violación	6.5	4.4
Homicidio culposo por acc. tto	6.9	7.2
Robo y hurto vehículo con mercadería	7.5	3.9
Secuestro	14.5	15.4
Otros delitos	7.2	8.4
Total	100	100

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas sobre delitos de la PNC, utilizando las metodologías de Componentes principales y CRITIC.

El índice estimado toma valores entre 0 y 1. Un periodo de criminalidad elevada reflejará aproximaciones cercanas o iguales a 1, por su parte, un valor cercano o igual a 0, corresponderá a un nivel bajo de crimen.

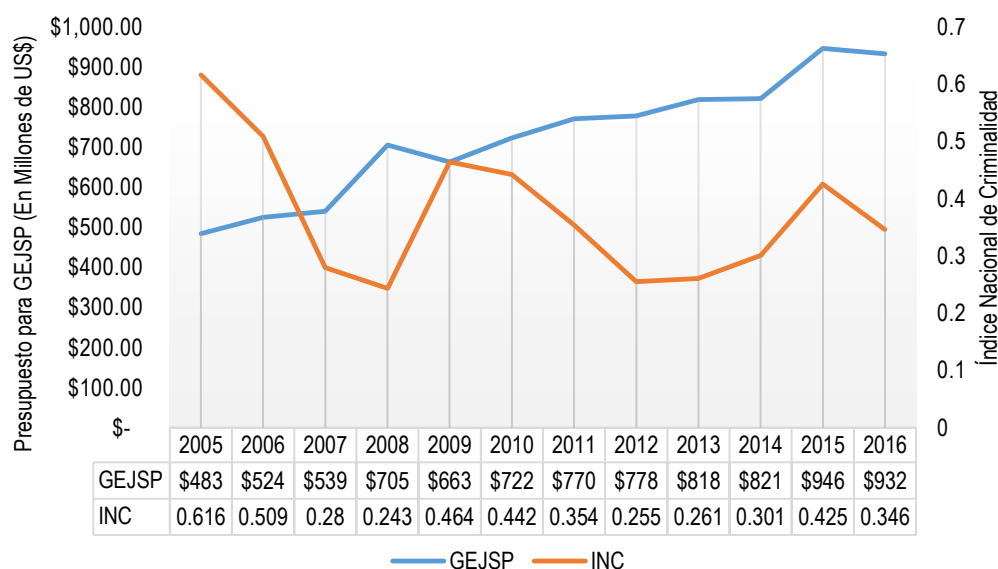
La Gráfica 7 muestra el comportamiento del Índice Nacional de Criminalidad⁷⁵ durante el periodo de estudio. Una primera aproximación al análisis de la serie permite identificar una línea de tendencia decreciente del fenómeno delincriminal, con fuertes oscilaciones en el tiempo experimentando las alzas más significativas en los años 2009 y 2015. En el primero de esos años la variación se debió a una elevación simultánea en el número de homicidios, extorsiones, robos, hurtos y lesiones, en contraste con 2015 donde la variabilidad del índice es producto de un aumento en 2,735 casos de asesinatos pese a que robos, lesiones, hurtos y extorsiones habían disminuido. Por otra parte, las

⁷⁵ Para ver la composición de los diferentes tipos de delitos dentro del Índice Nacional de Criminalidad véase Anexo 12.

reducciones más importantes se registraron en 2007, 2012 y 2016 durante la implementación del Plan Sarissa, Tregua entre Pandillas y Plan El Salvador Seguro / Medidas Extraordinarias.

Dichos planes lograron el descenso de la actividad delictiva por diferentes vías, el primero se fundamentó en la mejora de la investigación delictiva y la desestructuración del crimen organizado, principalmente los grupos dedicados a robos y hurtos de vehículos – mercadería así como secuestros, predominantes en ese momento, el segundo recurrió a facilitar un proceso de pacificación entre los grupos pandilleriles considerados responsables de la mayor proporción de delitos registrados en el país, el último impulsó inicialmente medidas enfocadas en la prevención y rehabilitación que posteriormente sería acompañadas por mayor represión y control en los centros de privación de libertad, sin embargo en los primeros dos casos los resultados únicamente lograron incidir transitoriamente.

Gráfica 7 – Índice Nacional de Criminalidad y Gasto en GESJP, Periodo 2005-2016



Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, varios años. – DGCG – Ministerio de Hacienda e Información del INC.

El gasto ejecutado en GESJP, presenta un comportamiento creciente de manera consistente en todo el periodo, confirmando preliminarmente una relación inversa entre los recursos utilizados en Justicia y Seguridad Pública y los niveles de criminalidad que afectaron a la sociedad, sin embargo, al considerar los múltiples factores que pueden incidir en el fenómeno criminal la interpretación se amplia. Desde la perspectiva de la intervención estatal, las acciones y recursos utilizados en rubros como educación, salud y desarrollo económico, así como la falta de una estrategia integral de cambios

estructurales con alcance de mediano y largo plazo limitan la obtención de resultados favorables, al asumir que únicamente el GEJSP puede reducir la violencia criminal.

Al observar la composición del INC los delitos que se ponderan con un mayor peso o importancia son los que experimentaron una tendencia al alza en la serie, estos son homicidios, extorsiones y secuestros, en contraste con los delitos restantes que presentan una tendencia a la baja. Ante ello, las acciones implementadas por el gobierno se deben enfocar en dichos delitos.

3.2. Efectividad del Gasto en Prevención del Crimen

La composición del gasto en Gestión de Justicia y Seguridad Pública, descrita en el Capítulo II distingue al eje de Prevención del Crimen por poseer la menor asignación de recursos del rubro, con un monto total de US\$343.9 millones, equivalentes al 0.7% del PGN y 4% respecto al presupuesto para GEJSP durante el periodo objeto de estudio, 2005-2016.

Lo anterior, expone el bajo protagonismo en las políticas públicas de seguridad para las instituciones que realizan labores preventivas, guiados por objetivos desvinculados y con poca coordinación entre las misma a falta de un organismo encargado de dirigir las intervenciones en prevención del crimen que designe funciones específicas para evitar la duplicidad de esfuerzos.

Con el fin de evaluar el desempeño general del eje, se estimaron los indicadores definidos por Bonnefoy

(2005). Debido a la dificultad que implicó obtener los objetivos propuestos por las instituciones y posteriormente contrastarlos con los resultados efectivamente obtenidos para medir la eficacia, se optó por identificar una variable output del desempeño y asumir que entre mayor fuera el nivel de output mejor eficacia hubo:

- ✓ **Eficacia:** Número de menores atendidos en colaboración con las ONG en un periodo determinado. Valores altos indicarán mayor eficacia.
- ✓ **Eficiencia:** Gasto promedio por menor atendido en colaboración con las ONG. Valores bajos indicarán mayor eficiencia.
- ✓ **Economía:** Porcentaje ejecutado del presupuesto institucional respecto al presupuesto modificado. Valores altos indican mejor capacidad de utilización de los recursos. También se utiliza la variación presupuesto votado y ejecutado para el año corriente. A mayores fondos extraordinarios recibidos, menor capacidad en la proyección de recursos a utilizar.

El procedimiento de evaluación consiste en describir el comportamiento individual de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, comparando y analizando los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad normalizados con la información obtenida por los especialistas de las insituciones.

Como se mencionó anteriormente, ISNA⁷⁶ posee la mayor proporción de recursos ejecutados dentro del eje Prevención con el 52.2% del presupuesto, constituyéndose como el principal organismo en materia de Prevención en El Salvador, en función de los recursos utilizados.

Dicha institución se encuentra regulada por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)⁷⁷, asignándole, entre otras funciones, elaborar programas de Prevención y Atención Integral Hacia la Niñez. Tiene a su cargo el desarrollo de cuatro líneas de trabajo (ISNA, 2011):

- **Atención inicial a menores de siete años, en Centros de Atención Inicial (CAI):** brinda cuidados, protección y desarrollo de procesos educativos sostenibles en sintonía con el crecimiento y la maduración de los niños, implementando programas de salud, nutrición, educación, estimulación al desarrollo, recreación, deporte, arte y cultura para niños y niñas. Administran 185 Centros de Bienestar Infantil (CBI) y 14 Centros de Desarrollo Integral (CDI) para dicho propósito.
- **Protección de menores:** Atención de menores con derechos vulnerados, amenazas o abandono, a través de dos modalidades, Acogimiento Institucional o Seguimiento Externo. Para ello cuenta con ocho Centros de Atención Inmediata, tres Centros de Acogimiento Inmediato y ocho Unidades de Atención Externa.
- **Inserción Social:** Brinda atención a jóvenes y adolescentes en conflicto con la Ley Penal Juvenil. Existen dos modalidades; Privación de libertad en Centros de Inserción Social (CIS) y Medidas en Medio Abierto o no privativas de libertad. Sus instancias de atención son cuatro Centros de Inserción Social, tres Unidades de Medio Abierto y nueve Centros de Resguardo⁷⁸.

⁷⁶ Creado por Decreto Legislativo N°. 482, de fecha 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial N° 63, Tomo N° 318, del 31 de ese mismo mes y año.

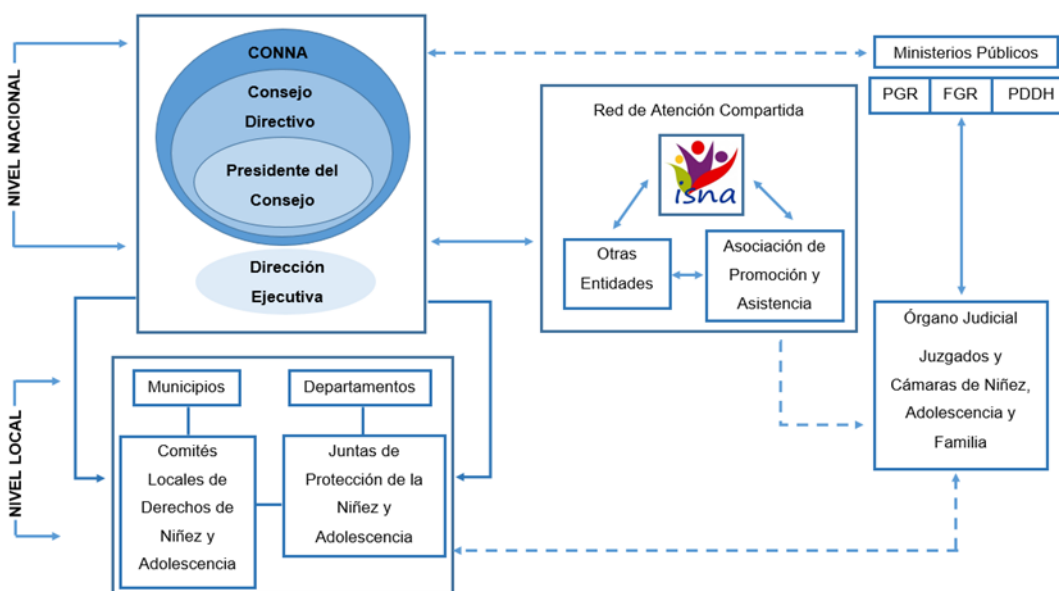
⁷⁷ Decreto Legislativo No 839 del 26 de marzo de 2009 y Publicado en el diario oficial No 68 tomo No 383 del 16 de abril de 2009.

⁷⁸ Los Centros de Resguardo corresponde a los espacios asignados para el cumplimiento de las detenciones administrativas hacia menores, previo a la presentación del requerimiento fiscal.

- **Supervisión y coordinación con entidades a fines, gubernamentales y no gubernamentales:** En el desarrollo de programas a favor de la niñez y adolescencia.

La siguiente figura muestra la Red de Atención Compartida⁷⁹ del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en que opera el ISNA desde la entrada en vigencia de la LEPINA. Está conformada por diversas entidades públicas, privadas o mixtas, incluido el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia, desarrollando programas en la misma línea de trabajo coordinada a nivel operativo por ISNA y a nivel estratégico por CONNA.

Figura 10 – Sistema Nacional Integral de Protección de la Niñez y Adolescencia



Fuente: Tomado de la compilación de cuadernos monográficos – Subdirección de investigación y Estadísticas del Instituto Salvadoreño para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia ISNA (2013).

Las estrategias implementadas en el marco del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia constituyen un gran avance en la implementación de un sistema preventivo integrado y coordinado, en un segmento de la población altamente vulnerable conformado por víctimas, pero también victimarios en el clima de violencia.

La Tabla 13, muestra el número de jóvenes detenidos pertenecientes a grupos delictivos pandilleriles por rangos de edad. Para 2009 los menores de edad representaron un 29.7% del total de detenciones realizadas en calidad de pertenencia a grupos delictivos, no obstante, para el año 2014 y

⁷⁹ La LEPINA define la Red de Atención Compartida como “el conjunto coordinado de entidades de atención; sus miembros tienen como funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (Artículo 169).

2015 los porcentajes de detenciones disminuyeron, alcanzando 17.9% y 14.3% respectivamente. Ello parece indicar que los diferentes esfuerzos en términos de Prevención de la Criminalidad dirigidos a municipios de alto riesgo o en situación de vulnerabilidad, incluidos en el Plan El Salvador Seguro, fueron favorables.

Es importante mencionar que las personas mayores de 18 años constituyen la mayor proporción de capturados. En 2009 el segmento poblacional entre los 18 a 30 años de edad fue equivalente al 61.2% del total, incrementando para los años posteriores, registrando en 2014 y 2015 el 68.8% y 66.8% respectivamente.

Tabla 13 – Pandilleros Detenidos por Rangos de Edad

Rango de edad	Año					
	2009		2014		2015	
	Detenidos	% del total	Detenidos	% del total	Detenidos	% del total
00-17	4,708	29.7	2,220	18.0	1,654	14.3
18-30	9,700	61.2	8,497	68.9	7,712	66.8
31-40	1,053	6.6	980	7.9	1,252	10.9
41-50	90	0.6	144	1.2	403	3.5
51-60	21	0.1	20	0.2	138	1.2
61+	4	0.0	2	0.0	61	0.5
ND	267	1.7	474	3.8	317	2.7
Total	15,843	100.0	12,337	100.0	11,537	100.0
Detenciones pandilleriles como % del total detenciones.	26.6		27.0		29.1	

Fuente: Elaborado a partir de estadísticas brindadas por la Policía Nacional Civil.

Lo anterior refleja un fenómeno histórico, la baja incidencia de la intervención estatal en el área de Prevención del crimen. Siguiendo los planteamientos del pensamiento sociológico de la criminología, durante la niñez y adolescencia es importante el desarrollo de correctos procesos de socialización–aprendizaje Ortega (2010). Así mismo, el Estado tiene la capacidad de generar otros factores crimino-repelentes que inhiban los beneficios que representen las actividades delictivas para los menores. Si los factores crimino-impelentes superan a los crimino-repelentes y dada el grado de predisposición a la actividad antisocial del individuo, un menor cometerá un delito (Rodríguez, 1981). En virtud de lo anterior, la labor del ISNA se ubica dentro del área de prevención en sus tres niveles.

3.2.1. Eficacia en la Prevención Primaria y Secundaria

La Prevención Primaria establece las acciones que tienen como objetivo toda la población de menores, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de derechos de los mismos. En el nivel secundario el objetivo son el grupo de menores en situación de riesgo de involucrarse de manera sistemática o permanente en actos antisociales.

a) Centros de Atención Inicial (CAI)

Estos se ubican en el nivel de prevención primaria y secundaria. Se dividen en Centros de Desarrollo integral (CDI) y Centros de Bienestar Infantil (CBI).

En los primeros se brinda atención a niños entre 6 meses y 7 años de edad mientras los padres realizan sus actividades laborales. Implementan programas para el desarrollo y protección de los menores. Hasta 2013, ISNA administraba 15 CDI con una capacidad entre 40 y 200 niños, brindado atención de lunes a viernes de 6:30 a.m. a 5:00 pm (ISNA, 2013).

Por su parte, los CBI son centros de carácter comunitario para la atención de niños entre 2 y 7 años de edad, distribuidos en zonas rurales y urbanas marginales, existen 191 de ellos.

Los CDI y CBI implementan un programa con componentes integrales para el desarrollo de los menores.

- Educación: En todos los CDI los menores reciben educación parvulario, con una curricular especial aprobada por el Ministerio de Educación.
- Salud: Brinda atención la prevención de enfermedades, vacunación, hábitos de higiene, etc., en coordinación con el Ministerio de Salud, Secretaría de Inclusión Social y municipalidades.
- Nutrición: Proporcionan alimentación con base en los requerimientos nutricionales guiados por un equipo técnico especializado. Realizan seguimiento a las medidas antropométricas y refuerzo nutricional en caso de desnutrición.
- Estimulación al desarrollo: Se implementan actividades enfocada al desarrollo del lenguaje, socialización, afecto, actividad motora y cognitiva.
- Recreación: En este componente se promueve el sano esparcimiento con la naturaleza y cultura.
- Otros: Actividades de fortalecimiento familiar para promover las buenas prácticas de crianzas y estimulación del desarrollo.

b) Centros de Acogimiento y Atención Inmediata

Durante el periodo 2008-2016, como se observa a continuación, la población atendida en Centros de Acogimiento ISNA y diferentes tipos de ONG suman un total de 32,581 entre niños, niñas o adolescentes, quienes son atendidos en la modalidad de cumplimiento al Art. 123 – LEPINA en el concepto de Acogimiento de Emergencia⁸⁰ y al Art. 129 – LEPINA en Acogimiento Institucional⁸¹.

De acuerdo a lo anterior, para dar cumplimiento a los artículos antes descritos, la institución cuenta con ocho Centros de Atención Inmediata, tres Centros de Acogimiento Inmediato y ocho Unidades de Atención Externa. Esta labor es desarrollada en forma coordinada con diversas ONG.

Tabla 14 – Menores Atendidos por Vulneración de Derechos, Periodo 2005-2016

Años	ISNA		ONG		Total
	Atendidos	Variación (%)	Atendidos	Variación (%)	
2008	2,042		2,684		4,726
2009	2,144	5.0	2,581	-3.8	4,725
2010	2,251	5.0	2,439	-5.5	4,690
2011	1,338	-40.6	2,151	-11.8	3,489
2012	1,479	10.5	1,780	-17.2	3,259
2013	1,792	21.2	1,539	-13.5	3,331
2014	2,126	18.6	1,360	-11.6	3,486
2015	1,742	-18.1	1,175	-13.6	2,917
2016	894	-48.7	1,064	-9.4	1,958
Total	15,808		16,773		32,581

Fuente: Obtenido del Sistema de información para la infancia – Gerencia de Planificación e Investigación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

En la Tabla 14, se puede apreciar que los menores atendidos en forma conjunta por ISNA y las ONG, han experimentado una fuerte disminución cercana al 58.6% para inicios y finales de periodo. Los Centros de Acogimiento registran mayor eficacia entre 2008-2010 (ISNA–ONG), producto de la mayor cantidad de niños atendidos registrados en dicha categoría.

⁸⁰ Es una Medida excepcional y provisional, emitida en situaciones de extrema urgencia o necesidad a favor de una niña, niño o adolescente, que puede consistir en la separación de su entorno familiar, confiando su cuidado a personas idóneas con vínculos de parentesco o al ISNA, como forma de transición a otra medida administrativa o judicial de protección

⁸¹ Constituye una medida judicial de protección de carácter estrictamente temporal, excepcional y por el menor tiempo posible. Se aplicará en los casos en que la niña, niño o adolescente, se encuentre privado de su medio familiar y no sea posible implementar algunas de las modalidades del Acogimiento Familiar. Esta medida será cumplida en las entidades de atención debidamente autorizadas y bajo la supervisión de la Dirección Ejecutiva del CONNA y procurarán ejercer funciones de cuidado alternativo como base familiar.

Por otra parte, la reducción de los NNA atendidos en los Centros de Acogimiento, refleja el trabajo conjunto realizado por otras instituciones, estableciendo como trabajo prioritario aquellos sectores de alta vulnerabilidad permitiendo desarrollar talleres y programas, como el Programa Familias Fuertes adoptado en 2010 por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) a través de la Dirección de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ) en el marco de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Luego se adopta una nueva versión lanzada en 2015, dentro del marco del Plan El Salvador Seguro, tratando con adolescentes entre las edades de 10 y 14 años y sus respectivas familias, a partir de dicho año es cuando se observa una reducción de las atenciones en 16.3%, a su vez se produce una disminución mayor en 2016 equivalente a 32.9%, manteniéndose vigente el programa hasta la fecha.

3.2.2. Eficacia en la Prevención Terciaria

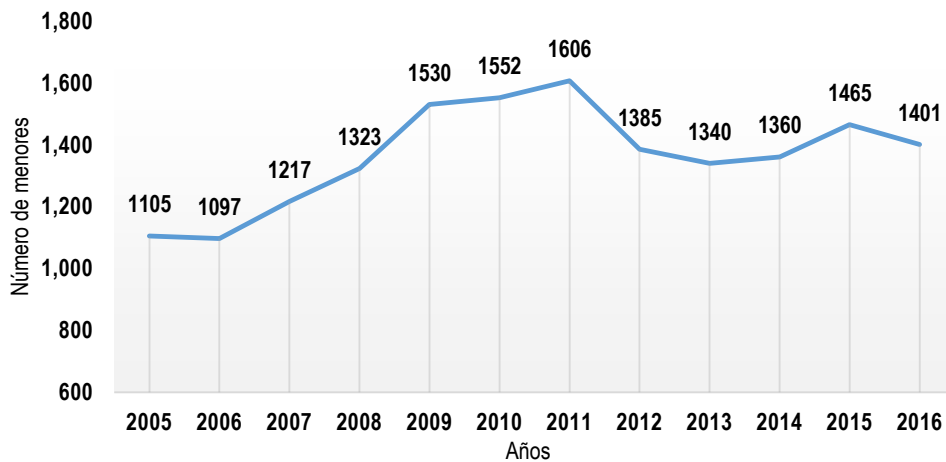
Está enfocada en personas que ya cometieron delitos, que han sido sancionadas por ello y que se encuentran cumpliendo penas. Su objetivo es evitar la reincidencia de los menores. Puede interpretarse como parte del Eje Sustantivo Rehabilitación - Reinserción, sin embargo, dado que ISNA opera principalmente en los otros niveles de prevención y no es posible discriminar los recursos que destina a cada nivel; se evalúa en el presente eje. Adicionalmente la institución es responsable de administrar los Centros de Resguardo Infantil donde los menores cumplen detención administrativa por no más de 72 horas mientras son puestos a la orden del juez competente.

a) Centros de Inserción Social

Una de las líneas de trabajo más importantes de ISNA recae en los Centros de Inserción Social donde cumplen sanciones los menores infractores de la ley penal. En la Gráfica 8 se observa el comportamiento de la población en los CIS.

Estableciendo una comparación con los menores de edad pertenecientes a grupos delictivos en calidad de capturados (Véase Tabla 13) y los menores en CIS, se puede inferir que a pesar de existir disminuciones sobre las detenciones, el número de reclusos permanece alto.

Gráfica 8 – Menores en Centros de Inserción Social, Periodo 2005-2016



Fuente: Elaborado a partir de datos obtenidos por el Sistema de información para la infancia – Gerencia de Planificación e Investigación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

De 2005 a 2011 se experimentó una fuerte tendencia al alza en la población de menores infractores privados de libertad, la tasa promedio de crecimiento ascendió al 7%, esto respondió a la mayor participación de adolescente en crímenes de homicidio y extorsión, generando la aprobación de reformas en la Ley Penal Juvenil endureciendo las medidas de internamiento e intervención hacia los menores. En 2012 existió una disminución del 14%, producto del traslado de jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad hacia Centros Intermedios y en cierta medida por los acuerdos de pacificación llevados a cabo en dicho año, posteriormente para los años 2013 a 2016 se experimentó una tasa promedio de crecimiento del 0.4%.

3.2.3. Eficiencia del Presupuesto Institucional

La evaluación de la eficiencia tiene como objetivo medir la relación entre los productos y servicios generados con respecto a insumos o recursos utilizados, en dicho caso el presupuesto. El gasto promedio por menor atendido en colaboración con las ONG's representa el indicador a utilizar. Esto incluye los menores en Centros de Acogimiento y Centros de Inserción Social. Los valores bajos indicaran mayor eficiencia, es decir, el logro de los productos con el menor gasto promedio.

En la Tabla 15, se aprecia el crecimiento experimentado en el gasto promedio por menor atendido. Entre 2008 y 2016 creció en 174.4%, registrando su valor más alto frente a la más baja cantidad de menores atendidos. Por su parte la ejecución presupuesta experimentó un aumento del 52.4%.

Tabla 15 – Presupuesto Ejecutado y Gasto Promedio por Menor Atendido en ISNA, Período 2008-2016

Años	Presupuesto ejecutado		Menores atendidos		Gasto promedio (1) / (2)	
	Total en US\$ (1)	Variación en %	Total (2)	Variación en %	Total en US\$	Variación en %
2008	14,033,800		6,049		2,320.0	
2009	14,104,100	0.5	6,255	3.4	2,254.9	-2.8
2010	14,627,000	3.7	6,242	-0.2	2,343.3	3.9
2011	17,162,500	17.3	5,095	-18.4	3,368.5	43.7
2012	17,412,200	1.5	4,644	-8.9	3,749.4	11.3
2013	17,510,100	0.6	4,671	0.6	3,748.7	0.0
2014	17,538,500	0.2	4,846	3.7	3,619.2	-3.5
2015	19,194,300	9.4	4,382	-9.6	4,380.3	21.0
2016	21,384,600	11.4	3,359	-23.3	6,366.4	45.3
Total	152,967,100		45,543		3,358.7⁸²	

Fuente: Elaborado a partir de datos obtenidos por el Sistema de información para la infancia – Gerencia de Planificación e Investigación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) e Informes de la Gestión Financiera del Estado, varios años, Ministerio de Hacienda (MH).

Al crear la Comisión para la Revisión de los Procedimientos Administrativos de Protección y la Comisión para la Implementación del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia en el marco de la coordinación de ISNA; la ejecución de recursos creció en 17.3%, recibiendo un segundo refuerzo presupuestario significativo en 2015 y 2016. La institución disminuyó sus niveles de eficiencia dada fuerte el aumento de recursos y el leve crecimiento del número de menores atendidos reflejado en un mayor gasto promedio por menor durante 2016.

3.2.4. Economía en la Administración del Presupuesto

Medir la capacidad de la institución para generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros es la finalidad del indicador de economía. Su estimación se realizó comparando los recursos asignados con el presupuesto modificado y ejecutado.

El primer indicador de economía es el porcentaje ejecutado del presupuesto institucional respecto al presupuesto modificado, donde valores altos se interpretan como mejor capacidad de utilización de los recursos. Un segundo indicador es la variación entre el presupuesto votado y ejecutado para el año corriente, valores altos implican una baja capacidad en la proyección de recursos a utilizar.

⁸² Nota: Corresponde al cociente entre, la suma del presupuesto anual entre 2008-2016 y el número total de menores atendidos en dichos años.

Tabla 16 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de ISNA, Periodo 2005-2016 (En %)

Año	Presupuesto	
	Ejecución	Variación votado -ejecutado
2005	95.8	-0.6
2006	94.7	8.0
2007	99.8	0.9
2008	100.0	8.1
2009	100.0	2.2
2010	98.5	1.4
2011	96.8	8.2
2012	98.3	0.5
2013	99.6	-0.4
2014	99.5	1.5
2015	96.3	1.4
2016	96.8	6.4
Promedio	98.0	3.1

Fuente: Elaborado a partir de datos obtenidos por el Sistema de información para la infancia – Gerencia de Planificación e Investigación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

La Tabla 16 indica que la institución realizó un uso intensivo de su presupuesto con una ejecución del 98% en promedio para el periodo, logrando en algunos años utilizar hasta el 100% de los recursos. La variación experimentada en el techo presupuestario designado y el efectivamente alcanzado, muestra que, con excepción del año 2005 y 2013, se ha recurrido a la solicitud de un incremento en la asignación, presentando las más altas modificaciones durante el 2006, 2008, 2011 y 2016, con el 8%, 8.1%, 8.2% y 6.4%, respectivamente.

3.2.5. Efectividad en la Utilización del Presupuesto

Con la eficacia y eficiencia estimada, siguiendo la definición de efectividad brindada por Mejía (1998), es decir, el logro de los resultados programados con los costos más razonables posibles; se estimó dicho indicador como el promedio simple de la eficiencia y eficacia normalizadas por el método *Min – Max*.

La Tabla 17, muestra los grados de eficiencia, eficacia y efectividad de la institución, en el marco de su mejor y peor desempeño en los atributos evaluados durante el periodo 2005-2016. Los valores oscilan entre 0 y 1 con la interpretación de del tipo cuanto mayor mejor condición del atributo evaluado.

Tabla 17 – Efectividad del Gasto para Prevención en ISNA, Periodo 2008-2016

Años	Eficacia	Eficiencia	Efectividad
2008	0.93	0.98	0.96
2009	1.00	1.00	1.00
2010	1.00	0.98	0.99
2011	0.60	0.73	0.66
2012	0.44	0.64	0.54
2013	0.45	0.64	0.54
2014	0.51	0.67	0.59
2015	0.35	0.48	0.42
2016	0.00	0.00	0.00
Promedio	0.59	0.68	0.63

Fuente: Elaborado a partir de los resultados en los indicadores, utilizando la metodología de normalización Min-Máx.

Desde 2005 a 2007 no se disponen datos para estimar la efectividad, coincidiendo con un periodo de escaso desarrollo de estrategias preventivas sistemáticas con énfasis en la niñez y adolescencia por la administración gubernamental. Paralelamente ISNA enfrentó su más difícil periodo en la gestión del presupuesto, ejecutando un 95.8% y 94.7% en 2005-2006 junto a irregulares variaciones entre los recursos votados y efectivamente utilizados.

En dichos años se ejecutaron programas en Prevención como Mano Amigable y PROJOVENES I, coordinados por la Secretaría de la Juventud⁸³, Consejo Nacional de Seguridad Pública y varias ONG que brindaban atención a jóvenes, apoyados por cooperación de la Unión Europea⁸⁴. Constituyéndose en una de las acciones más promocionadas en Prevención por la administración de turno⁸⁵.

Producto del aumento en la actividad delincriminal durante 2009, se incrementaron los homicidios y extorsiones con presencia de una mayor participación de menores⁸⁶. Frente a ello, surgieron fuertes presiones sociales para la implementación de sanciones más fuertes, generando la aprobación de reformas en la Ley Penal Juvenil, endureciendo las medidas de internamiento e intervención hacia los

⁸³ La Secretaría de la Juventud (SJ) fue creada en 2004 bajo la administración del presidente Elías Antonio Saca con una partida presupuestaria de US\$2.9 millones, incrementando durante su gestión, no obstante, los fuertes cuestionamiento en los resultados obtenidos, debido a la baja incidencia a mediano y largo plazo de las acciones implementadas, registrando al 2009 una asignación de US\$5.1 millones, paralelamente operaba el Consejo Nacional de Seguridad con un presupuesto de US\$1.0 millones. realizando, entre otras funciones, labores en la misma línea de trabajo creándose duplicidad de esfuerzos con poca coordinación.

⁸⁴ Para ello el Gobierno Salvadoreño, suscribió el convenio de financiamiento SLV/B7-3100/99/0133, el 22 de mayo de 2002, con la Unión Europea. Entre 2005 - 2009, las donaciones del convenio ascendieron a US\$7.97 millones en la partida presupuestaria Prevención Social de la Violencia.

⁸⁵ Bajo la administración del Presidente Elías Antonio Saca y su gabinete de Seguridad.

⁸⁶ Ese año los menores arrestado involucrados con pandillas, representaron el 29.7% de los capturados pertenecientes a dichas organizaciones criminales.

menores, generando una mayor demanda de los servicios del ISNA sin iguales aumentos en el presupuesto, razón de la mayor efectividad. Posteriormente, con la reducción en los menores atendidos y el incremento de los recursos administrados por la institución en el marco de la LEPINA y el PESS, la efectividad fue más baja.

Al evaluar todo el periodo la eficiencia es mayor a la eficacia, con 0.68 y 0.59 respectivamente, resultando en una efectividad de 0.63. Las interpretaciones realizadas anteriormente deben ser cautelosas, principalmente por no reflejar con frecuencia la calidad de los servicios suministrados, de esta forma la obtención de mayores beneficiarios sin variaciones significativas en los recursos utilizados puede implicar no lograr cumplir con los perfiles de salida planificados en los planes o programas.

Así, por ejemplo, en relación con los menores de edad atendidos por algunas instituciones de cuidado a la niñez y adolescencia, las cifras reflejan que no se ha obtenido la efectividad que se esperaba.

La Tabla 18 muestra el porcentaje de atenciones en los Centros de Inserción Social de ISNA correspondiente a adolescentes y jóvenes que en su niñez ya estuvieron atendidos por alguna vulneración de sus derechos en la misma institución y que pese al tratamiento recibido incurrieron en actos antisociales.

En relación al delito de homicidio, los jóvenes que recibieron atención en Centros de Protección del ISNA o que fueron atendidos por el Cuerpo Protector de ISNA, representan la mayor proporción de atención equivalente a 44% y 37.5% respectivamente, seguido del delito de extorsión que alcanza una mayor proporción en Atenciones Externas por ISNA o Centros de Protección de ONG, representando 40.7% y 66.7% respectivamente.

Tabla 18 – Atenciones Previas Recibidas por Menores Infractores en CIS, Periodo 2005-2010 (En %)

Delitos	Atención Externa ISNA	Centros de protección ISNA	Cuerpo de protectores ISNA	Centros de protección ONG	Total de atendidos en los diferentes centros
Hurto	0.1	8.0	0.0	0.0	3.1
Extorsión	40.7	16.0	12.5	66.7	30.3
Homicidios	33.3	44.0	37.5	0.0	34.8
Robo	3.7	20.0	25.0	16.6	13.6
Otros delitos	22.2	12.0	25.0	16.7	18.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Tomado de la compilación de cuadernos monográficos – Subdirección de investigación y Estadísticas del Instituto Salvadoreño para el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia ISNA 2013, pág. 16.

De lo anterior, se distingue que existe una gran cantidad de factores que pueden estar limitando la obtención de resultados deseados por la institución. Paralelamente, las estructuras criminales incorporan menores de edad en actividades ilícitas graves como extorsión o de homicidio, que a partir de 2006 conforman un componente importante del Índice Nacional de Criminalidad.

La participación de jóvenes en grupos delictivos, generan un fuerte impacto en la sociedad, colocando en primer plano la importancia de realizar una intervención a temprana edad, implementando políticas, planes y/o programas enfocados en la Niñez y Adolescencia. El Sistema Integral de Protección a la Niñez, representa un mecanismo importante para la prevención de la violencia en todas sus expresiones, sin embargo, los limitados refuerzos presupuestarios constituyen el principal obstáculo para generar un impacto perceptible.

En los últimos años se presencia baja efectividad en los resultados por parte de ISNA, debido a que los agentes sociales a nivel de Gobierno Central, Ministerios Públicos, Corte Suprema de Justicia, Instituciones Descentralizadas, entre otros, presentan poca coordinación interinstitucional, debilitando el impacto de las acciones llevadas a cabo al responder a objetivos dispersos o difusos.

3.2.6. Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)

La Administración Gubernamental de Mauricio Funes impulsó una Política Nacional de Juventud para abordar ampliamente el combate de los factores criminales mediante la prevención.

Como primera intervención la Secretaría de la Juventud pasó a formar parte de la recién creada Secretaría de Inclusión Social en 2009, como Dirección Nacional de Juventud (DNJ), luego en 2011 considerando la duplicidad de funciones entre la DNJ y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, se crea el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) en 2011, con un presupuesto asignado de US\$1.5 millones⁸⁷.

Una de las primeras responsabilidades asumidas por CONJUVE fue retomar la implementación de la segunda fase del programa PROJÓVENES⁸⁸ financiado por la Unión Europea y el Gobierno de El Salvador. En la nueva fase se amplió el rango de edad de la población objetivo pasando de 25 a 35 años, además incorporó nuevos actores para fortalecer las capacidades organizativas comunitarias.

⁸⁷ Considerando lo asignado a la Secretaría de la Juventud y CNSP en sus últimos años de gestión, US\$5.1 millones y US\$1.0 millón respectivamente; los recursos asignados fueron bajos.

⁸⁸ La primera fase del programa inició en junio del 2003 y finalizó en marzo del 2009. La Fase II inició en agosto de 2009 finalizando su labor operativa en diciembre de 2013 y la administrativa en mayo 2014.

Entre los desafíos a superar respecto a la primera fase se encontraban la contratación de personal técnico calificado y con experiencia, para generar mayor incidencia y organización comunitaria juvenil.

Tabla 19 – Recursos para Prevención en la Juventud, Periodo 2009–2016 (en Millones de US\$)

Año	PROJOVENES UE	Contrapartida GOES	CONJUVE	Dirección y Administración INJUVE	PACSES-FOCAP	CNSP	Secretaría de la Juventud	Total
2009	0.3	0.7	N/D	N/D	N/D	1.0	5.1	7.2
2010	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	1.0	N/D	1.0
2011	4.8	1.5	N/D	N/D	N/D	1.0	N/D	7.3
2012	3.7	1.5	1.5	N/D	N/D	N/D	N/D	6.6
2013	1.4	1.5	N/D	1.5	0.5	N/D	N/D	4.8
2014	0.3	1.5	N/D	1.4	1.3	N/D	N/D	4.5
2015	N/D	N/D	N/D	2.7	1.3	N/D	N/D	4.0
2016	N/D	N/D	N/D	2.7	0.5*	N/D	N/D	3.1
Total	10.4	6.8	1.5	8.2	3.6	2.9	5.1	38.4

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informes de la Gestión Financiera del Estado, Varios años. – DGCG – Ministerio de Hacienda – Presupuesto votado.

En la Tabla 19, se presentan las principales partidas presupuestarias destinadas a estrategias de Prevención en la Juventud, impulsadas durante las dos últimas administraciones gubernamentales y gestionadas por instituciones relacionadas con la atención juvenil. Del presupuesto total de 2009, se destinó 14.5% al proyecto PROJOVENES II, dichos fondos fueron administrados por el CNSP hasta el surgimiento de CONJUVE. Para el mismo año, la Secretaría de la Juventud absorbió el 79.8% de la ejecución presupuestaria, sin embargo con el cambio de administración gubernamental, ésta y parte de sus recursos pasaron a la Secretaría de Inclusión Social (SIS) como Dirección Nacional de Juventud (DNJ). En 2010, no fue posible identificar el monto específico destinado a la DNJ, a razón de estar incluida dentro de la asignación de su secretaría, lo que explica el bajo nivel de gasto mostrado en dicho año.

Como parte de la Política Nacional de Juventud, en 2011, se decide unir la DNJ y CNSP en una sola institución, denominada CONJUVE⁸⁹, destinando US\$6.3 millones para continuar la implementación del programa de Prevención y Paz Social. En 2012 se crea INJUVE como parte de la Ley General de Juventud⁹⁰ con un presupuesto US\$1.4 millones del Fondo General, para desarrollar proyectos propios, así, hasta la finalización de PROJOVENES II, la institución operó con un

⁸⁹ Decreto Ejecutivo N° 63, DO N°391,2011.

⁹⁰ Decretó Legislativo N°902, 2012.

presupuesto financiado en un 53.4% en concepto de donaciones. Posteriormente desde 2013 a 2015 recibió donativos de UE⁹¹, para implementar el Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias (PACSES), sin embargo los fondos fueron menores.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la implementación del principal programa desarrollado por INJUVE. La Tabla 20, muestra una mayor cantidad de beneficiarios en la primera fase del programa con una menor cantidad de recursos, menor gasto promedio por beneficiario, con base en ello se puede señalar como la más exitosa estrategia en prevención juvenil al beneficiar aproximadamente 8,814 jóvenes por cada millón de dólares de presupuesto, sin embargo, resulta apropiado contrastar el grado de incidencia de los resultados, dados los objetivos propuestos para reforzar tal proposición.

Tabla 20 – Resultados Obtenidos de los Programas PROJOVENES I y II

Periodo	Presupuesto (millones de US\$) (1)	Beneficiarios (2)		Gasto promedio (US\$) (1) / (2)
2003 - 2009	11.1	122,107	PROJOVENES I	90.9
2009 - 2014	14.1	100,000	PROJOVENES II	141.0
Total	25.2	222,107		113.5

Fuente: Información contenida en el Catálogo de buenas prácticas de políticas públicas en seguridad orientadas a construir ciudadanía - IFE (2013) y del Instituto Nacional de la Juventud – El camino del cambio en políticas públicas de juventud: Legados de cinco años de gestión en El Salvador.

Los resultados obtenidos en la primera etapa (PROJOVENES I), fueron los siguientes (IFE, 2013):

- Creación de 49 juntas directivas.
- Constitución de 13 Consejos de Administración.
- Creación de 147 comités, grupos infantiles, juveniles y escuelas deportivas.
- Construcción o recuperación de 108 espacios de reencuentro (obras comunitarias, recreativas, deportivas, culturales, educativas y zonas verdes).

Por su parte, con la segunda etapa (PROJOVENES II), presentó los siguientes resultados (INJUVE, 2014):

⁹¹ Los recursos provienen del Fondo Común de Apoyo Programático (FOCAP). Dichas modalidades de cooperación, se enmarcan en los principios de la Declaración de París de 2005 sobre Eficacia de la Ayuda. Entre las principales características de dicha modalidad se encuentran: a) El país que recibe la ayuda lidera sus propias políticas y estrategias, b) Los donantes deben alinear su ayuda a las estrategias impulsadas por el país receptor de los fondos, c) Debe existir coordinación entre el donante y país receptor abordando una línea de trabajo programadas y no proyectos individuales, d) Monitoreo exhaustivo de los resultados obtenidos y fondos utilizados por parte del donante y beneficiario.

- Subvención para la creación del Centro de Integración para la Niñez y Adolescencia para la desintoxicación y deshabituación de drogas, alcohol y tabaco.
- Subvención para la creación y puesta en Marcha del Centro de Desarrollo Infantil (CDI) para el Desarrollo Integral de Niños/as Menores de 5 Años en la Granja de Mujeres en Izalco.
- Dotación de equipo y mobiliario para 12 bolsas de empleo al Ministerio de Trabajo y Prevención Social (MTPS).
- Creación de 77 comités de convivencia familiar y comunitaria.
- Apoyo a 14 planes municipales de prevención de violencia.
- Creación de cinco redes juveniles: a) Red de Técnicos Comunitarios de Convivencia, b) Red de Organizaciones Juveniles del AMSS, c) Red de Becarios de Saneamiento Ambiental, d) Red de Becarios ExpresArte, y e) Red de Becarios Facilitadores Juveniles.
- Se otorgaron 1,349 becas de inserción socio-laboral.
- Fortalecimiento de 99 escuelas deportivas.
- Creación de 66 comités de saneamiento ambiental.

Un acercamiento a los resultados obtenidos en la segunda fase, representa un avance al superar la debilidad identificada en los primeros resultados, de modo que, se propuso mejorar los aspectos relacionados con la formación profesional, el acceso al empleo y apoyo al autoempleo.

Considerando los elementos descritos es posible determinar un mayor grado de efectividad en PROJOVENES II, debido a la obtención de resultados que generan impactos a mediano y largo plazo mediante la formación y acceso al mercado laboral de jóvenes, no obstante, es importante destacar como principal aporte de ambos programas, una de las mejores aproximaciones al cambio de enfoques en la GEJSP, donde el enfoque represivo fue el punto central en las políticas de seguridad.

El programa fue efectivo al lograr beneficiar a 222,107 jóvenes utilizando un presupuesto de US\$25.2 millones (US\$113.5 por joven atendido), siendo seleccionado por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) como uno de los modelos a seguir en toda Iberoamérica, por ser una iniciativa con la que se promueve la cohesión social y la mitigación de los factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil (INJUVE, 2014). En consecuencia, desde 2014, INJUVE se encuentra en proceso de negociación con la UE para la gestión de un nuevo desembolso para implementar PROJOVENES III, sin embargo, en la actualidad, dicho proceso aún no concluye.

Después de conocer las asignaciones presupuestarias al eje de Prevención y los principales resultados, generados por la labor de dos de las principales instituciones que operan dicha línea de trabajo, se determina que el gasto ejecutado en el periodo ha sido efectivo en los años 2009-2011, dada la cantidad de beneficiarios no obstante al bajo presupuesto administrado.

En términos generales, se dificulta la evaluación precisa de los recursos ejecutados⁹² en términos de Prevención de la violencia, así como su contrastación con los resultados debido a la diversidad de instituciones públicas que desempeñan labores de Prevención. Junto a ello, la inestabilidad en la estructura del gabinete de gobierno y a las múltiples transformaciones que sufre el eje en sus funciones, objetivos, autores, etc., dificulta generar una intervención de calidad a largo plazo.

3.3. Efectividad del Gasto en Represión del Crimen

Las políticas, planes y/o programas para Represión del Crimen han constituido el principal enfoque en las políticas de seguridad de diversas administraciones gubernamentales en el periodo 2005-2016, presentadas como principal estrategia para reducir los altos niveles de criminalidad, otorgando un menor grado de participación a medidas que operan en otros ejes sustantivos.

Dichas acciones se han traducido en una fuerte utilización de recursos por parte de las instituciones que conforman los cuerpos de seguridad, registrando en conjunto una ejecución presupuestaria de US\$4,772.5 en el periodo de estudio, distribuidos entre la PNC, FAES y ANSP (61.4%, 35.7% y 2.8% respectivamente).

En virtud de lo anterior, se evaluó la efectividad sobre el gasto para Represión del Crimen, vinculando el presupuesto destinado para dicho componente hacia el principal indicador de operatividad una de las instituciones del eje. Para ello la institución seleccionada fue la PNC por ser la organización formalmente designada para realizar la labor represiva en Seguridad Pública.

Sobre esto último, Díez-Ticio (2003) exponen la complejidad de abordar este tipo de análisis, atribuido a la delimitación del output a incluir en las estimaciones a realizar, donde los cuerpos de seguridad generan múltiples outputs, en ocasiones intangibles, producidos con frecuencia de forma conjunta e interrelacionados, cuyos niveles de producción y/o calidad depende de proporciones

⁹² No obstante, la construcción de un presupuesto estimado para Prevención abarcando recursos ejecutados por ISNA, MJSP, CONJUVE-INJUVE y PDDH, brindan una noción cercana sobre lo que se realiza en términos de resultados en el eje, por otra parte, existen instituciones como la PNC, Ministerio de Educación, Salud, Procuraduría General de la República entre otros, que pese a no figurar explícitamente la Prevención como una de sus principales funciones institucionales, son desempeñadas de forma secundaria con recursos menores no incluidos en el marco de la investigación.

significativas de inputs o factores ajenos a la institución y de difícil control. Así, para la selección de la variable que mejor representa el desempeño de la PNC, es importante realizar algunas consideraciones.

Como expone Bittner (1975), los cuerpos de seguridad tienen como principal característica la facultad de ejercer el poder coercitivo del Estado para lograr su máximo objetivo: proporcionar seguridad a las personas y bienes, garantizando ciertos derechos y libertades. En ello se distinguen dos principales funciones: a) represión del delito⁹³ y b) disuasión⁹⁴; conformando outputs intermedios en un propósito mayor, este es, mejorar el nivel de bienestar de la sociedad disminuyendo los actos criminales es decir el output final⁹⁵. En ocasiones la distinción entre ambas funciones resulta difusa, debido que, tal como expone la Teoría Económica del Crimen, también inciden en la conducta delictiva, modificando las probabilidades de captura que recae sobre el potencial delincuente y la alteración de los beneficios que se obtienen por involucrarse en actividades ilícitas.

En consiguiente recomienda la elección del output intermedio frente al output final para evaluar el desempeño policial, dado que, generalmente los indicadores relacionados a la incidencia criminal, suelen concentrar su análisis sobre la frecuencia y no sobre la gravedad de los mismos. De esta forma, es posible que el tipo de delito que presente una mayor reducción, no genere una mejora significativa en el bienestar de las personas, bajo el impacto social que posee.

La variación de la criminalidad no es únicamente producto de la actuación policial, existen diversos factores que pueden modificar los costes de oportunidad en actividades ilícitas⁹⁶. De ahí que sea recomendable recurrir a un indicador de output intermedio bajo la hipótesis de que existe una relación directa con un indicador de output final.

El procedimiento a seguir es el aplicado en el eje de Prevención, describir el comportamiento individual de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía para posteriormente comparar y

⁹³ Las actividades realizadas en el marco de dicha función tienen como objetivo capturar al criminal una vez ocurrido el delito. Entre los indicadores de desempeño en dicha función se encuentra el número de capturas, capturados procesados, capturados condenados, entre otros.

⁹⁴ Tiene como objetivo evitar que el individuo cometa actos delictivos, exponiendo el control de los cuerpos policiales en el territorio. Entre los indicadores utilizados se encuentra el número de patrullajes realizados, kilómetros recorridos por los vehículos de patrullaje, número de localidades vigiladas, entre otros.

⁹⁵ El principal indicador del output final de los cuerpos policiales es la tasa de incidencia criminal, en sus diversas tipologías.

⁹⁶ Al respecto, en la presente investigación se han considerado cuatro ejes sustantivos relacionados con el desarrollo y función en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública que pueden incidir en diferentes magnitudes sobre el actuar del crimen.

analizar los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad normalizados con la información obtenida por especialista de las insituciones.

La evaluación realizada empleó los siguientes indicadores:

- ✓ **Eficacia:** Tasa de capturados procesados, expresada como el cociente entre capturados procesados y total de personas detenidas en un periodo determinado. Valores altos indicaran mayor eficacia..
- ✓ **Eficiencia:** Gasto promedio por capturado procesado. Valores bajos indicaran mayor eficiencia.
- ✓ **Economía:** Ejecución presupuestaria en porcentaje respecto al presupuesto modificado. Los valores altos indican mejor capacidad de utilización de los recursos. Adicionalmente se calcula la variación del presupuesto votado y ejecutado para cada ejercicio. Mayores variaciones se interpretan como una baja capacidad en la proyección de recursos a utilizar.

La Policía Nacional Civil es a partir de la firma del Acuerdo de Paz en 1992, la principal institución responsable de brindar Seguridad Pública. Actualmente es una dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y su asignación presupuestaria forma parte de dicho ministerio.

Entre las funciones de la institución en materia de seguridad pública definidas en la Ley Orgánica de la PNC están⁹⁷:

- Garantizar el cumplimiento las leyes, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones legales.
- Proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas en todo el territorio nacional.
- Mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública.
- Prevenir y combatir toda clase de delitos con estricto apego a la ley.
- Ejecutar capturas en los casos previstos por la ley.
- Prevenir y combatir las infracciones al régimen constitucional
- Prevenir y combatir el tráfico de y tenencia de drogas y narcóticos.
- Vigilar el tráfico de las personas y mercancías en las vías públicas y velar por la seguridad vial.

⁹⁷ Art.4. Ley Orgánica de la PNC. DL N° 653, publicado en DO N° 240, Tomo N° 353 con fecha 19 de diciembre de 2001.

Adicionalmente debe cumplir con las órdenes e instrucciones que emita la FGR para las investigaciones del delito.

La institución se despliega en torno a cinco sedes Regionales Policiales: Oriental, paracentral, metropolitana, central y occidental. Las delegaciones policiales están distribuidas en todos los departamentos del país, de las cuales dependen 77 Subdelegaciones y 237 Puestos (Carballido, 2008).

Los altos niveles de criminalidad presentes durante todo el periodo, han generado un fuerte crecimiento del personal de la institución junto a la incorporación de más miembros de la FAES a las tareas de seguridad pública para fortalecer el área operativa.

En la Tabla 21, se muestran los miembros de las Fuerzas de Seguridad Pública (FSP), conformada por elementos de ambas instituciones, registrando un crecimiento de 93.1% entre 2005 - 2016. En el mismo periodo, la plantilla policial aumentó en 52.3% y los miembros de la FAES asignados en tareas de apoyo a la Seguridad crecieron en 577.4%. La tasa de policías por cada 100 mil habitantes, no incluyendo el personal militar, pasó de 292 en 2005 a 412.7 para 2016, superando desde inicios del periodo la tasa promedio centroamericana, ampliando dicha diferencia a partir de la presidencia de Mauricio Funes.

Tabla 21 – Personal Policial y Militar en Tareas de Seguridad Pública, Periodo 2005-2016

Años	PNC	FAES	FSP		FSP por cada 100 km	Tasa de policías por 100,000 habitantes	
			Total	Variación (%)		El Salvador	Centroamérica
2005	17,664	1,488	19,152		91.2	292	214.8
2006	17,757	1,488	19,245	0.5	91.6	292.4	232.4
2007	17,898	1,488	19,386	0.7	92.3	293.5	250.1
2008	18,230	1,488	19,718	1.7	93.9	297.8	245.9
2009	18,726	1,488	20,214	2.5	96.2	304.3	277.1
2010	20,003	5,515	25,518	26.2	121.5	323	254.1
2011	21,937	5,515	27,452	7.6	130.7	351.6	259.5
2012	22,501	6,300	28,801	4.9	137.1	357.7	294.7
2013	24,292	7,602	31,894	10.7	151.8	382.9	282.8
2014	25,663	7,900	33,563	5.2	159.8	400.9	284.5
2015	26,069	7,900	33,969	1.2	161.7	403.5	268
2016	26,911	10,080	36,991	8.9	176.1	412.7	N/D

Fuente: Elaboración a partir de estadísticas brindada por la Policía Nacional Civil, Ministerio de Defensa y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *No incluye personal de la FAES.

El fuerte nivel de criminalidad experimentado durante los años 2009, 2010 y 2011 reflejado en los 12,740 homicidios y 11,816 casos de extorsión (registrados en los tres años); transformó las acciones integrales impulsadas por la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia en intervenciones característicamente represivas que tuvieron entre sus principales acciones fortalecer la capacidad operativa policial, incrementando los elementos policiales en 6.8% durante 2010 y 9.7% en 2011.

Desde 2009 se emitieron un conjunto de decretos ejecutivos y legislativos autorizando el aumento de la participación de efectivos militares en funciones vinculadas con la seguridad pública, argumentando la existencia de una capacidad operativa policial sobrepasada por el nivel delincuencia (Aguilar, 2016).

En el primer año de gestión de Funes en 2009, el número de militares en las Fuerzas de Seguridad Pública aumentó en 270.6%, en 2012 en 14.2% y 2013 un 20.7%, con ello, dos de los principales indicadores de cobertura policial experimentaron mejoras significativas, el número de elementos en los cuerpos de seguridad pública por cada 100 km² y la tasa de policías por cada 100 mil habitantes. La primera creció en 66.1% pasando de 96.2 a 159.8, la segunda aumentó 131.7% cambiando de 304.3 a 400.9, ambas tasas respecto a inicios y final del periodo presidencial.

3.3.1. Eficacia en la Represión del Crimen

Como se ha señalado, las estrategias han enfatizado el crecimiento de la operatividad para el combate frontal del crimen. En tal sentido, surge la necesidad de evaluar el grado en que se logran los objetivos y metas o cuántos de los resultados esperados se alcanzaron.

Al respecto, Díez-Ticio (2003), exponen la complejidad de evaluar la eficacia de las instituciones policiales debido al desafío que representa delimitar el output a incluir en los indicadores a estimar, dado que los cuerpos de seguridad generan múltiples outputs, en ocasiones intangibles, producidos con frecuencia de forma conjunta e interrelacionados, cuyos niveles de producción y/o calidad depende de proporciones significativas de inputs o factores ajenos a la institución y de difícil control.

Adicionalmente, la variación de la criminalidad no es únicamente producto de la actuación policial. Bajo la interpretación teórica de Becker, existen diversos factores que pueden modificar los costes de

oportunidad en actividades ilícitas⁹⁸. En ese sentido, es recomendable recurrir a un indicador de output intermedio bajo la hipótesis de que existe una relación directa con un indicador de output final.

La PNC forma parte del subsistema policial que junto a los subsistemas judiciales y penitenciarios, son los encargados de ejercer la función punitiva del Estado, siendo de los primeros en intervenir en el proceso de criminalización de los actos antisociales normados en la Ley Penal.

Así, el actuar de un cuerpo policial, toma sentido a la luz de un sistema penal articulado cuya finalidad es la sanción y modificación de la conducta criminal del presunto infractor. Es decir en circunstancias ideales, todos los individuos capturados deben ser sometidos al proceso de judicialización para considera un desempeño eficaz, por consiguiente, se optó por utilizar la tasa de procesamiento de capturados como indicador razonable sobre la actuación de la PNC. Una de las principales características de dicho indicador es considerar la existencia de arrestos a personas inocentes o culpables con pocos o insuficientes elementos de prueba para ser procesados e incluso condenados, implicando menor eficacia.

Tabla 22 – Eficacia en la Represión del Crimen, Periodo 2005-2016

Años	Capturados		Procesados		Tasa de procesamiento (%)
	Total	Variación (%)	Total	Variación (%)	
2005	98,699		39,604		40.1
2006	93,183	-5.6	49,349	24.6	53.0
2007	65,498	-29.7	45,265	-8.3	69.1
2008	64,447	-1.6	50,035	10.5	77.6
2009	59,580	-7.6	42,823	-14.4	71.9
2010	64,763	8.7	54,697	27.7	84.5
2011	56,001	-13.5	42,563	-22.2	76.0
2012	52,888	-5.6	38,320	-10.0	72.5
2013	44,870	-15.2	51,783	35.1	115.4
2014	45,721	1.9	55,044	6.3	120.4
2015	39,645	-13.3	53,544	-2.7	135.1
2016	42,786	7.9	50,226	-6.2	117.4
Total	634,898		523,027		82.4⁹⁹

Fuente: Elaboración a partir de datos obtenidos en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

⁹⁸ Al respecto, en la presente investigación se han considerado cuatro ejes sustantivos relacionados con el desarrollo y función en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública que pueden incidir en diferentes magnitudes sobre el actuar del crimen.

⁹⁹ Nota: Corresponde al cociente entre la suma del número de detenidos procesados entre 2005-2016 y el total capturados en dichos años.

De acuerdo a la información presentada en la Tabla 22, durante la ejecución del Plan Súper Mano Dura en 2005, la mayor cantidad de capturas paralela a tasas más baja de procesamiento judicial en todo el periodo, reflejando ineficacia en dichas medidas. En ese momento se registró el mayor nivel de criminalidad generalizada en el país, con un valor de 0.62 en el Índice Nacional de Criminalidad, compuesto principalmente por delitos relacionados al patrimonio seguido de cerca por homicidios, determinando como responsables a los grupos pandilleriles.

Posteriormente, con la aplicación del Plan Anti-homicidios y el Plan Sarissa entre 2006–2007, se buscó superar dichas deficiencias concentrando los esfuerzos en la investigación, logrando disminuir los robos, hurtos y homicidios, desarticulando grupos de robos de vehículos y mercadería. Sin duda la capacidad investigativa en la primera fase de la judicialización mejoró al aumentar la tasa de procesamiento de 40.1% en 2005 a 69.1% en 2007, reduciendo el número de capturas innecesarias y manteniendo sin aumentos significativos la plantilla policial, el total de crimen registrado se contrajo en 37.8%, sin embargo, al considerar el porcentaje más alto de procesados registrado durante el periodo, la eficacia aún fue baja.

Las medidas implementadas fueron favorables para reducir el crimen en el corto plazo, sin embargo a partir de 2009 con el incremento delincencial, la tasa de procesados cae levemente, simultáneamente se implementaron una serie de medidas como la incorporación de más miembros de la FAES y la PNC a las tareas de seguridad y la creación de la Ley de Proscripción de Pandillas, sin embargo con excepción de 2010, las detenciones totales disminuyeron, así como los pandilleros capturados (27% y 29.1% en 2014 y 2015 respecto al total de detenidos), no obstante fueron los años más eficaces en términos de procesamiento debido a la reducción de la deuda procesal de los años anteriores, es decir, capturados en años anteriores que fueron procesados hasta el año siguiente a su detención.

Al analizar el periodo en conjunto, se realizaron 634,898 detenciones, de ellas 523,027 iniciaron la primera fase de judicialización, es decir la presentación de un requerimiento fiscal, dando una tasa de 82.4% de capturados - procesados. Dicha circunstancia no garantiza que el proceso alcance las fases judiciales finales dado que existen diversos mecanismos que pueden dar por concluido un caso sin emitir una sentencia que esclarezca las responsabilidades de los hechos investigados, principalmente los sobreseimientos y desestimación de caso, y que se abordaran en eje de Procesamiento Judicial y que están fuera de control de los cuerpos de seguridad pública.

3.3.2. Eficiencia del Presupuesto Institucional

Con el objetivo de medir la relación entre los productos generados con respecto al presupuesto utilizado por la institución, se estimó el indicador gasto promedio por capturado procesado donde los valores bajos se interpretarán como mas eficientes.

En la Tabla 23, se aprecia el comportamiento del gasto promedio por capturado y el presupuesto ejecutado por la institución, incluyendo la partida correspondiente a infraestructura policial. Desde 2005 a 2016 el gasto por capturado procesado aumentó un 71% y el presupuesto ejecutado en 116.9%.

Tabla 23 – Presupuesto Ejecutado y Gasto Promedio por Capturado Procesado, Periodo 2005-2016

Años	Presupuesto ejecutado		Capturados procesados		Gasto promedio (1) / (2)	
	Total en US\$ (1)	Variación en %	Total (2)	Variación en %	Total en US\$	Variación en %
2005	152,004,700		39,604		3,838.1	
2006	164,239,100	8.0	49,349	24.6	3,328.1	-13.3
2007	151,632,500	-7.7	45,265	-8.3	3,349.9	0.7
2008	238,006,525	57.0	50,035	10.5	4,756.8	42.0
2009	202,384,225	-15.0	42,823	-14.4	4,726.1	-0.6
2010	262,774,100	29.8	54,697	27.7	4,804.2	1.7
2011	260,340,100	-0.9	42,563	-22.2	6,116.6	27.3
2012	265,698,400	2.1	38,320	-10.0	6,933.7	13.4
2013	278,824,200	4.9	51,783	35.1	5,384.5	-22.3
2014	291,327,700	4.5	55,044	6.3	5,292.6	-1.7
2015	334,617,600	14.9	53,544	-2.7	6,249.4	18.1
2016	329,695,700	-1.5	50,226	-6.2	6,564.2	5.0
Total	2,931,544,850		573,253		5,113.9¹⁰⁰	

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda y datos de la Policía Nacional Civil.

La primera de las variaciones más importantes del indicador de la eficiencia se produjo en 2006, durante la gestión de Elías Antonio Saca, quien a petición del Consejo de Ética Policial y a raíz del elevado nivel de crimen registrado en 2005, declaró necesario realizar un refuerzo presupuestario para combatir de forma más efectiva la criminalidad. Con los recursos adicionales se planteó adquirir y reparar equipos, vehículos, mejorar el Laboratorio Técnico Científico de la PNC y ampliar la cobertura

¹⁰⁰ Nota: Corresponde al cociente entre, la suma del presupuesto anual entre 2005-2016 y el número total de capturados procesados en dichos años.

del servicio 911, División Anti-homicidios, Grupo de Reacción Policial y Grupo de Operaciones Especiales. En ese marco, los procesados crecieron en 24.6%, judicializando el 69% de los detenidos, mientras el presupuesto incrementó 8%.

El plan Sarissa implementado en 2007, redujo el nivel de criminalidad registrada, pasando de un INC de 0.51 en 2006 a 0.24 en 2008. En ese contexto surgió el Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana¹⁰¹ como estrategia de fortalecimiento integral para las instituciones que operan en los cuatro ejes sustantivos fundamentada en las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social. Los recursos de la PNC crecieron en 57% en 2008, no obstante, los capturados procesado solo aumentaron en 10.5%, generando que el presupuesto promedio por individuo en instancias judiciales creciera en 42%, es decir, se logró menos eficiencia.

En 2010 se produce uno de los refuerzos presupuestarios más significativos, 29.8%, con la implementación del Plan Batalla por la Paz en medio de un fuerte clima de violencia. El gabinete de seguridad respondió a la situación impulsando el régimen de disponibilidad de la PNC (acuartelamiento) para tener la mayoría de los agentes activos con presencia en territorios conflictivos complementado con un aumento en los efectivos de FAES para labores de seguridad en centros penales. Con lo anterior la plantilla policial activa aumentó en 6.8%, implicando entre otras erogaciones, US\$9.4 millones en concepto de alimentación e inversiones para mejorar las instalaciones y albergar personal sometido a dicho régimen (PNC, 2010). El refuerzo presupuestario se tradujo en un 27.7% más de capturados procesados y un gasto promedio de US\$4,804.2.

La implementación del Régimen de Disponibilidad en 2010 significó el crecimiento del componente presupuestario administración de bienes y servicios, así como remuneraciones (108.4% y 14.1% respectivamente). Ante la falta de instalaciones adecuada para implementar dicha medida el

¹⁰¹ En 2006 ante el fuerte panorama de criminalidad, el gobierno impulsó la conformación de la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, integrada por diversos partidos políticos, empresa privada, iglesias y universidades; con el objetivo de diseñar propuestas para abordar el problema de la violencia criminal. En 2007 la comisión presentó el documento "Seguridad y Paz: Un reto de País. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador" conteniendo 75 propuestas cuyo costo estimado rondaba los US\$700 millones, recursos que el Estado no poseía en ese momento, acudiendo a la creación del Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana para administrar aportes, donaciones, transferencias y fondos provenientes de la emisión de Certificados Fiduciarios destinados a financiar la implementación de dichas recomendaciones. Los fondos asignados entre 2007 - 2009 ascendieron a US\$113.4 millones, distribuido en: US\$9.9 millones para prevención, US\$44.4 millones a Centros Penales, US\$52 millones para PNC y US\$7.1 en la ANSP (IUDOP, 2014).

gobierno asumió el compromiso de mejorarlas no obstante las inversiones en activo fijo fueron bajas, inclusive en años posteriores como se aprecia a continuación.

Tabla 24 – Composición del Presupuesto para PNC, Periodo 2009-2015 (En Millones de US\$)

Concepto	Años						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneraciones	172.8	197.1	202.9	218.3	228.6	239.5	249.7
Adquisición de bienes y servicios	16.5	34.4	28.3	26.8	42.1	34.9	59.3
Gasto financieros y otros	1.1	1.5	1.4	1.2	2.1	2.1	1.9
Transferencias corrientes	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Inversiones en activos fijos	4.8	0.6	8.9	11.8	7.4	8.6	9.0
Total	195.2	233.7	241.5	258.1	280.2	285.0	319.8

Fuente: Información obtenida de la Unidad Secundaria Ejecutora Financiera Institucional en la Policía Nacional Civil.

Al respecto, el Subcomisionado Jaime Chinchilla (2018) expone la existencia de un presupuesto insuficiente y una organización que se encuentra en expansión por los altos niveles de crimen: *“La PNC posee un presupuesto que no permite cubrir todas las necesidades, ante ello se prioriza el pago de remuneraciones, bonificación por Régimen de Disponibilidad y servicios básicos, limitando la calidad del servicio brindado a la población, debido a la poca inversión en equipo e infraestructura. Adicionalmente, la normativa de ascensos del personal y la necesidad de personal operativo ejerce presión sobre los recursos adicionales que se gestionan. Ante ello la inversión en instalaciones, tecnología y equipo para los laboratorios de investigación del delito prácticamente son sostenidos con donativos.*

Lo anterior, coincide con lo mostrado en la Tabla 24, donde resulta evidente el bajo nivel de inversión en activos fijos y la alta proporción de recursos destinados al pago de remuneración. Entre 2009 y 2016 los recursos destinados a infraestructura, equipo de investigación, vehículos, entre otros, representaron únicamente el 2.8% del presupuesto ejecutado.

Las inversiones más importantes realizadas en el marco de los escasos recursos asignados para tal propósito, han sido principalmente construcción, remodelación, ampliación de infraestructura, 42.8%, equipamiento, 31.7% y reemplazo de flota vehicular, 25.5%.

En dicha circunstancia, según revela el Subcomisionado, la cooperación internacional representó una importante fuente de recursos para la institución. La inversión más importante con fondos externos se realizó en 2011 y 2012 para la instalación del Sistema Integral 911 y Sistema de Localización

AVL/GPS por un valor de US\$15 millones. Adicionalmente han recibido pequeños aportes por organismos internacionales como la ONU, PNUD, Unión Europea, entre otros; para afrontar necesidades específicas, entre ellas, capacitaciones, especialización de policías, equipo, apoyo tecnológico, vehículos, entre otros.

Para Chinchilla (2018) dichas inversiones han representado los principales avances de la institución: *“Hemos sido más eficientes, porque con pocos recursos se mejoraron procesos, formando personal, así como avances en el área tecnológica, mejoras en los sistemas informáticos e investigación científica del delito.*

Por su parte el pago de la plantilla policial entre 2005-2016 captó el 83.2% del gasto institucional del periodo, una proporción que anualmente se incrementa debido a la incorporación de tres promociones de agentes de la ANSP, implicando cerca de 800 plazas nuevas, adicional a las mejoras salariales brindadas al personal antiguo y los ascensos.

3.3.3. Economía en la Administración del Presupuesto

Con el fin de evaluar la capacidad institucional para movilizar adecuadamente los recursos de su presupuesto se comparó el presupuesto modificado - ejecutado y la variación entre asignación inicial y los recursos efectivamente utilizados cada año. En el primer indicador los valores altos indicaron mejor capacidad de utilización de los recursos, en el segundo los valores altos indicarán una baja capacidad en la proyección de recursos a utilizar.

Como se observa en la Tabla 25, existe un alto grado de ejecución presupuestaria de la institución, 99.9% entre 2005 - 2016. Ante dicha perspectiva la PNC realiza una buena gestión de los recursos al lograr ejecutarlos en la forma programada, producto de la alta proporción de gasto utilizada para el pago de remuneraciones y bonificaciones alimenticias para el Régimen de Disponibilidad, entre otros, en decir, erogaciones no prorrogables.

Tabla 25 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de la PNC, Periodo 2005-2016 (En %)

Año	Presupuesto	
	Ejecución	Variación entre Votado y Ejecutado
2005	100.0	7.0
2006	99.9	18.1
2007	100.0	0.3
2008	100.0	9.4
2009	99.9	3.7
2010	99.9	12.5
2011	100.0	7.8
2012	100.0	3.0
2013	99.0	-0.5
2014	99.8	2.0
2015	100.0	4.6
2016	100.0	4.4
Promedio	99.9	6.0

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

El insuficiente presupuesto asignado al inicio de cada año, generó que en todo el periodo se solicitara al MH un financiamiento adicional promedio del 6% de lo asignado al inicio del ejercicio fiscal, reflejado en el crecimiento del presupuesto modificado y ejecutado. Los refuerzos más importantes en un mismo ejercicio se produjeron en 2006 y 2010. El primero de ellos en el marco del Plan Antihomicidios, la segunda variación durante la implementación del acuartelamiento policial y Plan Batalla por la Paz.

La presencia de refuerzos presupuestarios recurrentes todos los años, exceptuando 2013, expone la baja capacidad para proyectar los ingresos y gastos a requerir para cumplir con los objetivos de la institución, así como a los incrementos inesperados del crimen. En esas circunstancias, la institución solicitó una asignación extraordinaria cada segundo semestre del año.

3.3.4. Efectividad en la Utilización del Presupuesto

La efectividad entendida como el logro de los resultados programados con los costos mas razonables posibles se estimó como promedio simple de los indicadores eficiencia y eficacia antes utilizados pero normalizados por el método ante mencionado. Los valores obtenidos se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 26 – Efectividad del Gasto para Represión de la PNC, Periodo 2005-2016

Año	Eficacia	Eficiencia	Efectividad
2005	0.00	0.86	0.43
2006	0.14	1.00	0.57
2007	0.31	0.99	0.65
2008	0.40	0.60	0.50
2009	0.33	0.61	0.47
2010	0.47	0.59	0.53
2011	0.38	0.23	0.30
2012	0.34	0.00	0.17
2013	0.79	0.43	0.61
2014	0.85	0.46	0.65
2015	1.00	0.19	0.59
2016	0.81	0.10	0.46
Promedio	0.48	0.51	0.50

Fuente: Elaborado a partir de los resultados en los indicadores, utilizando la metodología de normalización Mín-Máx.

Como se mencionó anteriormente, dichos indicadores muestran los grados de eficiencia, eficacia y efectividad de la institución, en el marco de su mejor y más bajo desempeño gestado el periodo 2005-2016. Los valores se encuentran entre 0 y 1, con la interpretación del tipo cuanto mayor mejor condición del atributo evaluado.

Durante los primeros años del periodo los niveles de eficacia fueron los más bajos. El Plan Súper Mano Dura constituye la estrategia con menor eficacia en el periodo de estudio, al solo procesar 4 de 10 capturados, representando una alta movilización de recursos operativos para realizar capturas innecesarias o poco justificadas. Debido a que el presupuesto de PNC registró su valor más bajo, 46.1% del monto ejecutado en 2016, el gasto promedio por captura registró el tercer menor monto del periodo pese a la baja tasa de procesamiento. De lo anterior se puede colegir que el programa fue eficiente, pero no eficaz, es decir bajamente efectivo. Según Chinchilla (2018), dicho plan únicamente contribuyó a generar mayor hacinamiento y saturación del sistema judicial.

Con la implementación del Plan Antihomicidios en 2006 el nivel de eficiencia fue el más alto. La cantidad de procesados creció en 24.6% y el gasto promedio se redujo en 13.3%. Ese año representa el más eficiente dado que se logró mejorar la eficacia con un crecimiento del 8% del presupuesto. La efectividad fue moderada, resultado de los mayores niveles de procesamiento que se experimentaron en años posteriores.

Los productos obtenidos por la institución coincidieron con una reducción de la criminalidad, que pasó de un INC de 0.62 en 2005 a 0.51 en 2006. Así, para 2007, dado los resultados positivos obtenidos por el Plan Antihomicidios, el gobierno lanzó un nuevo plan, más amplio y enfocado en diversos delitos. El Plan Sarissa propuso continuar incidiendo sobre el crimen mediante el fortalecimiento de la doctrina institucional policial, con mayor presencia y mejor tiempo reactivo, realizando inspecciones vehiculares, patrullajes preventivos e investigaciones en comunidades consideradas de alta peligrosidad. Dicho año registró el segundo mejor puntaje de eficiencia, 0.99, debido a la alta tasa de procesados 69.1%; y la reducción del 7.7% en los recursos ejecutados, resultando en el segundo gasto promedio más bajo del periodo. Durante su primer año de implementación, el Plan Sarissa fue la tercera medida más efectiva del periodo de estudio.

Hacia 2008 la eficacia continuó creciendo, sin embargo, el gasto promedio por captura creció en 42% producto de una mayor asignación para la PNC, 57%, que no se tradujo en igual crecimiento de capturados procesados. Dicho crecimiento presupuestario fue financiado con el Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana; en relación con los recursos, los resultados fueron bajos, cayendo el puntaje de eficiencia a 0.60 y resultando en una efectividad del 0.50.

En el año 2009 las medidas redujeron su efectividad a 0.47 cuando la criminalidad incrementó. El presidente Funes estructuró sus acciones en atención al problema entorno a la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2009-2014, promocionada por su abordaje integral al delito. Dentro del eje represivo la principal medida consistió en aumentar la operatividad de las Fuerzas de Seguridad Pública. En 2010 las FSP crecieron en 26.2%, de 20,214 miembros a 25,518, influenciado por una mayor incorporación de efectivos militares a las tareas de seguridad pública, pasando de 1,488 en 2009 a 7,900 al finalizar la gestión de Funes.

Durante los primeros años de la gestión el nivel de eficacia no aumentó significativamente pese a las medidas implementadas, siendo de 0.37 entre 2009-2012. La eficiencia registró su nivel más bajo debido al más alto gasto por resultado experimentado en 2012, es decir US\$6,933.7 por cada capturado procesado, contrastando con los US\$4,726.1 por captura estimados en 2009.

Con la implementación de la "Tregua" el número de capturas disminuyó, así como los detenidos que iniciaron a un proceso de judicialización, sin embargo, el INC fue el segundo más bajo del periodo con 0.25, reflejando una reducción significativa de la criminalidad. Ello refleja lo planteado por Díez-

Ticio (2003), no toda variación de la criminalidad es resultado exclusivo de la actuación realizada por los cuerpos de seguridad, existiendo múltiples medios y actores capaces de incidir en el problema dados los diversos factores que influyen al fenómeno. En tal sentido, durante el proceso de negociación entre pandillas si bien la efectividad de la PNC fue la más baja del periodo, figura entre las medidas más efectivas para la población. Al respecto, la defensora pública de la PGR, Licda. Rosaura Larios plantea que: *“...en las últimas 3 gestiones presidenciales el enfoque que mayor interés ha tenido, ha sido la represión sin duda alguna, pero en estos últimos años la que ha tenido mayor efectividad hay que reconocerlo es la “tregua entre pandillas” ya que el número de casos disminuyeron alrededor de 50% a 65% para esa época”*.

Desde 2013 hasta el final del periodo de estudio ocurre un fuerte crecimiento en la tasa de procesamiento, es decir la eficacia. El número de procesados aumentó en 35.1% respecto a 2012 y el número de capturas totales se redujo en 15.2% en el mismo año. Con ello la tasa de procesamiento pasó a 115.4% superando el número de capturados. En 2014 la efectividad presenta su mayor resultado, ante un bajo crecimiento del presupuesto policial y una tasa elevada de procesados.

El gobierno de Sánchez Cerén asumió la presidencia en 2014 con un alza delincencial que alcanzaría su máximo en 2015. La respuesta al problema se fundamentó en la Política Nacional de Justicia, Seguridad Ciudadana y Convivencia de Funes, que posteriormente se transformaría en el Plan El Salvador Seguro. Concebido como de carácter integral y flexible, constituido de cinco ejes, Prevención de la Violencia, Control y Persecución Penal, Rehabilitación y Reinserción, Protección y Atención a Víctimas y Testigos, y Fortalecimiento Institucional. El propósito de dicha medida es generar transformaciones en las condiciones de vida de las personas en los territorios vulnerables para reducir el impacto de la violencia y el crimen. Lograr la reducción del 25% al 60% en los principales delitos en un periodo de 2 a 10 figura como principal objetivo (CNSCC, 2015).

A diferencia de las intervenciones anteriores la prevención figura como eje principal, proponiendo destinar el 86% de los fondos a ese rubro. En esa medida la problemática identificada fue la concentración de la violencia en territorios donde convergen un conjunto de factores de riesgo como la exclusión social, limitado acceso a servicios públicos, fuertes patrones culturales que reproducen el fenómeno y familias debilitadas para formar adecuados procesos de socialización en los menores. El despliegue adoptó un enfoque territorial, las acciones se focalizaron en los 50 municipios que

concentran dos tercios de la población¹⁰², considerados la alta incidencia delictiva, nivel de pobreza, tasa de escolaridad en educación media, número de privados de libertad procedentes de la zona, entre otros factores que contribuyen al desarrollo de conductas antisociales. Su costo se estimó en US\$1,816 millones de los cuales solo el 4% se encontraban financiados al momento de su elaboración.

El primer año de implementación del plan, la ejecución presupuestaria de la PNC creció en 14.9% producto de la inversión en infraestructura, reemplazo de la flota vehicular y ampliación del Sistema de Radiocomunicación de la PNC, generando un aumento del gasto promedio por procesado y una reducción de la eficiencia; sin embargo, ello se vio compensado con la más alta tasa de judicializados del periodo, es por eso que resultó ser el segundo año más efectivo del periodo.

En 2016 dado el alto nivel en delitos como homicidios y extorsiones y bajo el supuesto que éstos eran dirigidos desde los centros penales, se aprobó la implementación de las Medidas Extraordinarias. Para dicho año, no se poseen datos sobre la tasa de procesados, no obstante, el número de capturas incrementó en 7.9% mientras la ejecución presupuestaria se contrajo en 1.5%.

El puntaje de efectividad del periodo de estudio es 0.50, la eficacia 0.48 y la eficiencia 0.51. Con base en lo anterior, la efectividad del gasto entre 2005-2016 fue moderada, con mayor eficiencia que eficacia. Esto coincide con lo expuesto por Chinchilla (2018): *“Considero que somos eficientes, pero no somos tan eficaces, porque no contamos con los recursos suficientes, pero eficientes sí, porque con los pocos recursos que se cuentan logramos brindar el servicio a la población”*.

Los bajos niveles de procesamiento y el alto número de capturas reflejan un aparataje con alto nivel de operatividad para realizar arrestos; sin embargo, existen fuertes deficiencias en el área investigativa para fundamentar y acompañar las capturas con un proceso judicial, resultando en altas cantidades de individuos liberados antes de pasar a primera fase del proceso penal. Es importante destacar que el desempeño de la PNC se encuentra influenciado por la labor de la FGR al trabajar de forma conjunta en la sostenibilidad de los casos judicializados.

¹⁰² Adoptó tres fases. La primera fase se implementó en 2015 en 10 municipios, 16 municipios más en 2016 y los últimos 24 durante 2017. La primera fase incluyó Santa Ana, Sonsonate, Colón, Delgado, Mejicanos, Soyapango, San Salvador, Zacatecoluca, Cojutepeque y Jiquilisco. La Segunda correspondió a los municipios de Chalchuapa, Izalco, Nahuizalco, Ahuachapán, San Juan Opico, Quezaltepeque, San Martín, Apopa, Santiago Nonualco, Olocuilta, San Pedro Perulapán, Ilobasco, San Vicente, San Miguel, Usulután y Conchagua. En la tercera fase están Coatepeque, El Congo, Metapán, Armenia, Acajutla, Atiquizaya, Ciudad Arce, Santa Tecla, La Libertad, Zaragoza, Panchimalco, Tonacatepeque, Ilopango, Santo Tomás, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, San Marcos, Nejapa, Guazapa, San Luis Talpa, San Pedro Masahuat, Santa Cruz Michapa, Tecoluca y La Unión.

Desde 2005, se han generado importantes avances en la eficacia, sin embargo, considerando que con la poca cantidad de capturados que inician el proceso penal no todos serán condenados, el impacto de la eficacia se reduce. Lo anterior implica una fuerte movilización de recursos que no contribuye a la función principal de la PNC dentro del sistema penal, es decir, poner a disposición del subsistema judicial a los presuntos infractores de la ley penal para aplicar la sanciones que corresponda.

3.4. Efectividad del Gasto en Procesamiento Judicial.

El componente presupuestario para Procesamiento Judicial presenta la segunda mayor ejecución de recursos dentro de la GEJSP con US\$3,042.2 millones, equivalentes a 35% del total del ramo en el periodo 2005-2016. Las instituciones que conforman el eje son la FGR, encargada de la conducción de la investigación criminal, CSJ aplicando la Ley Penal e imponiendo penas, medidas y formas de ejecución de las mismas; PGR, brindando defensa pública de los imputados y UTE asistiendo al ente coordinador de dicho sector. De estas la CSJ ha percibido el 76% del presupuesto del eje, seguido de la FGR con 14.4%, luego la PGR con el 8.1% y por último la UTE con 1.5%.

Anteriormente, se señaló que el desempeño policial toma sentido en el marco de un sistema penal articulado cuya finalidad es la sanción y modificación de la conducta criminal del presunto infractor. De ahí que deba procurarse que todos los individuos capturados sean sometidos al proceso de judicialización para incidir sobre el fenómeno criminal. En esa perspectiva, resulta importante el papel que ocupa el buen desempeño del sistema judicial en los esfuerzos para reducir los niveles delincuenciales. Siguiendo los planteamientos de Becker (1968), las mayores tasas de capturas y condenas pueden aumentar la percepción de costos para el individuo disuadiéndole de cometer actividades ilícitas.

En el presente apartado se evaluó la efectividad del presupuesto ejecutado por las instituciones más importantes de Eje Sustantivo a través de la siguiente tipología de indicadores:

- ✓ **Eficacia:** Tasa de condenas calculada como el cociente entre el número de condenados y total de casos recibidos en un periodo determinado. Valores altos indicaran mayor eficacia.
- ✓ **Eficiencia:** Gasto promedio por Condena. Los valores bajos significan una eficiencia superior.
- ✓ **Economía:** Presupuesto ejecutado, en porcentaje, respecto al presupuesto modificado. Altos valores indican mejor capacidad de utilización de los recursos. Por su parte, la variación del

presupuesto votado y ejecutado para cada ejercicio se interpreta como una baja capacidad en la proyección de recursos a utilizar.

La FGR desde 1939 es la institución encargada de la protección de los derechos del Estado y la Sociedad, transformándose jurídicamente en el ente director de la investigación del delito hasta, conjuntamente se previó crear una Unidad de Investigación del Delito adscrita a la FGR e independiente del Ejecutivo, sin embargo, dicha unidad se concretizaría en la PNC y la fiscalía asumiría la dirección funcional del trabajo investigativo policial.

Algunas de las funciones de la FGR son¹⁰³:

- Defender los intereses del Estado y de la Sociedad.
- Promover la acción de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad.
- Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la PNC y en particular de los hechos criminales que han de someterse a la jurisdicción penal.
- Promover la acción penal de oficio a petición de parte.

Para tal propósito la institución cuenta con un amplio despliegue territorial, administrando 24 sedes, adicionalmente las sedes policiales y los jueces de paz operan como receptores de denuncias¹⁰⁴ para ampliar la cobertura de la persecución del delito.

La capacidad operativa de la FGR para cumplir sus funciones es presentada en la Tabla 27. El número de fiscales disponibles durante el periodo, para la investigación del delito, asciende en promedio a 703 experimentando un crecimiento del 12.9% entre 2005 y 2016. La tasa de fiscales por cada 100 mil habitantes es una de las más altas de la región latinoamericana, superior a la estimada para Honduras y Uruguay por Alvear (2017).

¹⁰³ Art. 193. Constitución de El Salvador.

¹⁰⁴ Posterior a la recepción de las denuncias, esta es notificada a la FGR para que proceda con los actos iniciales de investigación.

Tabla 27 – Fiscales Operativos para el Procesamiento del Delito, Periodo 2005-2016

Años	Número de fiscales		Tasa (fiscales por cada 100 mil hab.)	Carga (casos por fiscal)
	Total	Variación (%)		
2005	653		10.8	159.3
2006	681	4.3	11.2	151.2
2007	708	4.0	11.6	140.1
2008	663	-6.4	10.8	175.5
2009	665	0.3	10.8	176.5
2010	701	5.4	11.3	160.1
2011	703	0.3	11.3	185.4
2012	701	-0.3	11.1	175.6
2013	707	0.9	11.1	154.2
2014	685	-3.1	10.7	151.3
2015	828	20.9	12.8	115
2016	737	-11.0	11.3	125
Total	703		11.3	155.8

Fuente: Departamento de Estadística según registros de SIGAP y Dirección de Recursos Humanos FGR.

Lo anterior, podría interpretarse como una fuerte capacidad persecutora del delito, sin embargo, dado los altos niveles de crimen presente en el país, al examinar la carga laboral de casos por cada fiscal se exponen una serie de limitantes. Durante el periodo de estudio, a cada fiscal le fue asignado cada año un promedio de 156 casos nuevos.

3.4.1. Eficacia en el Procesamiento del Delito

Para medir el cumplimiento de objetivos se identificó un indicador sobre la principal actividad desempeñada por la institución en el marco de la Seguridad Pública optando por la tasa de condenas calculada como el cociente entre el número de condenados y total de casos recibidos en un periodo determinado. Los valores altos indican mayor eficacia: Para las autoridades de la FGR éste indicador es limitado para evaluar el desempeño según lo expuesto por el Director de Operaciones, Jorge Pérez.

Una de los inconvenientes del análisis es la dificultad para identificar la contribución positiva o negativa ejercida por las diversas instituciones que intervienen en el proceso penal, entre ellas: a) Órgano Ejecutivo al que pertenecen los cuerpos de seguridad pública, b) Ministerio Público a través de la FGR, PGR y c) Órgano Judicial por medio de los tribunales competentes.

El inicio de las diligencias se marca con la notificación sobre el hecho delictivo a la PNC, FGR o Juzgado de Paz, con ello inicia una etapa de investigación administrativa que tiene como objetivo verificar la veracidad, falsedad y circunstancias de los hechos. El cuerpo fiscal dirige y coordina la

investigación desarrollada por la PNC y otras instituciones colaboradoras, con lo que la efectividad de dicha labor será producto del desempeño conjunto de los involucrados. De dicho resultado depende la conclusión de la etapa ya sea capturando al presunto infractor y solicitando la apertura de juicio por parte del fiscal hacia el juez (primera de las fases judiciales a superar) o el archivando el caso.

La eficacia de la FGR medida por la tasa de condenas, el número total de casos ingresados anualmente y las sentencias condenatorias por año son mostradas en la Tabla 28. Una primera aproximación permite identificar la fuerte cantidad de casos recibidos con un promedio anual que supera los cien mil, siendo el año 2008 y 2011 los que registraron la mayor tasa de crecimiento respecto a sus años anteriores con un 17.3% y 16.2% respectivamente.

Tabla 28 – Eficacia en el Procesamiento del Delito, Periodo 2005-2016

Años	Ingresos		Condenas		Tasa de condenas (%)
	Número de casos	Variación (%)	Número de casos	Variación (%)	
2005	104,006		N/D		N/D
2006	102,972	-1.0	N/D	N/D	N/D
2007	99,194	-3.7	3,419	N/D	3.4
2008	116,324	17.3	3,514	2.8	3.0
2009	117,367	0.9	4,875	38.7	4.2
2010	112,211	-4.4	5,514	13.1	4.9
2011	130,324	16.1	4,108	-25.5	3.2
2012	123,090	-5.6	4,826	17.5	3.9
2013	108,991	-11.5	5,326	10.4	4.9
2014	103,646	-4.9	5,801	8.9	5.6
2015	95,216	-8.1	6,012	3.6	6.3
2016	92,108	-3.3	N/D	N/D	N/D
Total	1,305,449		43,395		3.3¹⁰⁵

Fuente: Departamento de Estadística según registros de SIGAP de la Fiscalía General de la República de El Salvador.

De acuerdo a los datos del periodo se emitieron 43,395 condenas, el 3.3% del total de notificaciones sobre actividades ilícitas conocidas. En 2005-2006 pese a la falta de datos sobre el número de condenas, se deduce que esta fue baja debido a que en el marco del Plan Súper Mano Duran solo 4 de cada 10 capturas iniciaban un proceso judicial. Durante 2007 la eficacia fue 3.4% de condenas, en dicho año la FGR, PNC y CSJ recibieron fondos para mejorar su desempeño.

La entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal en 2011, significó una de las principales estrategias implementadas para agilizar los procesos judiciales, creando figuras como el

¹⁰⁵ Estimado como cociente del total de condenas y casos ingresados entre 2005-2016.

procedimiento sumario y flexibilizando la aplicación del proceso abreviado para subsanar el déficit de resoluciones, sin embargo, pese al leve aumento del número de condenas logradas entre 2011-2016, las tasas aún son bajas. Del mismo modo a lo largo del periodo se evidencia un bajo nivel de eficacia del sistema judicial salvadoreño.

Tabla 29 – Eficacia en el Procesamiento de Delitos Graves, Periodo 2005-2016

Año	Ingresados		Condenas	Tasa (%)	
	Número de casos	Variación (%)		Archivados	Condenas
2005	31,103		N/D	35.2	N/D
2006	31,226	0.4	N/D	32.1	N/D
2007	32,388	3.7	N/D	24.6	N/D
2008	36,701	13.3	N/D	26.0	N/D
2009	59,692	62.6	N/D	33.5	N/D
2010	38,242	-35.9	N/D	40.0	N/D
2011	38,143	-0.3	N/D	54.8	N/D
2012	32,890	-13.8	N/D	66.1	N/D
2013	31,585	-4.0	3,384	71.7	10.7
2014	29,276	-7.3	3,188	68.7	10.9
2015	27,966	-4.5	2,721	64.5	9.7
2016	24,130	-13.7	2,853	51.5	11.8
Total	413,342		12,146	45.9	10.8¹⁰⁶

Fuente: Elaborado a partir de datos del Departamento de Estadística según registros de SIGAP. *Corresponde a los delitos de homicidio, robo, hurto y extorsión.

En la Tabla 29 se muestra información relativa al conjunto de delitos con mayor incidencia en el país: homicidios, extorsión, robos y hurtos; casos ingresados, condenas, casos archivados y sus respectivos porcentajes respecto a los ingresos sobre dichos tipos de delitos. Del total de casos ingresados a FGR, los delitos graves conforman 31.7% en el periodo estudiado, de estos el 45.9% fueron archivados, es decir, que por cada 10 casos ingresados aproximadamente 3 fueron por delitos considerados graves, de ellos, únicamente 2 pasaron a la primera fase de judicialización.

El archivo de casos puede ocurrir cuando la FGR se ve imposibilitada de individualizar al presunto responsable del ilícito cometido o cuando habiendo individualizado al sospechoso no hay elementos suficientes de prueba para incriminarlo y no se tienen elementos adecuados para fundamentar un requerimiento fiscal; y cuando no es posible continuar con el proceso por ausencia de algún requisito

¹⁰⁶ Se calculó a partir de la cantidad de casos por delitos graves que finalizaron en condenas respecto al total de denuncias ingresadas por esos crímenes entre 2013 y 2016.

de procesabilidad señalado por la normativa penal. Adicionalmente dichos archivos pueden ser definitivos o administrativos. El primer tipo se aplica cuando ocurren las dos circunstancias descritas, por su parte el segundo ocurre cuando el caso queda suspendido ante la imposibilidad de incorporar más elementos que esclarezcan el delito investigado (IUDOP, 2014).

Pese a que el número de casos ingresados por delitos graves experimentó una reducción del 22.4% entre 2005-2016, la tasa de casos archivados se incrementó. El periodo presidencial correspondiente a Elías Antonio Saca, registró la menor proporción de casos archivados implicando una mayor cantidad de procesos judiciales penales abiertos y por tanto una mayor eficacia del trabajo fiscal para sustentar las detenciones. Lo anterior coincide con un conjunto de iniciativas implementadas en los ejes de represión y prevención.

Posterior a los resultados modestos obtenidos por el Plan Súper Mano Dura, las autoridades se concentraron en fortalecer las unidades investigativas de la PNC, la FGR y la creación de varios cuerpos de ley. Dichas estrategias se concretizaron en crear la División de Investigación de Homicidios (DIHO) especializada en la investigación de dicho delito y la División de Investigación del Crimen (DIC); Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República¹⁰⁷ dotándola de mayores atribuciones en la investigación penal; creación de la Escuela de Capacitación Fiscal; Ley Especial Contra Actos de Terrorismo; Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja; Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, entre otras.

Para el Dr. Jorge Antonio Pérez (2018) la tipificación de nuevos delitos ha permitido mejorar la eficacia fiscal, no así el endurecimiento de penas: *“Los aumentos de penas no se traducen en aumentos del número de casos resueltos, pero se considera que algunos delitos tienen muy poca pena, de ahí que se impulsen dichas medidas para generar un efecto disuasivo en el potencial criminal,...en el caso de la tipificación de delitos es diferentes porque ha ayudado en el trabajo, inclusive fiscalía propuso algunos, ya que antes teníamos casos que eran desestimados por los jueces al ser débil al no existir una normativa en que sustentar la acusación”*.

La eficacia experimentada entre 2005-2009 parece estar influenciada por mejoras en las investigaciones de la PNC y las nuevas normativas punitivas creadas en el periodo. Hacia 2009, dicha eficacia se redujo con el incremento del 62.6% en los casos ingresados, pasando de 26% al 33.5% en

¹⁰⁷ Decreto Legislativo Número 1037, del 27 de abril de 2006, publicado en el Diario Oficial Número 95, Tomo 371 el 25 del mayo de 2006.

la tasa de archivados, principalmente en robos, hurtos y homicidios que quedaron en la impunidad. En los años posteriores dicha tasa aumentó registrando su máximo en 2013 con 71.7% en robos y hurtos presentando los niveles más altos de impunidad en esos años, seguidos de extorsiones y homicidios que desde los inicios de la gestión presidencia de Funes experimentaron un mayor nivel de casos archivados.

Considerando la baja cantidad de casos que durante los últimos años han logrado pasar a un proceso judicial, los niveles en la tasa de condenas refuerzan el bajo nivel de eficacia del eje de Procesamiento. Los datos disponibles desde 2013 a 2016, muestran una tasa promedio del 10.8% para los delitos considerados graves, superando la tasa general de condenas, 3.4% entre 2005-2016.

El conjunto de soluciones que los casos por delitos graves transitan hasta llegar a la fase de vista pública y que permite identificar las fases que presentan dificultades a superar para la FGR se aprecian en la Tabla 30.

Como expone IUDOP (2014), la eficacia del proceso dependerá de la coordinación entre las instituciones que persiguen, investigan y juzgan el delito. Así, un deficiente desempeño fiscal y policial influirá en el resultado del juzgamiento, igual que un mal desempeño judicial puede afectar una buena labor de la FGR-PNC.

Tabla 30 – Audiencias y Sobreseimientos en Delitos Graves, Periodo 2013-2016

Año	Audiencia		Sobreseimientos			
	Inicial	Preliminar	Provisional	Definitivo	Total	Variación (%)
2013	4,640	2,639	370	383	753	
2014	4,088	2,454	352	409	761	1.1
2015	3,402	2,217	312	384	696	-8.5
2016	3,150	2,222	268	466	734	5.5
Total	15,280	9,532	1,302	1,642	2,944	

Fuente: Departamento de Estadística según registros de SIGAP de la Fiscalía General de la República de El Salvador.

En los cuatro años de los que se dispone información 15,280 casos llegaron a los Tribunales de Paz, equivalente al 13.5% de casos ingresados a la FGR en el mismo periodo. De estos, 9,532 alcanzaron la audiencia inicial, representan los casos donde la FGR destina mayor parte de los esfuerzos durante la fase de judicialización, disponiendo un plazo máximo de seis meses, con opción a prórroga para reunir elementos de acusación para pasar a un juicio, de no lograrlo, la acciones

concluyen en sobreseimiento, sin una sentencia que esclarezca la realidad de los hechos ilícitos, con ello, los recursos y esfuerzos utilizados desde la captura del imputado por la PNC, la investigación fiscal y los tribunales de justicia son desaprovechados al no incidir sobre la criminalidad.

La cantidad de casos que son investigados por fiscales y luego desestimados por jueces por debilidad en las acusaciones se agrupan en los sobreseimientos, que en el periodo representaron el 19.3% de casos con audiencia inicial. Estas pueden ser de dos tipos: provisional o definitivo. El sobreseimiento provisional es la figura previa a dictar sobre la figura definitiva, advirtiendo al fiscal el cierre del proceso de no presentar información que justifique la continuidad del proceso. Por su parte el sobreseimiento definitivo da por concluido el caso, sin emitir sentencia dado que la FGR no pudo presentar elementos convincentes ante el juez para sustentar la acusación y pasar a una vista pública. Los sobreseimientos pueden interponerse en la audiencia inicial, a lo largo de la instrucción, en la audiencia preliminar e incluso en el juicio oral (IUDOP, 2014).

El Eje de Procesamiento es poco efectivo para incidir sobre la criminalidad, dado que un proceso por un delito grave puede durar hasta un máximo 393 días, sin contar la vista pública, por tanto el presentarse una resolución no favorable para la FGR implica un alto grado de recursos utilizados que no se materializan en contribuciones para reducir la criminalidad mediante el castigo de los actos antisociales generando impunidad. Adicionalmente la larga duración del proceso, complejidad de los delitos, baja coordinación interinstitucional, falta de recursos, etc., impide que los casos se resuelvan en el mismo año de ingreso, generando que cada año los nuevos casos sobrecarguen la labor fiscal. Como se mostró en la Tabla 27 cada fiscal ha recibido anualmente un promedio de 156 casos nuevos dificultando la operatividad, difiriendo con la interpretación de la alta tasa de fiscales por 100 mil habitantes que en una primera aproximación intuía una alta capacidad operativa para la fiscalía.

Para el Dr. Pérez (2018) un indicador más apropiado sobre el desempeño de la FGR y su eficacia residen el número de casos resueltos, en tal sentido explica: *“...desde el momento en que se recibe la denuncia, la institución está realizando su trabajo y empleando los recursos que posee de la mejor manera, aunque no logre llegar a instancias judiciales o a una condena, lo cual sucede en muchos tipos de delitos menores como el hurto o robo. El sistema tiene diversas salidas para esos casos, llamadas salidas alternas, conciliación, desestimación, ya no quiere colaborar la víctima, etc., pero sí hubo un trabajo fiscal, tal vez no favorable al usuario pero si se resuelve. Ese indicador es más*

apropiado para nosotros y andamos por el 70% de los casos resueltos en contraste con los casos que finalizan en condenas.

Adicionalmente Dr. Pérez (2018) expone que existen limitantes para establecer metas y trabajar con base a ellas, debido a la alta variabilidad del comportamiento criminal y la dificultad de pronosticar la cantidad de casos que ingresan a la institución, es así que un objetivo puede verse minimizado por un incremento en los casos registrados. Desde dicha perspectiva considera necesario desarrollar un sistema de inteligencia integral y articulado que permita reunir información para la investigación estratégica del problema y lograr mayor eficacia.

Al examinar el presupuesto de la institución los incrementos más significativos se produjeron en 2007-2008, durante un proceso de transformaciones que inició en 2006 con la aprobación de la Ley Orgánica de la misma y el Reglamento de la Carrera Fiscal, con ello, se realizaron refuerzos presupuestarios para la formación y ampliación del personal de la fiscalía, adquisición de equipos y creación de la Escuela de Capacitación Fiscal, simultáneamente percibió fondos del Fideicomiso para Inversión en Educación Paz Social y Seguridad Ciudadana. Estos años muestran las menores tasas de casos archivados por crímenes graves en todo el periodo, principalmente en robos y hurtos agravados, aumentado los procesados en primera fase judicial, lo que a su vez se vio reflejado en la mejora del indicador de eficacia policial y capturados–procesados.

Paralelamente manifestó las dificultades que representan desempeñar la labor fiscal dependiendo de otras instituciones para cumplir con los plazos establecidos y dar solución a los casos: *“El fiscal requiere ciertos peritajes especializados para fortalecer la acusación. Esto representa una limitante ya que se recurre al personal que otras instituciones dispongan para tal propósito. El tiempo es otro factor importante, frecuentemente se necesita resolver un caso y presentar la prueba en seis meses y hay pocos peritos ante una gran cantidad de información, resultando difícil cumplir con los plazos brindados por un juez. Si la institución tuviera sus propios peritos o un instituto forense favorecería”*.

De igual manera sobre la no disposición de un cuerpo de investigación propio, dependiendo de la disponibilidad policial para las investigaciones, expone: *“Según la constitución la fiscalía tiene que investigar en colaboración con la PNC, pero dicha institución no posee suficiente personal para cubrir el alto número de caso que ingresan. Es contraste, las instituciones fiscales de otros países poseen sus propios organismos de investigación y no están supeditados a la policía. Allí hay serias dificultades*

ya que por cada 100 órdenes funcionales giradas a la PNC solo resuelven un 1% en los plazos establecidos.

Lo anterior expone la débil coordinación entre la FGR y la PNC. Donde estos últimos también consideran que el acoplamiento interinstitucional no es el más adecuada, sugiriendo que para mejorar la labor investigativa la FGR sea más clara y concisa en las direcciones funcionales que gira ya que muchos errores se derivan de la falta de recomendaciones por los fiscales generando insumos investigativos deficientes (Cárcamo, 2011).

3.4.2. Eficiencia del Presupuesto Institucional

Para medir la relación entre la tasa de condenas con respecto al presupuesto ejecutado por la FGR, se estimó el indicador gasto promedio por condenado. Los valores bajos se interpretan como mayor eficiencia mientras los altos se aludiran menos eficiencia.

Tabla 31 – Gasto Promedio por Condena y Presupuesto Ejecutado, Periodo 2005-2016

Años	Presupuesto ejecutado		Condenas		Gasto promedio (1) / (2)	
	Total en US\$ (1)	Variación (%)	Total (2)	Variación (%)	Total en US\$	Variación (%)
2005	19,597,100		N/D		N/D	
2006	21,402,300	9.2	N/D	N/D	N/D	N/D
2007	29,103,200	36.0	3,419	N/D	8,512.2	N/D
2008	37,727,100	29.6	3,514	2.8	10,736.2	26.1
2009	41,313,300	9.5	4,875	38.7	8,474.5	-21.1
2010	35,665,300	-13.7	5,514	13.1	6,468.1	-23.7
2011	37,785,300	5.9	4,108	-25.5	9,198.0	42.2
2012	34,344,100	-9.1	4,826	17.5	7,116.5	-22.6
2013	39,198,600	14.1	5,326	10.4	7,359.9	3.4
2014	44,557,000	13.7	5,801	8.9	7,680.9	4.4
2015	48,955,800	9.9	6,012	3.6	8,143.0	6.0
2016	47,739,200	-2.5	N/D	N/D	N/D	N/D
Total	437,388,300		43,395		8,034.3¹⁰⁸	

Fuente: Departamento de Estadística según registros de SIGAP de la Fiscalía General de la República de El Salvador y Estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda

El gasto promedio por condena y el presupuesto ejecutado por la FGR durante el periodo 2005-2016 se muestra en la Tabla 31. Entre 2007 y 2015 se evidencia un gasto promedio relativamente alto (US\$8,034.3) por cada condenado. El presupuesto ejecutado por la institución incrementó en 143.6%,

¹⁰⁸ El estimado corresponde a la suma de los casos que finalizaron en condena entre 2007-2015 entre la suma de presupuesto ejecutado por la FGR entre esos mismos años.

experimentando variaciones positivas en la mayoría de los años con excepción de 2010, 2012 y 2016 cuando acontecieron recortes en su techo presupuestario. El gasto ejecutado durante todo el periodo asciende a US\$437.4 millones, equivalentes al 14.4% de los recursos utilizados por el eje Procesamiento Judicial.

En 2006 la institución inició un proceso de transformaciones con la aprobación de la Ley Orgánica de la misma y el Reglamento de la Carrera Fiscal. Inició la unificación de las plazas laborales bajo el régimen de contratos con un 10% de incremento salarial y creación de nuevas plazas, arrendamiento de inmuebles, equipo, entre otros. Se realizaron refuerzos presupuestarios con fondos generales y del Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana. Dichas medidas se tradujeron en un crecimiento de la ejecución de recursos del 36% y 29.6% en 2007 y 2008.

Durante los años 2009 y 2010 con los altos niveles de criminalidad experimentados, se generó un aumento del número de casos totales ingresados a la institución, el número de casos con sentencia condenatoria creció en 38.7% y 13.1% respectivamente; por su parte el gasto promedio por condena se contrajo, registrado su valor más bajo en 2010 con US\$6,468.1, siendo el año más eficiente.

En 2011 entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, que entre otros objetivos, instalaba reducir la mora judicial y agilizar los procesos; sin embargo, la cantidad de condenas no incrementó, propiciando que hasta finales del periodo de estudio el gasto por condena se mantuvieran en niveles medios.

Tabla 32 – Composición del Presupuesto de la FGR, Periodo 2005-2016 (En Millones US\$)

Concepto	Años											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Remuneraciones	15.6	16.9	20.6	22.8	25.2	25.4	26.7	27.4	28.1	30.1	30.1	31.3
Adquisición de Bienes y Servicios	3.9	3.3	5.5	7.3	8.4	9.0	10.6	6.7	10.5	11.9	15.7	11.9
Gastos Financieros	0.2	0.2	0.1	5.1	4.6	0.2	0.2	0.2	0.2	1.6	3.0	4.3
Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Inversión en activos fijos	0.0	1.0	2.8	2.5	3.2	1.1	0.3	0.0	0.4	1.0	0.1	0.2
Total	19.6	21.4	29.1	37.7	41.3	35.7	37.8	34.3	39.2	44.6	49.0	47.7

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

La Tabla 32 muestra la composición del presupuesto ejecutado por rubros del gasto. Entre 2005-2016, el personal de la institución aumentó en 23.8% pasando de 1,452 a 1,797. En esas circunstancias las remuneraciones conforman el componente con mayor utilización de recursos,

68.7% de la ejecución del periodo seguido de adquisición de bienes y servicios con 23.9%, gastos financieros con 4.6% e inversión en activos fijos con 2.9%.

Las remuneraciones representan una menor proporción del presupuesto que otras instituciones del rubro, como la PNC con el 83.2%, no obstante, el componente bienes y servicios es superior con un 23.9% para la FGR en contraste con el 13.4% de la institución policial. Según Dr. Pérez (2018) dicho rubro de gasto es elevado debido al pago de arrendamientos para todas las sedes fiscales, ya que no posee infraestructura propia, de ahí la importancia de construir un edificio para la sede fiscal central mediante financiamiento externo, destinando los recursos actualmente utilizados en alquileres al pago de dicho préstamo.

En la gráfica anterior se observan los bajos niveles de inversión en activos fijos que la FGR registró desde 2005 a 2016. Los montos más significativos para tal fin ocurrieron entre 2006 y 2009, sin embargo, no estuvieron destinados al desarrollo de infraestructura sino a la adquisición de equipos, vehículos¹⁰⁹, reparación y mantenimiento de instalaciones.

Los recursos de FOSEDU fueron una importante fuente de financiamiento para subsanar dichas erogaciones. Entre 2007-2009 la FGR recibió cerca de US\$8 millones distribuidos en los tres años que duró el fideicomiso. Así mismo, la cooperación internacional y las ONG brindaron apoyo mediante asistencias técnicas, equipos, arrendamientos de locales, etc. Se logró gestionar cooperación para la instalación de un Centro de Intervención de Telecomunicaciones, con apoyo del Departamento de Estado de EE.UU en 2012, su valor para un funcionamiento pleno se estimó en US\$22 millones, sin embargo solo se adquirieron US\$5 millones para su mínima operatividad. En 2015 se aprobó un préstamo por US\$44.9 millones destinado a la construcción, equipamiento y modernización de las oficinas centrales de la FGR que aún se encuentra en proceso de ejecución.

Actualmente se gestiona financiamiento internacional para modernizar la plataforma informática y US\$20 millones adicionales para complementar los fondos del préstamo del edificio central, este último forma parte de una solicitud de US\$24 millones de los fondos del CESSC (Dr. Pérez, 2018).

Resulta claro que el fortalecimiento de la capacidad investigativa de la FGR mediante el desarrollo de infraestructura, ha recibido poco énfasis durante el periodo. Si bien dicha partida es una de la más significativas del componente en relación a otros ejes considerados, su distribución en cada institución

¹⁰⁹ Las inversiones realizadas para renovación de la flota vehicular, figuran como uno de los principales logros de la institución, pasando de disponer un vehículo por cada 20 fiscales a uno por cada cuatro de ellos.

fue desigual ya que el Órgano Judicial es quien recibió la mayor cantidad de recursos para este fin en el periodo estudiado, US\$221.6 millones; de ello el 86.7% fue financiado por fondos generales, monto que resulta elevado frente a los US\$76.9 millones de la PNC o los US\$48.3 millones de la DGC invertidos en infraestructura, como ante el nulo monto para la FGR en dicho componente presupuestario.

Los recursos disponibles para mejorar la eficacia son limitados, de acuerdo a la opinión del Dr. Pérez (2018) expone que en la FGR existe un déficit presupuestal histórico que en la actualidad no ha podido superarse, siendo la principal limitante para brindar un mejor servicio a la población: *“Desde que la fiscalía tomó el papel protagónico en la acusación penal, tenía que cambiar toda su estructura. Antes la institución solo tenía 280 empleados, ahora son cerca de los 2,000 empleados. Había una oficina en Santa Ana, en San Miguel, San Vicente y otra en San Salvador. Cuando se da el cambio (Código Penal y Procesal Penal, 1998) se tuvo que crear por lo menos 15 oficinas fiscales para acercar los servicios a la población... un 30% de las funciones de los jueces pasó a los fiscales, pero, ¿Cuánto fue el presupuesto que pasó a la fiscalía? Debió ser un 30%. Se solicitó un presupuesto de 200 millones de colones para hacer su cambio estructural, pero solo dieron 50 millones y con desembolsos escalonados... al final dieron menos de eso. Desde que se creó el sistema penal acusatorio, la institución nació con déficit y ha venido arrastrando ese déficit... Los nuevos códigos demandaban tener una institución más fuerte, pero nació débil, nació con pocos recursos.*

Adicionalmente para Dr. Pérez (2018) la falta de representación del Ministerio Público en la discusión de la política presupuestaria y la inestabilidad generada por los cambios en las administraciones gubernamentales, representan limitantes para mejorar la labor institución. De allí la propuesta por fundamentar la asignación de recursos con base en la normativa constitucional, como sucede con el Órgano Judicial; debido a que los titulares de la FGR tienen poco tiempo para ejecutar los planes institucionales y acomodarlos con los recursos que le dispongan el gobierno y sus procesos burocráticos, reduciendo así el tiempo disponible para ejecutar los recursos y planes.

3.4.3. Economía en la Administración del Presupuesto.

La capacidad de la institución para utilizar sus recursos presupuestarios se evalúa determinando el porcentaje de ejecución presupuestaria anual y la variación entre el presupuesto votado y ejecutado.

Como se aprecia en la Tabla 33, existe un alto grado de ejecución presupuestaria durante el periodo. Desde 2015 se presenta una reducción en la ejecución de recursos producto de los atrasos

en el proyecto de construcción y equipamiento del edificio de la sede central de la FGR, generando que los recursos asignados a tal propósito sean subejecutados. Adicionalmente el incremento de los costos estimados para dicha infraestructura, ha generado la solicitud de un financiamiento adicional que aún se encuentra en discusión durante 2018, postergándose la utilización de esos recursos.

Tabla 33 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de la FGR, Periodo 2005-2016

Año	Presupuesto	
	Ejecución	Variación votado - ejecutado
2005	100.0	1.0
2006	99.8	10.3
2007	99.9	45.0
2008	98.1	30.6
2009	99.2	21.2
2010	100.0	3.8
2011	100.0	11.5
2012	100.0	2.4
2013	100.0	0.0
2014	100.0	0.0
2015	78.7	9.7
2016	72.5	-23.8
Total	95.7	9.3

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

La variación experimentada entre el presupuesto votado y ejecutado durante el periodo es del 5.5%. Los refuerzos extraordinarios más altos se experimentaron durante los años 2007, 2008 y 2009 respectivamente relacionado al proceso de cambio que inició la fiscalía. En dichos años se incurrió frecuentemente a la solicitud de refuerzos presupuestarios para hacer frente a las necesidades de pago de remuneraciones, contratación de personal, bonificaciones, alquiler de nuevas infraestructuras, entre otras.

Una situación presente para la FGR durante todas las gestiones presidenciales es el poco acompañamiento de recursos recibidos durante la implementación de los planes, políticas, y/o programas en Seguridad Pública. Pese a que toda acción del enfoque represivo influye sobre el desempeño de la institución en el marco de un sistema penal interconectado, no se realizan refuerzos presupuestarios previendo dichas consecuencias. En ese sentido, la institución debe gestionar sus recursos para lograr cubrir las funciones u objetivos que alguna acción impulsada desde otros órganos de Estado le asignen.

3.4.4. Efectividad en la Ejecución del Presupuesto.

El equilibrio logrado por la institución entre la eficacia y eficiencia se midió como un promedio simple de los indicadores anteriores normalizados, es decir, la tasa de condenas y el gasto promedio por condena sometido al proceso de normalización *Min-Max*. El valor de las estimaciones se presenta en siguiente tabla.

La estrategia impulsada por el gobierno central a través del Plan Anti-homicidios y Plan Sarissa, superando el enfoque de capturas masivas del Plan Súper Mano Dura por una operatividad policial más conservadora a la base del fortalecimiento de la investigación, se materializó en un mejor nivel de eficacia. En dichos años se conjugaron los resultados de fortalecimiento presupuestal para la PNC, FGR y CSJ aumentando con ello la capacidad investigativa policial y fiscal junto a la cobertura judicial.

Tabla 34 – Efectividad del Gasto para Procesamiento Judicial en FGR, Periodo 2007-2016

Años	Eficacia	Eficiencia	Efectividad
2007	0.13	0.52	0.33
2008	0.00	0.00	0.00
2009	0.34	0.53	0.44
2010	0.57	1.00	0.79
2011	0.04	0.36	0.20
2012	0.27	0.85	0.56
2013	0.57	0.79	0.68
2014	0.78	0.72	0.75
2015	1.00	0.61	0.80
2016	N/D	N/D	N/D
Promedio	0.41	0.60	0.51

Fuente: Elaborado a partir de los resultados en los indicadores, utilizando la metodología de normalización Mín-Máx.

El endurecimiento de la legislación penal constituye una de las principales estrategias implementadas en el componente analizado, aumentando las penas, definiendo nuevas tipologías de delitos o procedimientos especiales, con el objetivo de agilizar los procesos, aumentar el número de condenas y reducir la impunidad¹¹⁰. Pese a ello la tasa de condenas no incrementó a niveles significativos, solo pasó de 3.4% a 4.2% entre 2007 y 2009. Debido a los incrementos en los recursos

¹¹⁰ Entre ellas se encuentra la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (2006), Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos (2006), Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (2007), Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones Ilícitas y Delitos de Organizaciones de Naturaleza Criminal (2010), Reformas a la Ley Penal Juvenil (2010), Nuevo Código Procesal Penal (2011) y Ley Especial Contra el Delito de Extorsión (2015).

y los modestos resultados obtenidos, el gasto promedio por condena empeoró, al ser de los más altos del periodo estudiado, resultando en una efectividad promedio de 0.25 en dicho periodo.

Ante la ola de criminalidad que tuvo lugar en 2009, la efectividad aumentó, debido a que sin elevar los recursos se logró pasar de una tasa de condenas de 4.2% y 4.9% en 2010 y 2011. En ese contexto se experimentó la segunda mayor efectividad del eje, ya que con la reducción del 13.7% en los recursos, las condenas aumentaron.

Por otra parte, desde la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal inició un proceso de mejoramiento gradual en la efectividad. Con la implementación de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Ciudadana y Convivencia 2014-2019 y el Plan El Salvador Seguro se registraron los mayores niveles de efectividad, 0.75, 0.80 en 2014 y 2015, sin embargo, estos no se ven reflejados en el promedio del periodo debido a la baja efectividad registrados en años anteriores. En dichas circunstancias el promedio de eficacia, eficiencia y efectividad para el periodo es 0.41, 0.60 y 0.51 respectivamente.

3.5. Efectividad del Gasto en Rehabilitación y Reinserción del Criminal.

En El Salvador la DGCP y la DGCI constituyen las dos dependencias del MJSP encargadas de implementar las directrices en materia carcelaria. La primera administra la red de prisiones donde cumplen medidas privativas de libertad las personas adultas en conflicto con la Ley Penal. La segunda administra los centros de reclusión donde se encuentran los jóvenes que alcanzaron mayoría de edad en los Centros de Inserción del ISNA. La evaluación se centró en el sistema penal adulto empleando los siguientes indicadores.

- ✓ **Eficacia:** Tasa de reincidencia, estimada como la razón entre reos en calidad de reincidentes y el total de privados de libertad en un periodo determinado. Valores bajos indicaran mayor eficacia.
- ✓ **Eficiencia:** Gasto promedio en Rehabilitación y Reinserción por reo. En los valores bajos se asume mayor eficiencia.
- ✓ **Economía:** Presupuesto ejecutado frente al presupuesto modificado (en porcentaje). Mayor ejecución implica mejor capacidad de utilización de los recursos. Conjuntamente, se calcula la variación del presupuesto votado y ejecutado para cada ejercicio, mayores variaciones significan deficiencias en la proyección de recursos a utilizar.

Bajo la denominación de tratamiento penitenciario la Ley Penitenciaria define el conjunto de actividades terapéutico-asistenciales y programas intensivos de formación, educativos, laborales y de interacción social dirigidos a la reinserción social de los condenados implementados por la DGCP. Se fundamenta en un enfoque resocializador de la pena. El criminal constituye un individuo que ha experimentado una ruptura en el proceso de socialización que requiere un tratamiento especial para abandonar los actos ilícitos. Los programas de Rehabilitación y Reinserción se rigen por el principio de participación voluntaria, además es necesario que el reo haya sido juzgado. Se ejecutan permanentemente dos tipos de programas: Generalizados y especiales.

Forman los programas generalizados los medios educativos de atención, que responden a las necesidades y carencias de la población penitenciaria. Dichos programas se dividen en: a) educación formal, b) formación laboral, c) físicos o deportivos, y e) competencias psicosociales. Estos se aplican a la totalidad de los reos que acepten participar. Por otra parte, los programas especializados se diseñan e implementan de acuerdo al perfil criminológico del privado de libertad, considerando únicamente dos tipos: para ofensores sexuales y drogodependientes.

Uno de los principales obstáculos para la aplicación de las medidas y obtención de resultados favorables son los elevados niveles de hacinamiento con bajo número de personal, dificultando un ambiente sano y la atención especializadas de los reos (Andrade y Carrillo, 2015).

3.5.1. Eficacia de la Rehabilitación y Reinserción del Criminal

Ampliando la perspectiva sobre el hacinamiento, la Tabla 35 presenta algunos indicadores penitenciarios que brinda un panorama del aumento de la población de reos adultos en El Salvador y la insuficiente capacidad de la infraestructura para albergarlos. Se muestra la población penitenciaria adulta, la tasa de reclusión nacional y centroamericana por cada 100 mil habitantes, además de la densidad poblacional por cada diez plazas disponibles en los centros penitenciarios.

Los datos reflejan un crecimiento del 194% en la población penitenciaria, entre 2005 y 2016. Las tasas de crecimiento más altas se experimentaron en 2006-2007 con 17.9% y 21% respectivamente, este último paralelo a la mayor proporción de reos no condenados, 36.8%.

Tabla 35 – Población Penitenciaria, Tasa de Reclusión y Hacinamiento, Periodo 2005-2016

Año	Población penitenciaria adulta		Tasa de reclusión por cada 100 mil habitantes		Densidad por cada 10 plazas
	Número de reos	Variación (%)	Nacional	Centroamérica	
2005	12,525		207	187	N/D
2006	14,771	17.9	243	185	N/D
2007	17,867	21.0	293	235	N/D
2008	19,814	10.9	324	188	N/D
2009	22,101	11.5	359	246	22
2010	24,662	11.6	398	223	24
2011	25,367	2.9	407	300	25
2012	28,383	11.9	451	261	28
2013	26,848	-5.4	423	277	26
2014	28,334	5.5	443	270	28
2015	32,645	15.2	505	369	32
2016	36,824	12.8	565	N/D	36
Promedio	24,178		385	249	28

Fuente: Elaborado a partir de estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Centros Penales (DGCP), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y El sistema penitenciario salvadoreño y sus prisiones contenido en Andrade y Carrillo (2015).

La tasa de reclusión por cada 100,000 habitantes pasó de 207 a 565 entre 2005 y 2016 evidenciando los efectos del enfoque represivo predominante en las políticas, planes y/o programas de Seguridad Pública. Al contrastar los datos con los valores de la región centroamericana El Salvador registra una tasa superior al promedio regional durante todos los años, 385 frente a 249 de la zona referenciada, superando en el orden a Panamá, Costa Rica y Guatemala con 363, 236 y 79 respectivamente en el mismo periodo, este último el más bajo en Centroamérica.

El crecimiento de personas privadas de libertad ha superado la capacidad en infraestructura penitenciaria para albergarlos. Hasta 2015 la capacidad instalada era para 10,190 personas, sin embargo, ese mismo año se registraron 32,645 personas privadas de libertad, implicando un hacinamiento de 320.4%, aumentando 41 puntos porcentuales el siguiente año en el marco de las Medidas Extraordinarias, cuya principal finalidad fue la Represión y seguridad de las cárceles.

Por otra parte, la densidad poblacional por cada 10 plazas disponibles pasó de 22 a 36 reos de 2009 a 2016, registrando un promedio de 28, es decir que, por cada espacio diseñado para cubrir las condiciones básicas requeridas por una persona privada de libertad, existen tres o cuatro de ellos compartiendo dicha área para finales del periodo.

De la misma manera existe un déficit en el personal penitenciario para desarrollar las actividades de Rehabilitación y Reinserción, como expone Andrade y Carrillo (2015), en promedio durante los años 2013-2015, solo 22 personas fueron designadas para impartir los talleres vocacionales a nivel nacional, donde cada especialista trabajó con 243 reos atendiendo al menos 4 talleres simultáneamente. De mantenerse las condiciones mencionadas, si se impartieran dichos talleres a la totalidad de la población penitenciaria condenada para 2016, se requeriría al menos un aumento del 85.5% en dicho personal.

Para la DGCI la situación es diferente, administrando solo 2 centros intermedios, cuenta con una Unidad Operativa de Tratamiento, en la que se diseña e implementan los programas orientados a la Reinserción Social. La población en dichos centros creció 751.2% entre 2009-2015, pasando de 77 a 656, sin embargo en contraste con el sistema penitenciario para adultos, la capacidad instalada creció 524%, es decir de 200 plazas a 1,248, con una densidad de 5 menores por cada 10 espacios disponibles y una relación de 3 técnicos por jóvenes para desarrollar actividades de Rehabilitación y Reinserción, logrando la participación del 90% de la población en los programas (Andrade y Carrillo, 2015).

Los datos recopilados para 2016 sobre los beneficiarios de las diversas medidas de rehabilitación y reinserción para la población penitenciaria adulta se muestran en la Tabla 36. Incluye tanto los programas generales como especializados, desarrollados como parte del tratamiento penitenciario establecido en la Ley Penitenciaria, y el programa Yo Cambio, este último implementado desde 2011.

Los datos muestran que en 2016 se beneficiaron a 26,264 reos en acciones vinculadas a Rehabilitación y Reinserción, equivalentes a 71.3% de la población penitenciaria. De ellos, el modelo penitenciario Yo Cambio presenta la mayor cantidad de reos involucrados, 57% del total beneficiarios. Por su parte los programas especializados y generales poseen el 2.8% y 40.2% respectivamente.

Tabla 36 – Beneficiarios de Programas en Rehabilitación y Reinserción, Año 2016

Políticas, planes y/o programas	Beneficiarios
Yo Cambio	14,970
Programas especializados	
Drogodependencia	361
Ofensores sexuales	369
Programas generales	
Total	26,264
Beneficiarios (% de la población carcelaria)	71.3

Fuente: Elaboración a partir de datos proporcionados por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Centros Penales.

Yo Cambio fue implementado durante 2016 en 8 de 20 centros penitenciarios¹¹¹. Entre los centros penales donde no se implementó ese año se encuentran Quezaltepeque, Zacatecoluca, Izalco y Ciudad Barrios debido a que se encontraban sometidos a las Medidas Extraordinarias de Seguridad. Una de las razones adicionales de no implementar programas, al menos en Ciudad Barrios, según la DGCP, fue la falta de Equipo Técnico Criminológico para diseñar e implementar principalmente programas especializados y generales.

Otro de los elementos destacables es el bajo nivel de reos que participan en los programas especializados. En 2016 se contabilizaron 2,650 reos condenados por violación sexual, sin embargo solo 369 se encontraban involucrados en talleres para tratar dichas conductas, es decir 13.9%. Según Rodríguez (2018) dicha situación es producto de la falta de personal para impartir los programas.

3.5.1. Eficiencia del Presupuesto Institucional

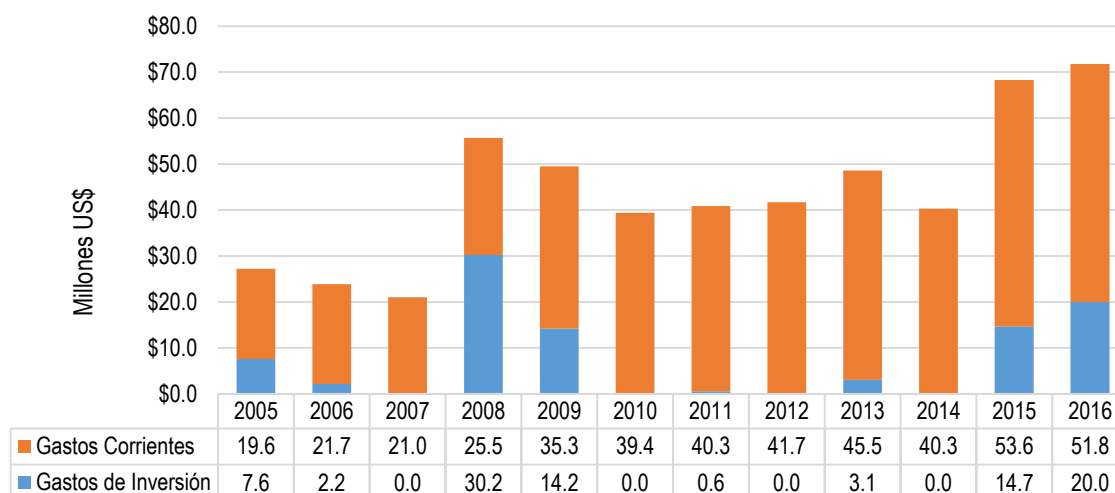
Una vez conocidos algunos de los resultados obtenidos por la DGCP, corresponde determinar la cantidad de recursos utilizados para obtener los resultados mencionados.

La Dirección General de Centros Penales cuenta con una partida presupuestaria dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Entre 2005-2007 dicha partida se denominó *Servicios de Reclusión y Readaptación*, el propósito de dichos recursos era administrar eficientemente el sistema penitenciario, garantizando la Rehabilitación y Readaptación del privado de libertad. Posteriormente la partida se nombraría *Administración del Sistema Penitenciario* acordando utilizar los recursos para Prevención y Rehabilitación, así el presupuesto para 2009 señalaba continuar la readaptación social de las personas privadas de libertad y el logro de los niveles de formación que faciliten su reinserción a la sociedad; sin embargo no se ejecutó ninguna acción adicional a los programas señalados por la Ley Penitenciaria hasta 2011 con la Política Penitenciaria Carretera de Oportunidades.

Tal y como se muestra en la Gráfica 9 el presupuesto ejecutado por la DGCP en sus componentes gastos corrientes e inversión, experimentó un crecimiento del 164.2% entre 2005-2016, de ello un 118.6 % es explicado por el crecimiento del gasto corriente que en promedio durante el periodo representó el 85% del total de recursos. En 2015 se distribuyó en 58.1% a servicios de alimentación, 31.9% a remuneraciones y 4.7% al pago de servicios básicos.

¹¹¹ El programa se desarrolló en los centros penales La Esperanza, Santa Ana, Usulután Jucuapa, Ilopango, Chalatenango y Apanteos.

Gráfica 9 – Composición Presupuestaria de la DGCP, Periodo 2005-2016 (en millones de US\$)



Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda. Nota: 2008-2009 incluyen fondos FOSEDU.

El alto hacinamiento representa uno de los principales obstáculos para la implementación adecuada de los programas del eje, en ese sentido, las inversiones en infraestructura penitenciaria contribuyen a solventar el problema. En el periodo estudiado el MJSP destinó partidas presupuestarias específicas para materializar las inversiones más importantes realizadas por la DGCP y DGCI.

Entre 2005 - 2016 se ejecutó al menos US\$101.7 millones, de estos el 43.7% fue financiado con fondos del FOSEDU, el resto es principalmente producto de préstamos gestionados con el BCIE y contrapartida del gobierno¹¹², sin embargo se caracterizaron por no ser ejecutados en las fechas programadas.

La DGCI registra una única inversión en infraestructura que corresponde a la construcción de la Granja de Rehabilitación de Ilobasco para jóvenes en conflicto con la Ley Penal Juvenil por US\$9 millones programando su ejecución para 2012, sin embargo, la estructura fue inaugurada hasta 2014. Dicho caso expone la importancia de las inversiones, que de no realizarse, hubiesen presentado un hacinamiento de 117 jóvenes por cada 100 plazas en 2015 (Andrade y Carrillo, 2015).

¹¹² El primero corresponde al contrato de préstamo N° 2015 por US\$143.4 millones aprobado por DL No. 370 el 27 de mayo de 2010. Publicado en DO No. 107, Tomo No. 387, del 9 de junio del mismo año para financiar la ejecución del “Programa para el Desarrollo de Infraestructura Social y Prevención de la Vulnerabilidad” El segundo financiamiento comprende al contrato de préstamo No. 2102 por US\$71 millones aprobado por Decreto Legislativo No. 503, el 3 de octubre de 2013. Publicado en DO No. 186 Tomo No. 401 del 8 del mismo mes y año para el “Programa de Fortalecimiento del Modelo Penitenciario en El Salvador”.

Por su parte la DGCP experimentó una ampliación significativa de su capacidad instalada a partir de 2014 con el “Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura del Sistema Penitenciario de El Salvador”. El programa contempló la ampliación y equipamiento del complejo penitenciario Izalco fase II y III, readecuación de las granjas penitenciarias de Izalco, Zacatecoluca y Santa Ana, además de la adquisición de un sistema de brazaletes electrónicos. Con lo anterior se proyectó pasar de 10 mil a 18 mil plazas disponibles, sin embargo, presentó dificultades para ejecutarse en las fechas programadas, concluyendo dichos proyectos hasta 2016 y 2017.

Los recursos específicos destinados a los programas del tratamiento penitenciario y otros programas, no se encuentran reflejados en las partidas presupuestarias del MJSP o la DGCP, siendo complejo estimar un presupuesto para Rehabilitación y Reinserción. Según Rodríguez (2018) a partir de 2018 el presupuesto de la institución posee una asignación específica para el programa *Yo Cambio*.

Determinar la eficacia, eficiencia y efectividad del rubro con la metodología utilizada en los otros Ejes Sustantivos presenta dificultades, principalmente por la falta de datos anuales sobre el número de beneficiarios de la Rehabilitación y Reinserción en los centros penales de adultos y el presupuesto específico para dichas actividades, debido a que la mayor proporción se emplea en pago de personal penitenciario y alimentación de reclusos (Andrade y Carrillo, 2015), por tanto suponer que todo el presupuesto de la DGCP se emplea en procurar desarrollar la Rehabilitación y/o Reinserción implicaría una sobre estimación de los recursos destinados a dicho fin.

El presupuesto promedio por reo durante el periodo 2005-2016 y los recursos estimados para las actividades del eje evaluado se presentan en la Tabla 37. Durante el periodo el gasto promedio por reo ascendió a US\$1,830.9 con fuertes alzas y bajas durante 2005-2010, descendiendo a un mínimo en 2007 con US\$1,176.1 y máximo en año siguiente US\$2,807.4. Los fondos destinados al desarrollo de infraestructura penitenciaria elevaron el gasto promedio por reo, principalmente durante la implementación del FOSEDU donde se presentaron los montos antes mencionados. Preliminarmente los bajos niveles de gasto pueden figurar como más eficientes, sin embargo, dado el alto nivel de hacinamiento, un bajo presupuesto promedio vislumbra las limitantes circunstancias del sistema carcelario y el entorno en que se desarrollan los programas de rehabilitación y reinserción.

Tabla 37 – Presupuesto Promedio por Reo en Rehabilitación y Reinserción, Periodo 2005-2016

Años	Presupuesto ejecutado		Adultos privados de libertad		Gasto promedio por reo (US\$) (3) = (1) / (2)	Gasto promedio para R&R (3)*11.6%	
	Total (US\$) (1)	Variación (%)	Total (2)	Variación (%)		Total (US\$)	Variación (%)
2005	27,191,200		12,525		2,171.0	251.8	
2006	23,896,700	-12.1	14,771	17.9	1,617.8	187.7	-25.5
2007	21,013,000	-12.1	17,867	21.0	1,176.1	136.4	-27.3
2008	55,626,500	164.7	19,814	10.9	2,807.4	325.7	138.7
2009	49,500,600	-11.0	22,101	11.5	2,239.7	259.8	-20.2
2010	39,426,200	-20.4	24,662	11.6	1,598.7	185.4	-28.6
2011	40,878,200	3.7	25,367	2.9	1,611.5	186.9	0.8
2012	41,675,300	1.9	28,383	11.9	1,468.3	170.3	-8.9
2013	48,682,800	16.8	26,848	-5.4	1,813.3	210.3	23.5
2014	40,316,200	-17.2	28,334	5.5	1,422.9	165.1	-21.5
2015	68,346,000	69.5	32,645	15.2	2,093.6	242.9	47.1
2016	71,834,400	5.1	36,824	N/D	1,950.7	226.3	N/D
Promedio	44,032,258		24,178		1,830.9	212.4	

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

El presupuesto para actividades de rehabilitación y reinserción, tiene a la base el estudio de Andrade y Carrillo (2015), quienes estimaron que entre los años 2012-2014, la DGCP destinó 40.9% de su presupuesto al pago de remuneraciones y 47.5% para alimentación de los privados de libertad, concluyendo que cerca del 88.4% de los recursos se utiliza en actividades no relacionadas a Reinserción y Rehabilitación. En razón de lo anterior se asumió que el otro 11.6% restante representan los montos disponibles para a utilizar en el componente evaluado.

Sujeto a lo anterior, los valores presentados, sirven de referencia para ilustrar la poca relevancia brindada por las diversas administraciones gubernamentales al eje rehabilitador. Durante el periodo, el gasto estimado para el componente fue de US\$212.4 por reo, experimentando aumentos como disminuciones entre cada año. Los valores altos están influenciados por los refuerzos del fideicomiso FOSEDU en 2008-2009 y los préstamos para fortalecimiento del modelo penitenciario entre 2015-2016. En esta perspectiva, si la calidad de la gestión se construye desde los recursos humanos, materiales y estos desde el presupuesto, en lo que se refiere a Rehabilitación y Reinserción en términos de programas para los internos, es un área altamente descuidada.

3.5.2. Economía en la Administración del Presupuesto.

La capacidad de la institución para movilizar adecuadamente los recursos del presupuesto se evaluó comparando los recursos asignados con el presupuesto modificado - ejecutado y la variación entre el presupuesto votado la ejecución de cada año. En el primer indicador los valores altos reflejan mejor capacidad de utilización de los recursos, en el segundo los valores altos revelan una baja capacidad en la proyección de recursos a utilizar.

Tabla 38 – Economía en la Ejecución Presupuestaria de la DGCP, Periodo 2005-2016.

Año	Presupuesto	
	Ejecución	Variación votado - ejecutado
2005	98.8	4.9
2006	99.3	22.5
2007	100.0	9.3
2008	100.0	6.1
2009	100.0	16.7
2010	98.4	37.5
2011	99.6	28.0
2012	99.1	19.5
2013	97.7	13.7
2014	65.6	2.7
2015	88.2	-0.5
2016	75.1	-6.4
Promedio	93.5	12.8

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años – DGCG – Ministerio de Hacienda.

El porcentaje de ejecución presupuestaria y las variaciones en los recursos asignados frente a los ejecutados son expuestos en la Tabla 38. Entre 2005-2016 en promedio el 93.5% del presupuesto modificado fue utilizado en los tiempos establecidos. Por su parte, la limitante asignación para gastos previstos se expone en las altas tasas de variación entre el gasto ejecutado y el financiamiento asignado al inicio de cada año. Durante el periodo cada año recurrió a recursos extraordinarios equivalentes en promedio al 12.8% de la asignación inicial.

Entre 2014 y 2016 se presentan las tasas de ejecución más bajas debido al poco avance en las obras de infraestructura del Centro Penitenciario de Izalco y las Granjas Penitenciarias, adicionalmente el monto destinado a la compra de brazaletes electrónicos no se utilizó en la fecha prevista por los vacíos legales existentes en la normativa de Medios de Vigilancia Electrónicos, que se encontraba en discusión en la Asamblea Legislativa.

De acuerdo a la opinión de Lic. Rodríguez (2018) jefe de la unidad tecnológica de la DGCP menciona que los altos niveles de burocracia y la poca coordinación entre instituciones limitan la utilización de los recursos en la forma programada y los resultados esperados. En ese sentido, expone los esfuerzos por reducir el alto hacinamiento: *“Coordinación si hay, mediante reuniones. El problema es en el campo operativo. Solo que esto es más subjetivo, no hay nada concreto que nos pueda comprobar los niveles de coordinación ni que capacidad tiene esa coordinación. La problemática reside en que nosotros somos el último eslabón del sistema punitivo del Estado, nos llega todo sin alguna consideración por parte de los otros sub sistemas (policial y judicial). Es así como todo se paga con cárcel. Y nosotros vamos a ver en la cárcel, gente que no debería estarlo. Allí interviene el tema de la relación con otras instituciones. Por ejemplo, en el tema de los brazaletes electrónicos se debe persuadir a los jueces para que, a una persona, en lugar de mandarla a la cárcel, le pongan los brazaletes, si cumple los requisitos, y así contribuir al no aumento de la población penitenciaria”.*

Según la opinión del entrevistado, los procesos de asignación y desembolso de los recursos dificultan cubrir los objetivos programados, principalmente el componente de gasto destinado a reducir el hacinamiento y financiado por cooperación internacional.

3.5.3. Efectividad en la Ejecución del Presupuesto.

Uno de los ejes centrales en los que se fundamenta toda estrategia de Rehabilitación y Reinserción es la tasa de reincidencia de los reclusos. Anteriormente se mencionó que los propósitos de la prisión es cambiar o rehabilitar a los internos y que no cometan nuevos delitos, reduciendo así la reincidencia. De ahí que la tasa de reincidencia sea un indicador aproximado de eficacia en el desempeño de la DGCP.

La efectividad de los recursos de la DGCP con base en la reincidencia de los reclusos se aprecia en la Tabla 39. Para el año 2012 se obtiene el mayor nivel de efectividad y eficacia, atribuido a la segunda tasa de reincidencia más baja y presupuesto por reo para Rehabilitación, 13.7% y US\$170.3 respectivamente.

En la tabla siguiente se presenta la normalización de la tasa de reincidencia como indicador de eficacia y el gasto promedio por reo para rehabilitación y reinserción estimado anteriormente.

Tabla 39 – Efectividad del Gasto en Rehabilitación y Reinserción DGCP, Periodo 2011-2016.

Años	Eficacia	Eficiencia	Efectividad
2011	1.00	0.72	0.86
2012	0.84	0.93	0.89
2013	0.45	0.42	0.43
2014	0.23	1.00	0.62
2015	0.05	0.00	0.02
2016	0.00	0.21	0.11
Promedio	0.43	0.55	0.49

Fuente: Elaborado a partir de los resultados en los indicadores, utilizando la metodología de normalización Mín-Máx.

Por otro lado, se observa que la efectividad adquiere los valores más bajos en 2015, esto es explicado por la alta tasa de reincidencia comparado con años anteriores, 18.2% equivalente a 5,929 privados de libertad de un total de 32,645 reos para ese año. Por lo tanto, el gasto en rehabilitación fue poco efectivo, adicionalmente el alto hacinamiento dificulta la implementación de programas en pro de rehabilitar y reinsertar.

En definitiva, los ex-reclusos se ven confrontados con restricciones para trabajar y/o el ingresar al sistema educativo debido a sus antecedentes penales, que obstaculizan el proceso de reintegración y contribuyen potencialmente a la reincidencia. Un problema relacionado con ello que se encuentra con frecuencia es la falta de coordinación entre los programas de preparación previos a la liberación y los servicios que se prestan en la comunidad. Estos problemas se hacen más evidentes ante la ausencia de adopción de una estrategia de reintegración general por parte de las autoridades.

En el presente capítulo se analizó el comportamiento de la criminalidad y los resultados obtenidos por la principal institución de cada eje sustantivo, evaluando los atributos de eficiencia, eficacia, economía y efectividad en los servicios brindados frente a los recursos utilizados, encontrando el desempeño más bajo en el eje Rehabilitación y Reinserción disintiendo con el resultado esperado, donde Represión figuraba con la menor efectividad en el periodo objeto de estudio.

Siguiendo los planteamientos de la International Association of Crime Analysts (IACA), la criminalidad es un fenómeno complejo, multifactorial y de difícil solución. Pese a que el Estado figura como proveedor formal de seguridad pública, existen múltiples medios y actores capaces de incidir en el problema. El grado de efectividad de las instituciones del rubro Justicia y Seguridad interactúa con

un conjunto de factores socio-económicos que incide sobre la criminalidad. Todos los entrevistados convergen en ese orden de ideas, que, junto al ejercicio de la persecución del crimen, factores como la educación, salud, empleo, integración familiar, procesos de socialización-aprendizaje, nivel de ingresos, pobreza, entre otros; configuran el clima de inseguridad en el país.

La atención estratégica hacia mejoras en las condiciones económicas y sociales es una tarea pendiente de las diversas administraciones gubernamentales¹¹³. Entre 2005-2016 la tasa de crecimiento promedio del PIB real fue del 1.8%, el promedio de la tasa de desempleo nacional registró 6.7% y el salario nominal promedio de la PEA ascendió a US\$382.1, levemente superior al costo promedio de US\$348.7 en la Canasta Ampliada (CA)¹¹⁴ del área urbana. La limitada capacidad del sector formal para absorber la fuerza de trabajo y brindar condiciones laborales favorables se vio reflejada en el 45.6% de la población ocupada que se desempeña en el sector informal y el 48.1% del total ocupados que no poseían prestaciones sociales.

El porcentaje de hogares con ingresos inferiores al costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y CA se refleja en el indicador de Pobreza Extrema y Relativa respectivamente, la suma de ambos conforma la Pobreza Total. Pese a que el primero pasó de 12.3% en 2005 a 7.9% en 2016, el segundo incrementó de 22.9% a 24.8% en el mismo periodo, resultando en una pobreza total que se redujo únicamente en 2.3 puntos porcentuales.

La deuda histórica en Educación se aprecia en los 6.2 años de escolaridad promedio que posee el total de la población entre 2005-2016, y el promedio de la tasa de escolarización en educación media del 36.7% entre 2009-2015¹¹⁵. Por su parte el gasto público destinado al rubro de desarrollo social y económico ascendió a US\$20,707.9 millones y US\$5,541.8 millones desde 2005 a 2016 es decir 40.1% y 10.7% de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central en esos años.

Si bien el componente social aumentó en 62.5% al comparar los recursos de inicios y final del periodo, el desarrollo económico solo creció en 2.4%. Al calcular la tasa de crecimiento ponderada del Presupuesto General de la Nación, se identificó que del 53.4% de incremento en 2016 respecto a

¹¹³ Los diversos indicadores presentados provienen de datos obtenidos en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Informes de la Gestión Financiera del Estado y Revistas del Banco Central de Reserva, varios años. Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Hacienda (MH) y Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR).

¹¹⁴ La Canasta Ampliada es dos veces el costo de la Canasta Básica Alimentaria, esta última se estima con base en el conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas y proteicas del individuo promedio.

¹¹⁵ Gerencia del Sistema de Estadísticas Educativas, varios años, Ministerio de Educación (MINED).

2005, 27.1 puntos porcentuales corresponden al área de gestión social en contraste con los 0.3 puntos porcentuales del área económica y los 14.8 puntos porcentuales de la GEJSP.

Ante dicho contexto se genera una disyuntiva en la asignación de los recursos públicos, que se agudiza ante la insostenibilidad de mayores incrementos del gasto en las finanzas públicas. Por un lado, las instituciones de GEJSP que hasta 2016 absorbieron el 19.7% del PGN, demandan mayores recursos para aumentar su efectividad, principalmente en la persecución del delito; y por otro lado figura el abordaje de las condiciones económicas y sociales vinculadas a las conductas criminales, que como se ha expuesto, han visto limitados sus recursos, en parte, para desviarlos al rubro de Seguridad Pública, siendo el más afectado el presupuesto del área de gestión Desarrollo Económico.

El estado de las condiciones económicas y sociales se ve afectado simultáneamente por la pérdida de recursos públicos potenciales que podría dinamizar esos sectores, pero que son desviados hacia el abordaje los efectos de la criminalidad, y por el fenómeno criminal en sí mismo. Según BCR. (2016) junto a Justicia y Seguridad otros rubros como Salud también destinan fondos en la atención de los efectos de la violencia criminal. En el año 2014 los costos en atención médico-hospitalaria en la Red de Salud Pública, únicamente en los delitos de homicidio, lesiones y violaciones ascendieron a US\$19.5 millones o 3.5% del presupuesto del ramo de Salud. Por su parte, el impacto de la criminalidad sobre las condiciones económicas medido por costos de robos-extorsiones, producción perdida y seguridad privada, estimados por el mismo autor, fue de US\$1,303.5 millones, US\$1,198.8 millones y US\$171.9 millones respectivamente en 2014.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

El presente estudio Gasto Público y Criminalidad en El Salvador evaluó la efectividad de los recursos ejecutados en la Gestión de Justicia y Seguridad Pública, dentro del marco de diversas políticas, planes y programas que tuvieron mayor alcance y permanencia en el país. A continuación, se exponen las principales conclusiones y hallazgos que se desprenden de los resultados obtenidos.

- Los recursos públicos utilizados por la GEJSP incrementaron 96.1% entre 2005-2016, como resultado del incremento en la asignación presupuestaria para Represión del Crimen frente al resto de ejes sustantivo. La carga ejercida por el rubro en las finanzas del Estado fue comparable al ramo de Educación y mayor a Salud y Desarrollo Económico. En el periodo objeto de estudio, el gasto se compuso principalmente por el eje represivo en 54.8%, seguido de Procesamiento Judicial con 34.9%, Rehabilitación y Reinserción con 6.3%, y finalmente Prevención con el 4%. Las unidades de análisis que poseen la mayor asignación de recursos respectivo de cada eje son la PNC, CSJ, DGCP e ISNA. Los datos indican que el enfoque represivo adoptado por las estrategias de seguridad se tradujo en una desequilibrada distribución de los recursos dando como resultado un incremento de la brecha entre el presupuesto de cada eje.
- La mayor proporción de recursos fueron financiados con fondos generales, especialmente los gastos corrientes de las instituciones, es decir, remuneraciones y adquisición de bienes y servicios. La cooperación internacional desempeñó un rol importante para sufragar gastos de capital, formación del recurso humano y programas específicos. El CESCC, que figuró como medida de financiamiento de las acciones preventivas del PESS, fue utilizado en su mayor proporción para pagar bonificaciones al cuerpo de Seguridad Pública, ascendiendo en 2016 a 60.3% de los ingresos de dicha contribución.
- La evaluación de los recursos ejecutados por las principales instituciones que conforman los ejes sustantivos, reveló un nivel de efectividad medio-bajo con puntajes estrechamente cercanos entre sí. La Prevención representada por ISNA tuvo el desempeño más efectivo, medido por el número de beneficiarios de las acciones en Prevención primaria, secundaria y terciaria, que pese a poseer solo 2.2% de los recursos de la GEJSP, brindó atención a un promedio de 3,620 menores anualmente en los Centros de Acogimiento y Centros de Inserción Social, registrando un gasto promedio por menor atendido de US\$3,358.7 en el periodo estudiado.

- Procesamiento Judicial conforma el segundo eje más efectivo entre 2005-2016. Durante el periodo registró leves mejoras en la tasa de condenas y el gasto por imputado condenado, sin embargo, aún se exhibe un elevado nivel de impunidad o ineficacia finalizando en condena solo el 3.4% de los casos ingresados en la FGR. Esa tasa se incrementa en los casos de homicidio, extorsión, robo y hurto alcanzando un promedio de 10.8% entre 2013-2016; pero en detrimento de una alta proporción de casos archivados respecto a los ingresados, 64.1% entre esos años. El gasto promedio que erogó anualmente la fiscalía para lograr una resolución condenatoria entre 2007-2015, ascendió a US\$8,034.3, al sumarse al gasto por captura que registró la PNC en esos años, se obtuvo un costo por persecución del delito de US\$13,148.2 por individuo, omitiendo los recursos empleados en defensa penal pública brinda por la PGR y los tribunales competentes de la CSJ. Los resultados de la evaluación indicaron mayor eficiencia ante una muy baja eficacia, resultando en un nivel de eficacia media.
- El eje Represivo fue el tercero mejor evaluado. Las mejoras del desempeño policial se reflejaron en una ascendente tasa de judicialización de las capturas junto a la reducción de las detenciones innecesarias. El gasto promedio por capturado fue mayor durante los años con auge delincencial, debido a los aumentos presupuestarios brindados a la PNC-FAES para aumentar la operatividad y que no se tradujeron en mejoras inmediatas de la persecución del delito, contribuyendo a que el 96% de los recursos de la institución se destinara al pago de remuneraciones en el periodo estudiado. Los gastos de alimentación por Régimen de Disponibilidad y el pago de servicios básicos conforman la mayor proporción del componente adquisición de bienes y servicios, por su parte, la inversión en equipo e infraestructura en promedio fue solo del 2.8% del total erogado. Para el Subcomisionado del área de Prevención de la PNC Jaime Chinchilla, los pocos recursos explican el nivel de eficacia de la institución, que al contar con un alto número de capital humano pero con equipos, infraestructura y tecnología obsoleta ven limitados los esfuerzos por perseguir el crimen. La evaluación determinó que la PNC es mas eficiente que eficaz, con una efectividad media.
- El eje de Rehabilitación y Reinserción fue el menos efectivo del periodo 2005-2016, ante el poco desarrollo de acciones significativas previas al programa Yo Cambio en 2011 que en 2016 alcanzó la participación del 40.7% de los privados de libertad. Los programas especializados son los que poseen mayor limitante para desarrollarse debido a la poca cantidad de personal técnico disponible, esto responde a la falta de recursos para brindar prestaciones atractivas a nuevo personal, y la aversión de los profesionales para atender a los reos. Con base en estimaciones, el gasto promedio por reo

ascendió a US\$1,830.9. Al deducir el gasto en remuneración del personal penitenciario, alimentación de los privados de libertad y pago de servicios básicos resultó un bajo gasto para Rehabilitación y Reinserción por privado de libertad (US\$212.2). La evaluación señaló que la DGCP tiene un desempeño más eficiente que eficaz, equivalente a una efectividad baja.

- Ante el insuficiente presupuesto asignado las instituciones evaluadas solicitaron refuerzos presupuestarios durante cada ejercicio fiscal. La DGCP fue quien mayores recursos obtuvo mediante el presupuesto extraordinario, reflejando la fuerte necesidad de recursos para cubrir las necesidades del sistema penitenciario como la alimentación de los reos y mejoras en infraestructura. El principal inconveniente de los limitados recursos asignados fue el lento proceso de asignación y desembolso de fondos adicionales solicitados al MH, obstaculizando el cumplimiento de los proyectos en las fechas programadas.

5.2. Recomendaciones

- Dadas las dificultades experimentadas por las instituciones del rubro para ejecutar funciones asignadas por políticas, planes y programas, constatado en el indicador de economía estimado, se recomienda realizar una asignación más precisa de los recursos a necesitar para cumplir con los objetivos de forma efectiva. Para el Ministerio Público es recomendable fundamentar las asignaciones en una normativa como ocurre con la Corte Suprema de Justicia. Las cambiantes políticas gubernamentales, frecuentemente enfocadas en réditos políticos, limitan la capacidad de generar cambios cualitativos ante la poca representatividad y capacidad de negociación del sector en la discusión de la política presupuestaria dentro del consejo de ministros del Órgano Ejecutivo.
- Asignar mayores recursos del rubro GEJSP al componente de inversión de capital, referidos a infraestructura y equipos. Históricamente los gastos corrientes absorbieron los recursos adicionales de las instituciones, principalmente el pago de remuneraciones, servicios básicos y alquileres, resultando en una baja eficacia.
- Mejorar los procesos de asignación y desembolso de los fondos del presupuesto. Todas las instituciones evaluadas recurrieron a un presupuesto extraordinario, debiendo superar múltiples procesos burocráticos para solicitar y obtener acceso a los montos aprobados, demorando en ocasiones los proyectos y/o programas destinados a inversión, principalmente cuando los fondos provienen de Cooperación Internacional. Se deben crear los mecanismos para que las instituciones

puedan gestionar donativos directamente con las organizaciones internacionales, ya que los procesos actuales obstaculizan la pronta disposición de dichas asistencias.

- La poca coordinación existente entre las instituciones que conforma el sistema punitivo del Estado, requiere de mayor integración operativa para mejorar la efectividad conjunta del rubro, desde la formación de los cuerpos de seguridad, la investigación, operatividad policial, agilización de procesos penales, ampliación de la capacidad instalada del sistema penitenciario y finalmente la Rehabilitación y Reinserción de los criminales a la sociedad.
- Apoyar con mayores recursos las labores realizadas por ISNA al ser la única institución del país que opera en los tres niveles de prevención simultáneamente. Contribuir al desarrollo de procesos de cohesión social favorables en los menores y sus familias, ampliando la calidad y alcance de los servicios brindados en Centros de Atención Inicial para continuar elevando la efectividad.
- En el eje de Represión y Procesamiento Judicial se recomienda destinar los incrementos presupuestarios al fortalecimiento de la investigación y reducción de la mora judicial, para dar eficacia al incremento de la operatividad policial de lo contrario únicamente se producirá un aumento del ya elevado gasto promedio por imputado condenado. Se debe considerar asignar un cuerpo de investigadores y peritos propios a fiscalía para liberar la fuerte carga laboral de la PNC y cumplir con los plazos que brindan los jueces para presentar los casos.
- Ante la fuerte presión presupuestaria que genera la incorporación de nuevos agentes y la estructura de bonificaciones y ascensos del personal de la PNC, se recomienda realizar un estudio que evalúe el impacto junto a la sostenibilidad en el largo plazo del incremento del componente remuneraciones y su relación con el desempeño.
- En el eje Rehabilitación y Reinserción se recomienda incorporar un componente presupuestario y su respectivo financiamiento a la DGCP, principalmente para impulsar los programas especializados de rehabilitación donde se tuvieron los más bajos niveles de participación. Brindar prestaciones atractivas y garantizar la seguridad del personal para la incorporación de más técnicos especializados que desarrollen esos programas. El gasto promedio por reo para el eje requiere incrementarse para ser más efectivos dado que solo se dispuso de US\$212.4 para rehabilitar y reinsertar a los criminales. El elevado nivel de hacinamiento expone la necesidad de impulsar iniciativas por la aplicación de penas no privativas de libertad para reducirlo. En tal sentido, se recomienda a la institución fiscal y los tribunales competentes de la CSJ solicitar y emitir medidas y penas sustitutivas a la privación de

libertad, para evitar la concentración de los espacios destinados a recluir a aquellos que se les imputen delitos menores que no requieran necesariamente estar dentro de un recinto y reproducir la escuela criminal en la persona.

- Los bajos niveles de gasto promedio pueden interpretarse como eficiencia, pero no reflejan la calidad del servicio, un elemento importante a evaluar. De esta manera se recomienda abordar en investigaciones futuras dicho aspecto para conocer el grado de satisfacción que percibe el usuario de los servicios de las instituciones del rubro de GEJSP, así como los efectos de la calidad en el grado de incidencia sobre la criminalidad.
- El presupuesto utiliza la metodología por áreas de gestión dificultando la capacidad para realizar estudios referidos a la eficiencia, eficacia y efectividad de los recursos ejecutados, por lo que se hace necesario aplicar una nueva metodología de asignación presupuestaria por resultados prontamente.

Bibliografía

- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. España: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Aguilar, J. (2004). *La mano dura y las "políticas" de seguridad*. Estudios Centroamericanos (ECA).
- Aguilar, J. (2016). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. 61-83.
- Alas, C. (2016). *Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008 - 2015*. FUSADES.
- Alfaro, A. (2014). *Enfoque Socio - Jurídico de los municipios libres de violencia en El Salvador, seminario de graduación en ciencias jurídicas*. Universidad de El Salvador.
- Alvarado, D. (2015). *Medición de la eficiencia estática y dinámica de las universidades mediante métodos no paramétricos. Aplicación a las universidades públicas ecuatorianas*. Universidad de Sevilla.
- Alvear, C. (2017). *La igualdad en el acceso a un servicio de justicia efectivo*.
- Andrade y Carrillo. (2015). *El Sistema Penitenciario Salvadoreño y Sus Prisiones*. San Salvador, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Talleres gráficos, UCA.
- Anuario Estadístico. (1911 - 1985). *de la República de El Salvador*. Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).
- Arriagada, I. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Chile.
- Aznar, J. (2012). *Nuevos métodos de valoración. Modelos multicriterio. 2da Edición*. Valencia.
- BCR. (2016). *Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador 2014*. Redibacen.
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, Vol. 76, Number 2, 169-217.
- Bergmann, A. (2015). *Homicidios en El Salvador y América Central, 1912-2012*. UCA.

- Bittner, E. (1975). *The functions of police in modern society*.
- Blanco, A. (2012). *Estrategia de incidencia política en El Salvador*. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).
- Boletín Presupuestario. (2008). *Proceso de formulación presupuestario por áreas de gestión*. DGP Ministerio de Hacienda.
- Bonnefoy. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Cabrera, K. (2006). *Estrategia de imagen institucional para la secretaria de la juventud del gobierno de El Salvador, Tesis de grado para optar a Licenciatura en Mercadeo*. Universidad Dr. José Matías Delgado.
- Carballido, A. (2008). *Estudio de la seguridad pública y privada en Centroamérica*.
- Cárcamo, L. (2011). *Capacidad de los recursos técnicos y humanos de la Fiscalía General de la República Regional Occidente para enfrentar las nuevas atribuciones que le atribuye el nuevo Código Procesal Penal*.
- Cardoza y Castillo. (2010). *Acciones de la política de seguridad pública en El Salvador en el periodo 1992 - 2009, tesis de para optar al grado de licenciatura en economía*. Antiguo Cuscatlan: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Carr-hill, R. (1979). *Crime, the Police and criminal statistics*. Department of Economics, University of Warwick, Coventry, England: Academic Press.
- Castillo, K. (2013). *El procedimiento sumario en el derecho procesal penal salvadoreño, Tesis de grado para optar a Licenciatura en Ciencias Jurídicas*. Universidad de El Salvador.
- CEPAL. (1999). *Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública*. Santiago de Chile: CEPAL . ECLAC.
- Clemente, A. (2014). *Análisis de la eficiencia de la gestión hospitalaria en la comunidad de Valencia. Influencia del modelo gestión. Tesis Doctoral*. Universidad Politécnica de València.
- CNSCC. (2014). *Análisis Sobre Violencia e Inseguridad en El Salvador*.

- CNSCC. (2015). *Plan El Salvador Seguro (Resumen Ejecutivo)*. San Salvador.
- CoLatino. (28 de Agosto de 2014). *Diario CoLatino*. Obtenido de La Policía Comunitaria es una “alianza” para trabajar en conjunto: <https://www.diariocolatino.com/la-policia-comunitaria-es-una-alianza-para-trabajar-en-conjunto/>
- Cruz. (2003). La construcción social de la violencia en El Salvador de la posguerra. *Revista Estudios Centroamericanos*, 1150-1171.
- DGCG. (2008). *Guía para la formulación del anteproyecto de presupuesto municipal por áreas de gestión*. San Salvador: Ministerio de Hacienda.
- DGCP. (15 de 01 de 2018). *Dirección General de Centros Penales. Estrategias de rehabilitación*. Obtenido de <http://www.dgcp.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/sistema-de->
- Diakoulaki. (1995). Determining objective weights in multiple criteria problems: The critic method. *Computers & Operations Research*, 22(7), 763-770.
- Díaz, W. (2009). *Territorialización de las expresiones de violencia y del Gasto Público destinado a seguridad ciudadana. Tesis de pregrado*. Antiguo Cuscatlan: Universidad Crentroamericana José Simeón Cañas.
- Díez-Ticio, A. (2003). *Análisis de la eficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana*.
- Dr. Pérez, J. (23 de mayo de 2018). Efectividad del Gasto Público de la FGR en el marco de las diversas políticas, planes y/o programas implementadas para reducir los niveles de criminalidad en El Salvador, en los años 2005 - 2016. (A. Rivas, & C. Azenón, Entrevistadores)
- EFE. (7 de Agosto de 2017). *La Prensa Gráfica*. Obtenido de Tregua entre pandillas se dio por invitación del Gobierno, testificó Colindres: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Tregua-entre-pandillas-se-dio-por-invitacion-del-Gobierno-testifico-Colindres-20170807-0013.html>
- ENPV. (2013). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. Gobierno de El Salvador.
- Equilibrium. (23 de octubre de 2013). Projóvenes II llegó a su fin. *Equilibrium Periodico Virtual*.

- Espinoza, Y. (26 de agosto de 2017). 12 mil estudiantes dejaron la escuela este año: Mined. *Diario El Mundo*.
- Eugenio y Javier. (2017). *La técnica de escalamiento lineal por intervalos: una propuesta de estandarización aplicada a la medición de niveles de bienestar social*. Sevilla, España: Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa.
- Farrel, M. (1957). *The Measurement of efficiency Productive*. *Journal of the Royal Statistical Society*.
- Fernández, S. (2001). Análisis de efectividad en la evaluación de programas sociales y educativos. *Revista Educación: La sociología de la educación. Balance y perspectivas.*, 317 - 339.
- FESPAD. (2005). Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la investigación criminal.
- FGR. (2007). Memoria de labores 2006-2007.
- Flores, C. (2018). *Seguridad pide extender un año más medidas extraordinarias en penales salvadoreños*. La Prensa Gráfica.
- FUNDE. (2017). *Curso de prevención de la violencia en línea. Módulo I*.
- FUSADES. (2016). Extorsiones a la micro y pequeña empresa de El Salvador.
- Gallegos, W. (2009). Territorialización de las expresiones de violencia y del gasto público destinado a seguridad ciudadana: Policía Nacional Civil 2006 - 2008. Tesis de grado para optar a Licenciatura en Economía. Universidad de El Salvador, El Salvador.
- García, C. (2002). *Análisis de la eficiencia técnica y asignativa a través de las fronteras estocásticas de costes: una aplicación a los hospitales del INSALUD*. Tesis de Doctorado. Universidad de Valladolid.
- García, D., & Rosales, L. (2011). *Política criminal para prevenir el delito de extorsión en el municipio de San Salvador, Trabajo de investigación para obtener el grado y título de Licenciado en Ciencias Jurídicas*. Universidad de El Salvador.
- García, F. (2008). *Propuesta de un manual de relaciones públicas para mejorar la imagen de la Delegación Centro de Policía Nacional Civil, Ubicada en el Municipio de San Salvador*. San Salvador: UFG.

- Glueck. (1950). *Unraveling Juvenile Delinquency*.
- GOES. (18 de enero de 2016). *Gobierno Inicia Plan de Prevención y Protección Escolar a Nivel Nacional*. Obtenido de El Salvador, Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.sv/gobierno-inicia-plan-de-prevencion-y-proteccion-escolar-a-nivel-nacional/>
- Gómez-Limón, J. (2011). *Evaluación de la sostenibilidad de las explotaciones de olivar en Analucía*.
- Gupta, D. (1977). *Socio-economic Cost of Unemployment and Income Inequality: a Cross National Study "1948-1967"*.
- Hecht, J. (2014). *Las agencias de seguridad privada en El Salvador: Estado de la colaboración público privada en prevención del delito en el sistema de seguridad pública*.
- IEG. (2015). *Informe Ejecutivo de Gobierno*. Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
- IFE. (2013). *Catálogo de buenas prácticas de políticas públicas en seguridad orientadas a construir ciudadanía*.
- INJUVE. (2014). *El camino del cambio en políticas públicas de juventud: legados de cinco años de gestión en El Salvador*.
- INJUVE. (2014). *Informe de rendición de cuentas. Junio 2013 - Mayo 2014*.
- INJUVE. (06 de mayo de 2017). *Instituto Nacional de la Juventud*. Obtenido de HISTORIA: <http://www.injuve.gob.sv/historial>
- ISDEMU. (2011). *Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres*.
- ISNA. (2011). *Boletín Estadístico Trimestral. Julio - Septiembre 2011*.
- ISNA. (2013). *Cuadernos Monográficos: compilación*.
- ISNA. (2015). *Memoria de Labores*. Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.
- IUDOP. (1998). *La violencia en El Salvador en los años noventas: Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador.

- IUDOP. (2014). *La situación de Seguridad y Justicia 2009 - 2014: Entre Expectativas de Cambio, Mano Dura Militar y Tregua Entre Pandillas*. UCA.
- IUDOP. (2016). *Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2016*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas - Boletín de prensa Año XXXI, No. 1.
- Jasso Fuentes, M. (2015). Teoría económica del crimen. *E-Innova BUCM, Diciembre (46) - Una nueva luz sobre París*.
- Jesús, C. (2000). *Política Criminal, Política Criminológica y Política Contra el Criminal*. México.
- La Prensa. (19 de 04 de 2012). *El Salvador crea primera unidad élite para combatir pandillas*. Obtenido de <https://www.laprensa.com.ni/2012/04/19/internacionales/98542-el-salvador-crea-primera-unidad-elite-para-combatir-pandillas>
- Larrú. (2003). *Empoderamiento y participación en la evaluación de acciones de cooperación al desarrollo: del discurso teórico a la práctica española*. España.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. (11 de Diciembre de 1996). *D.O. N° 7, T. 330*. El Salvador.
- Lic. Alfaro, O. (09 de mayo de 2018). *Efectividad del Gasto Público de la ISNA en el marco de las diversas políticas, planes y/o programas implementadas para reducir los niveles de criminalidad en El Salvador, en los años 2005 - 2016*. (A. Rivas, & C. Azenón, Entrevistadores)
- Licda. Larios, R. (09 de mayo de 2018). *Efectividad del Gasto Público de la PGR en el marco de las diversas políticas, planes y/o programas implementadas para reducir los niveles de criminalidad en El Salvador, en los años 2005 - 2016*. (A. Rivas, & C. Azenón, Entrevistadores)
- López, E. (1997). *Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana*. NEXOS.
- Marroquín, D. (17 de 3 de 2016). *Los 7 planes de seguridad que fracasaron en combatir a las pandillas*. Obtenido de [elsalvador.com: http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/181059/los-7-planes-de-seguridad-que-fracasaron-en-combatir-a-las-pandillas/](http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/181059/los-7-planes-de-seguridad-que-fracasaron-en-combatir-a-las-pandillas/)
- Martínez, A. (2001). *Análisis económico de la violencia en Colombia. Una nota sobre la literatura*. Bogotá.

- Mehay, S. (1977). *Interjurisdictional spillovers of urban police services*. San Jose State University: Southern Economic Journal .
- Mejía, C. (1998). *Indicadores de efectividad y eficacia*. Colombia: Documentos Planning.
- Meléndez y Bergmann. (2015). *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador*.
- Mendoza, O. (2008). *Vulneración al ejercicio de un efectivo acceso a la justicia ocasionado por resoluciones en recurso de amparo de la sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia de El Salvador, tesis para obtener el grado de Lic. en Ciencias Jurídicas*. Universidad de El Salvador.
- Meza, K. (25 de Noviembre de 2011). *El Salvador Historico - Comunidad salvadoreña virtual en pro de la busqueda de nuestras raices culturales*. Obtenido de Doctor Manuel Enrique Araujo: <http://www.elsalvadorhistorico.org/articulos/biografias/46-presidentes-de-el-salvador/146-doctor-manuel-enrique-araujo.html>
- MINED. (2007). *Plan Nacional de Educación 2021 - Informe de avance 2005 - 2007*.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Plan de capacitación y asistencia técnica para la reforma presupuestaria*. El Salvador.
- MJSP. (2009). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. El Salvador.
- MJSP. (2014). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*. El Salvador, San Salvador.
- MJSP. (2015). *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019*. San Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.
- MJSP. (25 de Octubre de 2016). *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*. Obtenido de Historia: <http://www.seguridad.gob.sv/historial/>
- OCDE. (2016). *Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador (Anexos del Capítulo 2)*.
- OCDE y CCI. (2008). *Handbook on constructing composite indicators Methodology and user guide*. París: OECD y CCI.

- Olavarria, M. (2007). *Delito y Violencia. Causas, Consecuencias y Estrategias de Prevención, Documentos Apoyo Docente N° 20 - Noviembre 2007*. Universidad de Chile: INAP.
- OPS. (1 - 2 de marzo de 2012). *Familias Fuertes: prevención de conductas de riesgo de adolescentes. OPS Comunicados de prensa*.
- OPS-OMS. (2003). *Informa Mundial Sobre la Violencia y Salud*. Washington D.C.
- Ortega, J. (2010). *¿Pobreza = delito? Los factores socio-económicos del crimen y el derecho humano a la seguridad pública*. México.
- Parra, J. (2013). *Nuevas tendencias en el estudio de la eficiencia policial. El índice de situación policial. Tesis Doctoral*. Universidad de Salamanca.
- Pascual, C. (2000). *Eficiencia de los centros públicos de educación secundaria de la provincia de Alicante. Tesis de Doctorado*. Alicante: España.
- Pierre, H. (2008). *Defensa y Seguridad. Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: RESDAL.
- PNC. (2010). *Memoria de labores. Junio 2009 a mayo de 2010*.
- PNUD. (2005). *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* San Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- Poblete, P. (2010). *La gestión de la seguridad pública: lecciones y tareas para el éxito*. Santiago, Chile.
- Ponce, C. (2016). *Extorsiones a la micro y pequeña empresa de El Salvador*. San Salvador: FUSADES.
- Quintero y Lahuerta. (2008). *Un índice de criminalidad para Colombia*. Revista Criminalidad, Volumen 50, Número 1, pp. 37-58.
- RAE. (2014). *Real Academia Española*. Obtenido de Diccionario de la lengua española (23.a ed.).
- RESDAL. (2013). *Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.: 1a ed.
- Reyna, V. (2017). *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994 - 2016)*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Rodríguez. (1981). *Criminología. 2da edición*. México.

- Rodríguez, L. (2018). *Efectividad del Gasto Público de la DGCP en el marco de las diversas políticas, planes y/o programas implementadas para reducir los niveles de criminalidad en El Salvador, en los años 2005 - 2016.*
- Romero, D. (2004). *Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: La violencia como problema público.* Estudios Fronterizos.
- Ruther, W. (1982). *La criminalidad (o el "delincuente") a través de las definiciones sociales (o etiquetamiento).*
- Saín, M. (2005). *Guía de evaluación del Estado de la seguridad ciudadana en América Latina.* PNUD.
- Sainz, H. (2008). *En la Ruta de la Prevención - Proyecto Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil en El Salvador (Projóvenes).* Algiers Impresores.
- Salazar. (2002). *Seguridad Nacional Hoy.* México D. F.: Aguilar Altea, Taurus S. A. de C. V.
- Sánchez, G. (2009). *Análisis de la sostenibilidad agraria mediante indicadores sistémicos: aplicación empírica para sistemas agrarios de Castilla y León.* Madrid.
- Schuschny, A. (2009). *Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible.* Chile.
- Sisco, J. (2011). *La política criminal en El Salvador y su efectividad en el combate contra la criminalidad. Tesis de grado para optar a Licenciatura en Ciencias Jurídicas.* Universidad de El Salvador.
- Sneyder, A. (1975). *Institutional Settings and Industrial Conflict.*
- SSPAS. (2017). *Informe de Violaciones a Derechos Humanos 2016.*
- Subcomisionado Chinchilla, J. (29 de mayo de 2018). *Efectividad del Gasto Público de la PNC en el marco de las diversas políticas, planes y/o programas implementadas para reducir los niveles de criminalidad en El Salvador, en los años 2005 - 2016.* (A. Rivas, & C. Azenón, Entrevistadores)
- Tager, A., & Aguilar, I. (2013). *La tregua entre pandillas salvadoreñas, hacia un proceso de construcción de paz social.* Interpeace.

- Tam, M. (2008). *Una aproximación a la eficiencia técnica en el gasto público en educación en las regiones del Perú. Consorcio de investigación económica y social.*
- Tudela, P. (2016). *Manual de análisis criminal para observatorios de seguridad en gobiernos locales: prevención del delito y solución de problemas.* Chile: IACA.
- UCA, E. d. (Septiembre de 2003). *Plan "Mano Dura": Violencia estatal contra las maras.* Obtenido de Revista Envío Digital, Número 258.: <http://www.envio.org.ni/articulo/1283>
- UNODC. (2007). *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean.*
- Vargas, W. y. (2013). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista científica "José María Córdova". Bogotá, Colombia.*
- Vásquez, C. (2003). *Teorías criminológicas sobre delincuencia juvenil.* Madrid.

Anexos

Anexo 1 – Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016

Delitos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hurto	14,916	12,282	8,124	9,488	10,152	9,676	10,871	10,254	9,268	7,533	6,344	6,111
Robo	9,097	7,172	5,705	5,997	6,480	5,418	5,769	5,521	5,346	4,732	3,810	3,400
Lesiones	7,006	4,885	3,069	3,428	3,901	3,891	3,681	4,228	4,322	3,920	3,226	2,506
Homicidios	3,779	3,927	3,497	3,179	4,382	3,987	4,371	2,594	2,513	3,921	6,656	5,280
Extorsión	599	2,525	2,497	2,729	4,528	3,992	3,296	2,937	2,785	2,480	2,242	2,183
Hurto de vehículo	3,383	2,489	1,998	2,031	2,159	2,312	2,476	2,301	2,492	2,048	2,098	2,007
Robo de vehículo	2,165	1,574	1,421	1,179	1,215	999	1,095	838	1,082	1,383	1,505	975
Violación	1,770	1,118	594	564	362	358	326	394	385	367	314	330
Homicidio cul. por acc. tto	1,563	1,185	1,188	1,206	1,118	1,050	989	994	1,028	1,043	1,140	1,207
Robo y hurto de vehículo.	734	544	486	334	331	239	161	161	149	173	216	157
Secuestro	8	17	15	10	22	29	15	14	14	17	21	23
Otros delitos	28,090	25,221	10,582	11,865	16,987	15,477	17,257	19,467	19,449	18,716	17,760	19,003
Total	73,110	62,939	39,176	42,010	51,637	47,428	50,307	49,703	48,833	46,333	45,332	43,182

Fuente: Datos obtenidos de las estadísticas registradas por la Policía Nacional Civil.

Anexo 2 – Delitos Normalizados Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016

DELITOS	Años											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
HURTO	1.00	0.70	0.23	0.38	0.46	0.40	0.54	0.47	0.36	0.16	0.03	0.00
ROBO	1.00	0.66	0.40	0.46	0.54	0.35	0.42	0.37	0.34	0.23	0.07	0.00
LESIONES	1.00	0.53	0.13	0.20	0.31	0.31	0.26	0.38	0.40	0.31	0.16	0.00
HOMICIDIO	0.31	0.34	0.24	0.16	0.45	0.36	0.45	0.02	0.00	0.34	1.00	0.67
EXTORSIÓN	0.00	0.49	0.48	0.54	1.00	0.86	0.69	0.60	0.56	0.48	0.42	0.40
HURTO DE VEHICULO	1.00	0.35	0.00	0.02	0.12	0.23	0.35	0.22	0.36	0.04	0.07	0.01
ROBO DE VEHICULO	1.00	0.55	0.44	0.26	0.28	0.12	0.19	0.00	0.18	0.41	0.50	0.10
VIOLACIÓN	1.00	0.55	0.19	0.17	0.03	0.03	0.01	0.05	0.05	0.04	0.00	0.01
HOMICIDIO CULPOSO POR ACC. TTO	1.00	0.34	0.35	0.38	0.22	0.11	0.00	0.01	0.07	0.09	0.26	0.38
ROBO Y HURTO VEHICULO CON MERCADERÍA	1.00	0.68	0.58	0.32	0.31	0.15	0.02	0.02	0.00	0.04	0.11	0.01
SECUESTRO	0.00	0.43	0.33	0.10	0.67	1.00	0.33	0.29	0.29	0.43	0.62	0.71
OTROS DELITOS	1.00	0.84	0.00	0.07	0.37	0.28	0.38	0.51	0.51	0.46	0.41	0.48

Fuente: Elaborado a partir de la normalizaron mediante el método Min-Máx. de los delitos registrados por la Policía Nacional Civil.

Anexo 3 – Recursos Destinados a GEJSP y Otros Sectores en El Salvador, Periodo 2005-2016 (En Millones de US\$ y % del PGN - PIB Nominal)

Elías Antonio Saca	PIB Corriente	PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación	% del PIB					% del PGN			
							PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación
2005	\$17,093.80	\$3,132.10	\$483.68	\$273.91	\$387.97	\$501.33	18.32%	2.83%	1.60%	2.27%	2.93%	15.44%	8.75%	12.39%	16.01%
2006	\$18,550.70	\$3,634.50	\$524.92	\$313.68	\$451.75	\$526.06	19.59%	2.83%	1.69%	2.44%	2.84%	14.44%	8.63%	12.43%	14.47%
2007	\$20,104.90	\$3,258.20	\$539.94	\$350.65	\$411.78	\$575.14	16.21%	2.69%	1.74%	2.05%	2.86%	16.57%	10.76%	12.64%	17.65%
2008	\$21,431.00	\$3,624.10	\$705.19	\$365.27	\$454.81	\$632.24	16.91%	3.29%	1.70%	2.12%	2.95%	19.46%	10.08%	12.55%	17.45%
2009	\$20,661.00	\$4,827.10	\$663.11	\$422.44	\$464.75	\$756.22	23.36%	3.21%	2.04%	2.25%	3.66%	13.74%	8.75%	9.63%	15.67%
Total	\$97,841.40	\$18,476.00	\$2,916.83	\$1,725.95	\$2,171.06	\$2,991.00	18.88%	2.98%	1.76%	2.22%	3.06%	15.79%	9.34%	11.75%	16.19%
Mauricio Funes Cartagena	PIB Corriente	PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación	% del PIB					% del PGN			
							PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación
2010	\$21,418.30	\$3,995.50	\$722.65	\$443.00	\$517.80	\$687.81	18.65%	3.37%	2.07%	2.42%	3.21%	18.09%	11.09%	12.96%	17.21%
2011	\$23,139.00	\$4,863.50	\$770.63	\$471.65	\$540.76	\$763.99	21.02%	3.33%	2.04%	2.34%	3.30%	15.85%	9.70%	11.12%	15.71%
2012	\$23,813.60	\$4,341.50	\$778.07	\$493.68	\$518.98	\$823.18	18.23%	3.27%	2.07%	2.18%	3.46%	17.92%	11.37%	11.95%	18.96%
2013	\$24,350.90	\$4,625.90	\$818.12	\$579.29	\$516.95	\$859.15	19.00%	3.36%	2.38%	2.12%	3.53%	17.69%	12.52%	11.18%	18.57%
2014	\$25,054.20	\$5,741.90	\$821.26	\$554.97	\$445.24	\$874.91	22.92%	3.28%	2.22%	1.78%	3.49%	14.30%	9.67%	7.75%	15.24%
Total	\$117,776.13	\$23,568.30	\$3,910.74	\$2,542.59	\$2,539.72	\$4,009.03	20.01%	3.32%	2.16%	2.16%	3.40%	16.59%	10.79%	10.78%	17.01%
Salvador Sánchez Cerén	PIB Corriente	PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación	% del PIB					% del PGN			
							PGN	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación	GEJSP	Salud	Desarrollo Económico	Educación
2015	\$26,052.30	\$4,963.30	\$930.29	\$585.17	\$433.77	\$926.64	19.05%	3.57%	2.25%	1.66%	3.56%	18.74%	11.79%	8.74%	18.67%
2016	\$26,797.50	\$4,988.60	\$948.34	\$612.12	\$397.23	\$943.06	18.62%	3.54%	2.28%	1.48%	3.52%	19.01%	12.27%	7.96%	18.90%
Total	\$52,849.81	\$9,951.90	\$1,878.63	\$1,197.29	\$831.00	\$1,869.70	18.83%	3.55%	2.27%	1.57%	3.54%	18.88%	12.03%	8.35%	18.79%

Fuente: Elaborado a partir de estados presupuestarios y financieros - Informe de la gestión financiera del Estado, Varios años. – DGCG – Ministerio de Hacienda.

**Anexo 4 – Distribución de Contribución Especial para Seguridad Ciudadana y Convivencia
Año 2016 (en Millones de US\$)**

Área	Institución	Destino	Dcto. 304 03 Mar 16	Dcto. 404 09 Jun 16	Dcto. 495 Sep. 16	Dcto. 510 12 Oct. 16	Dcto. 558 Dic. 16	Total
Control y Represión	PNC	Equipamiento y mejora	2.3					32.4
	PNC	Bonos	3.4	4.5	4.7		4.7	
	MDN	Bonos	1.9	2.5	2.5		2.5	
	FGR	Contratación Fiscal	1.2					
	FGR	Fortalecimiento Institucional				1.0	0.3	
	DGCP	Audiencias Virtuales				0.4		
	ANSP	Formación de agentes		0.5				
	Subtotal		8.8	7.5	7.2	1.4	7.5	
Prevención	MJSP	Plan Cero Graffiti y Dinamización de esp.		0.4	0.5			14.0
	VMPS	Públicos Actíivate						
	MINED	Apoyo al MEGATEC	1.0					
	MINED	Reparación de Escuelas		1.6	1.5			
	MINED	Incorporación de 4 mil adolescentes al sistema educativo		1.2				
	MINED	Atención psicosocial en centros escolares		0.3				
	FISDL	Mejorar infraestructura espacios públicos		0.8				
	INDES	Dinamización Espacios Públicos ACTIVATE		0.2	0.3			
	SECULTURA	Dinamización Espacios públicos ACTIVATE		0.2	0.3			
	INJUVE	Dinamización Espacios públicos ACTIVATE		0.2	0.2			
	INJUVE	Programa Jóvenes con Todo	1.0	1.5		1.5		
	SEGOB	Mejora de espacios públicos				1.5		
	Subtotal		2.0	6.3	2.7	3.0		
Reinserción y cárceles	DGCP	Bonos	0.2	0.3	0.2		0.3	1.9
	DGCP	Apoyo al programa "Yo Cambio"		1.0				
	Subtotal		0.2	1.2	0.2		0.3	
Atención a Víctimas	UTE	Bonos		0.1	0.1		0.6	2.1
	DAV	Atención a víctimas en municipios						
	MINSAL	Atención a víctimas Hospital de red nacional		1.4				
	Subtotal			1.5	0.1		0.6	

Fuente: Elaboración a partir del informe de resultados de la contribución especial para seguridad ciudadana y convivencia 2016, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública – Viceministerio de Prevención Social – Tabla presentada en Amaya (2017).

Anexo 5 – Características de la Prevención Primaria, Secundaria y Terciaria

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

Fuente: Tomado de Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia - ENPV (2013).

Prevención primaria: es realizada por el Estado a través de los instrumentos generales de política social y económica, así como por la comunidad, la iglesia y la escuela. Las intervenciones en este nivel de la prevención, están orientadas a desarrollar procesos de inclusión social y satisfacción de los derechos de las personas en general, como por ejemplo, acceso a la educación, salud, vivienda, generación de empleo, servicios básicos, etc. Sin duda, es la prevención más eficaz, pero hay que tener presente que actúa a mediano y largo plazo.

Prevención secundaria: representa el foco principal de la estrategia y se orienta a aquellas zonas donde hay individuos y grupos poblacionales que están en alto riesgo de involucrarse de manera sistemática o permanente en patrones de comportamiento de conflictos con la ley.

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

**Anexo 6 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Prevención del Crimen,
Periodo 2005-2016 (en Millones de US\$)**

Presupuesto	Años												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA)													
Presupuesto Votado (millones de US\$)	11.8	11.8	12.4	13.0	13.8	14.4	15.9	17.3	17.6	17.3	18.9	20.1	
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	12.2	13.4	12.6	14.0	14.1	14.9	17.7	17.7	17.6	17.6	19.9	22.1	
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	11.7	12.7	12.5	14.0	14.1	14.6	17.2	17.4	17.5	17.5	19.2	21.4	
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.5	0.7	0.0	0.0	0.0	0.2	0.6	0.3	0.1	0.1	0.7	0.7	
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-0.6	8.0	0.9	8.1	2.2	1.4	8.2	0.5	-0.4	1.5	1.4	6.4	
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)													
Presupuesto Votado (millones de US\$)	4.2	4.2	4.4	5.2	6.6	6.5	7.8	8.6	8.9	9.1	9.5	10.0	
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	3.9	4.4	4.2	5.5	6.4	6.7	8.0	8.6	8.9	9.1	9.5	10.0	
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	3.9	4.3	4.2	5.5	6.4	6.7	8.0	8.5	8.6	8.8	9.2	9.8	
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.3	0.4	0.2	
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-6.1	2.7	-4.0	6.0	-3.4	1.9	2.1	-1.1	-3.7	-3.5	-3.7	-2.4	
Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)													
Presupuesto Votado (millones de US\$)	-	-	-	-	-	-	1.5	1.5	4.8	4.5	4.0	3.1	
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	-	-	-	-	-	-	1.5	1.5	4.8	4.2	4.7	7.6	
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	-	-	-	-	-	-	1.5	1.5	4.8	3.3	4.1	6.8	
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.5	0.8	
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0	0.0	-27.7	4.2	119.1	
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)													
Presupuesto Votado (millones de US\$)	1.8	1.9	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	1.8	1.9	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	1.8	1.9	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Otros													
Presupuesto Votado (millones de US\$)	-	-	-	9.6	0.4	-	1.1	-	-	-	-	15.8	
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	-	-	-	9.6	0.4	-	1.1	-	-	-	-	15.8	
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	-	-	-	9.6	0.4	-	1.1	-	-	-	-	15.8	
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-	-	-	0.0	0.0	-	0.0	-	-	-	-	-	
Total Prevención													
Presupuesto Votado (millones de US\$)	17.8	17.9	18.8	29.7	22.8	22.9	28.1	29.1	33.0	32.5	34.0	50.5	
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	18.0	19.7	18.8	31.0	22.8	23.5	30.1	29.5	33.0	32.6	35.7	56.9	
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	17.4	18.9	18.8	31.0	22.8	23.3	29.6	29.1	32.6	31.2	34.1	55.2	
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.5	0.8	0.0	0.0	0.0	0.3	0.6	0.4	0.4	1.4	1.6	1.7	
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-1.8	5.9	-0.4	4.6	0.3	1.5	5.2	0.0	-1.2	-4.0	0.2	9.4	

Fuente: Elaborado a Partir de Estados Presupuestarios y Financieros - Informe de la Gestión Financiera del Estado, Varios Años. – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Anexo 7 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Represión del Crimen, Periodo 2005-2016 (En Millones de US\$)

Institución	Año											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Policia Nacional Civil												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	134.5	134.5	146.6	213.6	195.2	233.7	233.6	246.2	273.4	277.0	311.2	308.4
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	144.5	159.7	147.0	234.0	202.5	262.9	252.5	253.8	273.7	281.8	323.0	321.6
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	144.5	159.7	147.0	234.0	202.4	262.7	252.4	253.8	272.0	281.7	323.0	321.6
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1	1.7	0.1	0.1	0.0
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	7.4	18.7	0.3	9.6	3.7	12.4	8.1	3.1	-0.5	1.7	3.8	4.3
Infraestructura Policial												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	7.5	4.6	4.6	4.0	0.0	0.0	7.9	11.8	6.9	8.7	8.6	7.4
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	7.5	4.7	4.6	4.0	0.0	0.1	7.9	12.0	8.0	10.3	11.7	8.1
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	7.5	4.6	4.6	4.0	0.0	0.1	7.9	11.9	6.8	9.6	11.6	8.1
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	1.1	0.6	0.0	0.0
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	0	0	0	0	0	0	0	0.8	-0.1	11	34.8	9.5
Ministerio de Defensa												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	106.0	106.4	111.4	115.4	132.9	132.9	145.8	144.1	153.3	149.5	148.4	146.1
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	107.2	114.0	120.4	124.9	135.3	146.9	163.3	160.6	163.8	155.5	161.4	154.1
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	107.2	113.8	120.4	124.9	135.2	146.6	163.2	160.6	163.3	155.4	161.1	153.9
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1	0.0	0.5	0.1	0.3	0.2
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	1.1	7	8	8.2	1.8	10.3	12	11.5	6.5	4	8.6	5.3
Academia Nacional de Seguridad Pública												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	9.4	9.9	10.1	16.8	10.0	10.3	10.3	11.0	12.0	12.0	12.1	12.1
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	9.4	9.9	10.1	18.7	10.8	11.3	11.0	11.2	11.6	10.3	11.1	11.7
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	9.3	9.7	11.4	17.5	10.5	10.9	11.0	11.1	11.2	10.2	11.1	11.5
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.1	0.2	-1.3	1.2	0.3	0.4	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-0.8	-1.6	12.8	4.0	5.1	6.2	7.3	0.3	-6.7	-15.5	-8.3	-4.7
Total Eje Represión												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	257.4	255.3	272.7	349.8	338.1	376.8	397.5	413.2	445.6	447.1	480.3	474.1
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	268.5	288.3	282.1	381.6	348.6	421.2	434.8	437.6	457.0	457.8	507.2	495.5
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	268.5	287.7	283.4	380.4	348.1	420.3	434.6	437.3	453.4	456.9	506.8	495.1
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.1	0.5	-1.3	1.2	0.5	0.9	0.2	0.3	3.7	0.9	0.4	0.4
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	4.3	12.7	3.9	8.7	3.0	11.5	9.3	5.9	1.7	2.2	5.5	4.4

Fuente: Elaborado a Partir de Estados Presupuestarios y Financieros - Informe de la Gestión Financiera del Estado, Varios Años. – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Incluye partida presupuestaria votada financiada por fideicomiso.

Se utilizó el presupuesto votado como modificado, debido que para dichos años no se encuentra disponible.

Anexo 8 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Procesamiento Judicial, Periodo 2005-2016 (En Millones de US\$)

Órgano Judicial												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	135.8	161.0	174.7	190.0	204.3	193.2	208.1	226.9	244.4	254.2	264.9	265.5
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	134.1	165.6	175.1	181.5	194.0	194.1	205.8	224.6	242.2	252.0	262.8	263.5
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	133.6	155.2	166.3	178.5	177.4	180.4	195.2	208.1	216.4	217.2	239.7	245.3
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.4	10.4	8.8	3.1	16.6	13.7	10.6	16.4	25.7	34.8	23.1	18.2
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-1.6	-3.6	-4.8	-6.1	-13.2	-6.6	-6.2	-8.3	-11.4	-14.5	-9.5	-7.6
Fiscalía General de la República												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	19.4	19.4	20.1	28.9	34.1	34.4	33.9	33.6	39.2	44.6	44.6	62.7
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	19.6	21.4	29.1	38.5	41.6	35.7	37.8	34.4	39.2	44.6	62.2	65.9
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	19.6	21.4	29.1	37.7	41.3	35.7	37.8	34.3	39.2	44.6	49.0	47.7
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.7	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.2	18.1
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	1	10.3	45	30.6	21.2	3.8	11.5	2.4	0	0	9.7	-23.8
Procuraduría General de la República												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	17.1	15.5	14.6	17.4	18.9	18.1	19.2	20.4	21.2	24.2	24.7	25.4
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	16.8	16.4	18.3	18.1	19.6	18.6	19.5	20.8	21.7	25.1	25.2	25.4
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	16.8	16.4	18.3	17.9	19.5	18.6	19.5	20.8	21.7	25.1	25.2	25.4
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-1.7	6.1	24.8	3.2	3	2.6	1.7	1.5	2.5	3.4	1.8	0
Unidad Técnica Ejecutiva												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	0.8	0.8	1.8	1.8	4.1	4.8	4.8	4.9	4.9	4.9	4.9	5.0
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	0.8	0.8	1.8	4.0	4.2	4.8	4.8	4.8	4.8	4.7	4.8	4.9
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	0.6	1.4	3.1	4.0	4.1	4.7	4.7	4.7	4.8	4.7	4.7	4.9
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.2	-0.6	-1.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-22.8	82.8	73.9	123	1.5	-3.5	-1.9	-2.5	-2.4	-4.3	-2.7	-1.3
Total Procesamiento												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	173.0	196.6	211.2	238.0	261.4	250.5	266.0	285.7	309.7	327.8	339.1	358.5
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	171.2	204.2	224.3	242.1	259.5	253.2	267.8	284.4	307.9	326.3	354.9	359.7
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	170.6	194.4	216.8	238.1	242.4	239.3	257.2	268.0	282.1	291.5	318.5	323.4
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.6	9.8	7.5	4.0	17.1	13.8	10.6	16.5	25.8	34.8	36.4	36.3
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-1.4	-1.1	2.6	0	-7.3	-4.4	-3.3	-6.2	-8.9	-11.1	-6.1	-9.8

Fuente: Elaborado a Partir de Estados Presupuestarios y Financieros - Informe de la Gestión Financiera del Estado, Varios Años. – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Anexo 9 – Asignaciones Presupuestarias por Institución para Rehabilitación y Reinserción, Periodo 2005-2016 (En Millones de US\$)

Institución	Año											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DGCP												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	18.6	18.6	19.2	22.3	28.2	28.7	31.9	34.9	38.8	36.1	44.9	44.7
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	19.6	21.8	21.0	25.5	35.3	40.1	40.3	42.1	45.8	40.3	53.7	52.4
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	19.6	21.7	21.0	25.5	35.3	39.4	40.3	41.7	45.6	40.3	53.6	51.8
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.4	0.3	0.0	0.1	0.5
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	5.4	16.8	9.1	14.4	25.2	37.5	26.3	19.5	17.4	11.7	19.5	16
Infraestructura Penitenciaria												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	7.3	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	3.2	23.8	32.1
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	7.9	2.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	4.0	21.2	23.8	43.3
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	7.6	2.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	3.1	0.0	14.7	20.0
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.9	21.2	9.1	23.3
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	3.5	134.4							-21.5		-38.2	-37.7
DGCI												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	-	-	-	0.1	0.3	0.3	0.6	0.7	1.4	1.3	2.5	2.8
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	-	-	-	0.1	0.3	0.3	0.6	0.7	1.4	1.3	2.5	2.8
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	-	-	-	0.1	0.3	0.3	0.6	0.7	1.4	1.3	2.5	2.8
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	-	-	-	0.0	0.0	-	0.0	0.0	-	-	-	-
Otros												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	-	-	-	30.2	14.2	-	7.8	1.3	-	-	-	-
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	-	-	-	30.2	14.2	-	7.8	1.3	-	-	-	-
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	-	-	-	30.2	14.2	-	7.8	1.3	-	-	-	-
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Variación entre Votado y Ejecutado (%)				0	0		0	0				
Total Rehabilitación y reinserción												
Presupuesto Votado (millones de US\$)	25.9	19.5	19.2	52.5	42.7	29.0	40.3	36.9	44.2	40.6	71.2	79.6
Presupuesto Modificado (millones de US\$)	27.5	24.1	21.0	55.7	49.8	40.4	49.4	44.1	51.2	62.8	80.1	98.5
Presupuesto Ejecutado (millones de US\$)	27.2	23.9	21.0	55.7	49.8	39.7	49.2	43.7	50.1	41.7	70.9	74.6
Saldo presupuestario (millones de US\$)	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.7	0.2	0.4	1.1	21.2	9.2	23.8
Variación entre Votado y Ejecutado (%)	4.9	22.5	9.3	6.1	16.6	37.1	22.2	18.4	13.3	2.6	-0.5	-6.2

Fuente: Elaborado a Partir de Estados Presupuestarios y Financieros - Informe de la Gestión Financiera del Estado, Varios Años. – DGCG – Ministerio de Hacienda.

Partida presupuestaria: Desarrollo del modelo penitenciario.
Se utilizó el presupuesto votado como modificado y ejecutado.

Anexo 10 – Matriz de Resultados Información Obtenida de Entrevistas a Informantes Clave

1. ¿A cuánto asciende en promedio la asignación presupuestaria de su institución y qué porcentaje representa respecto al Presupuesto General de la Nación?, por otra parte ¿reciben fondos por parte de la cooperación internacional destinados al desarrollo de políticas, planes y programas para la reducción de los niveles de criminalidad en ejes cómo Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, Rehabilitación y Reinserción del Criminal?			
Categoría	Institución	Informante Clave	Comentario
Prevención	ISNA	I.C. 1. ¹¹⁶	Nosotros como institución manejamos nuestras funcionalidades en base a nuestras competencias que establece el Art. 180 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, en base a ello solicitamos una asignación presupuestaria pero no se logra obtener los recursos suficientes, alcanzando niveles menos de 1% en promedio con el PGN, siendo específicos rondan los 0.5% a 0.8% en promedio...
Represión	PNC	I.C. 2. ¹¹⁷	Es demasiado bajo el presupuesto, haciendo un cálculo anda por el 5.45% del total presupuestado del Estado y profundizando en la distribución del presupuesto casi un 96% o 97% de ese presupuesto asignado se gasta o se invierte en gasto ordinario que es más que todo pagar la plantilla que es muy elevada...
			En concepto de cooperación internacional que si en los últimos años ha sido más orientada a la seguridad, sobre todo con la embajada de Estados Unidos, y algunos aportes de otros organismos internacionales como la ONU, PNUD, Unión Europea y así cada país tiene agencias de cooperación que de alguna manera han venido a colaborar en algunos proyectos específicos, programas, políticas y nos dan ese dinero no en concepto de especie o directo, sino que en base al tipo de proyecto y alguna necesidad planteada, en algunos casos, capacitaciones, especialización del policía, mejora de algunas cositas específicas, no es tampoco en grandes cantidades como para decir que es una cuestión estratégica, pero en cierta manera ayuda y creo que eso es lo que ha hecho que se sostenga la operatividad de la policía...
Procesamiento Judicial	PGR	I.C. 3. ¹¹⁸	Si hablamos en términos de presupuesto general de la nación, no estamos bajo el régimen que presenta la Corte Suprema de Justicia que tiene el 6% del PGN, nosotros solo tenemos una cuota de asignación, no le podría dar una cifra exacta porque nuestra área no está enterada de dichos montos...

¹¹⁶ I.C. 1. – Jefe UAIP – Lic. Oscar Leonel Alfaro Rodríguez – 09-mayo-2018.

¹¹⁷ I.C. 2. – Subcomisionado PNC – Jaime Chinchilla – 29-mayo-2018.

¹¹⁸ I.C. 3. – Defensora Pública Penal – Licda. Rosaura Larios – 09-mayo-2018.

			Aquí le seré muy enfática pero no recibimos cooperación internacional al menos en nuestra área, de ser así tendríamos conocimiento de ello por identificarnos como el área operativa de la institución, eso en términos de recursos financieros, pero si hablamos de cursos, capacitaciones, eso sí recibimos...
	FGR	I.C. 4. ¹¹⁹	Para ponerlo en porcentaje y hablar en cifras macro, en los últimos dos, tres años ha superado el umbral del 1% del presupuesto del Estado. Sin embargo desde el 2005, la fiscalía nunca había alcanzado el 1%, venía del 0.79%, 0.80%, 0.90%, siendo en los últimos años que ha superado el 1%. Fiscalía anda por los US\$50 millones hablando en cifras macro... Si, hemos recibido fondos de cooperación internacional, muy poco, porqué la cooperación internacional está un poco restringida. En esta administración se están haciendo grandes esfuerzos. Estamos tramitando un financiamiento para modernizar nuestra plataforma informática y ver como ayudamos al procesamiento de los expedientes, para que el fiscal tenga acceso a los expedientes virtualmente. La cooperación la destinamos más que todo a la persecución del delito...
Rehabilitación y Reinserción	DGCP	I.C. 5. ¹²⁰	Nosotros tenemos en nuestros registros contables y financieros una partida presupuestaria para cada proyecto con un código que brinda en Ministerio de Hacienda para la cooperación internacional. Por ejemplo Proyectos BID, pueden consultar esa lista...

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en entrevistas con personas vinculadas al área de Justicia y Seguridad Pública.

2. ¿Considera que los recursos asignados en la institución han sido utilizados de manera eficiente y eficaz en relación a metas establecidas en las estrategias?			
Categoría	Institución	Informante Clave	Comentario
Prevención	ISNA	I.C. 1.	No, considero que han sido de forma regular, esto es así por no contar con la suficiente asignación de recursos y no tener mucho apoyo del Estado, a ello hay que sumar la mala coordinación, se hacen esfuerzos por separado por los demás miembros que conforman el sistema, pudiéndose unificar los recursos en forma conjunta.
Represión	PNC	I.C. 2.	Si considero que somos eficientes pero no somos tan eficaces, porque no contamos con los recursos suficientes, pero eficiente si porque con los pocos recursos que se cuentan logramos una contribución especial, darle salida a eso y llevarlo al día, tanto con los bonos, cuentas normales, etc...

¹¹⁹ I.C. 4. – Director de Operaciones y Modernización – Dr. Jorge Pérez – 23-mayo-2018.

¹²⁰ I.C. 5. – Jefe de la Unidad de Tecnología – Lic. Jorge Rodríguez – 21-mayo-2018.

Procesamiento Judicial	PGR	I.C. 3.	Ahora, en términos generales lograr eficiencia o efectividad depende mucho de la persona que le da seguimiento a los planes estratégicos, si usted va al área de género, le dirán que son altamente efectivos porque hoy por hoy es el boom de las políticas, pero en términos generales, considero que están en término medio tanto la eficiencia y eficacia.
	FGR	I.C. 4.	Yo diría que cada dólar que se le entrega a la institución es de la mejor forma invertido. Ustedes habrán visto en sus estudios documentales, que casi todo el presupuesto de las instituciones. Están destinados en 70% al pago de remuneraciones y muy poco queda para el funcionamiento, en el caso de la institución en lo que más invierte es en los arrendamientos, por eso es importante lo de construir un edificio para ahorrar todo eso y con eso pagar el prestamos de la institución... Entonces todo depende del análisis que se le quiera hacer al trabajo de la institución, pero que se hace una gran trabajo con los recursos que tiene, definitivamente estamos acostumbrados a que fiscalía tiene poco y hace lo más que puede.
Rehabilitación y Reinserción	DGCP	I.C. 5.	Considero que no ha sido eficaz, con base en los criterios del equipo técnico criminológico (abogado, psicólogo, trabajador social, etc) se determina los programas en que va a participar cada privado de libertad. En relación con ello, hay un déficit de personal. Los estándares establecen que por cada cincuenta privados de libertad haya veinte o treinta especialistas. Y nosotros tenemos un equipo por cada trescientos privados de libertad. La principal limitante a superar en este sentido, es presupuestaria, por las prestaciones laborales que son mejores en el sector privado que en el público, y también, el temor de trabajar con privados de libertad.

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en entrevistas con personas vinculadas al área de Justicia y Seguridad Pública.

3. En relación a las principales estrategias de trabajo de las gestiones presidenciales, agrupadas de acuerdo a su campo de intervención en Justicia y Seguridad Pública: Prevención, Represión, Procesamiento Judicial, Rehabilitación y Reinserción del Criminal. ¿Cuál considera que ha recibido mayor énfasis dentro del enfoque en la reducción de los niveles de criminalidad?

Categoría	Institución	Informante Clave	Comentario
Represión	PNC	I.C. 2.	En el esquema del sistema de Justicia y Seguridad como tal, esto es un ciclo, así que puedo decirle que la apuesta en los últimos años ha sido la represión, eso es innegable... Entonces yo creo que en los últimos años se les ha dado un poco más de prioridad a los otros ejes pero sigue siendo Represión la que lidera el ciclo de seguridad...

Procesamiento Judicial	PGR	I.C. 3.	Considero que en las ultimas 3 gestiones presidenciales el enfoque que mayor interés ha tenido ha sido la Represión sin duda alguna... Son cosas que parecen sencillas pero que al final se vuelven graves y eso es el diario vivir. Aunque al final yo siempre he creído que la mejor forma de combatir la criminalidad es enfocando la mirada en el eje de Prevención...
	FGR	I.C. 4.	Creo que ha estado recibiendo en los últimos años, mayor interés la parte de Rehabilitación, veo que allí se están yendo algunos recursos. También en la Prevención y Represión, lo que es policía, ministerio de justicia y algunas actividades. Si las clasifico, con mayor importancia, es la Represión. El Procesamiento Judicial yo lo veo fijo, entonces, lo hago a un lado, como presidencialmente no se meten con resoluciones judiciales, le queda la Prevención, Represión y Rehabilitación. A esas tres áreas se le han estado inyectando recursos. Más que todo a la Represión, en primer lugar, segundo la Rehabilitación y tercero la Prevención...

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en entrevistas con personas vinculadas al área de Justicia y Seguridad Pública.

4. ¿Cuáles son los principales logros o avances realizados por la institución durante los últimos 12 años y qué factores contribuyeron en alcanzar dichos logros?			
Categoría	Institución	Informante Clave	Comentario
Prevención	ISNA	I.C. 1.	
Represión	PNC	I.C. 2.	Hemos mejorados procesos, hemos profesionalizado al personal... Existen avances en el área tecnológica, mejoras en los sistemas informáticos en la parte de investigación científica del delito... el esquema preventivo lo hemos impulsado nosotros (PNC), hemos mejorado las unidades de atención, contamos con las oficinas de denuncia y atención, donde tenemos a personas capacitadas en atención a víctimas, niños, mujeres, personas adultas, etc., se ha mejorado la coordinación con otras instituciones, como FGR y PGR que ayudan a mejorar el trabajo, la focalización de problemas y priorización en sectores determinados, mejorar la comunicación con las comunidades es complicado pero se hace, en términos generales yo creo que se hace, hemos mejorado en ciertos aspectos de la institución.

Procesamiento Judicial	PGR	I.C. 3.	<p>Uno de los logros que considero importantes es el desarrollo de capacitaciones técnicas especializadas mediante consultorías internacionales, dirigidas más que todo al personal del proceso penal. También puedo mencionar el incremento en la participación de la Unidad Técnica Ejecutiva, para establecer reformas en los decretos de hacinamiento carcelario y las propuestas de legislación para el uso y control de brazaletes de localización que este año (2018) comenzó con su implementación en algunos privados de libertad para analizar su comportamiento ante dicha medida. La actualización documental del proceso penal con el apoyo de una compañía consultora, contando con la participación de defensores teniendo como resultado un documento técnico y herramientas de trabajo para fortalecer nuestra labor operativa, considero que esas han sido logros importantes que la institución ha sabido llevar a cabo para el beneficio, no solo de nosotros, sino también de la población.</p>
	FGR	I.C. 4.	<p>La creación de lo que la gente conoce como centro de escuchas, o Centro de Intervención de las Comunicaciones. El haber logrado instaurar un centro de intervenciones ha ayudado mucho a la resolución de los casos. Hemos logrado estabilizar uno de los grandes problemas que ha tenido la institución y es la movilidad... los medios tecnológicos, donde tu veas el fiscal tiene su medio, o herramientas. Él tiene un sistema para trabajar sus casos, entonces para nosotros es un logro. Se llama Sistema de Información y Gestión de la Acción Penal o Fiscal, el SIGAP es único, y vino a resolver una gran cantidad de mora laboral. Siempre se está actualizando, mejorando y auditando. En lo que es vehículos y equipo tecnológicos estamos moderadamente satisfechos. Dentro de los logros esta la confianza que la población tiene hacia la institución, aunque no ha sido nuestro propósito.</p>

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en entrevistas con personas vinculadas al área de Justicia y Seguridad Pública.

5. ¿Existe coordinación interinstitucional con otras entidades públicas, privadas u ONG's para alcanzar los objetivos propuestos en términos de Justicia y Seguridad Pública? ¿A qué factores le atribuyen dicha capacidad de coordinación? De no ser así ¿Cuáles son los principales desafíos a superar para lograr una mayor coordinación e incidencia institucional en atención de los efectos que provoca la criminalidad?

Categoría	Institución	Informante Clave	Comentario
Represión	PNC	I.C. 2.	La misma dinámica de la violencia nos ha llevado a darnos cuenta que si no estamos coordinados vamos al fracaso, todas las instituciones del sistema de justicia sobre todo estamos muy vinculados, entonces cuando una de las instituciones no hace el trabajo como debe ser, desequilibra todo el esquema, hay más acercamientos para ver cómo se mejoran los procesos, están integradas las bases de datos entre las instituciones, se trata de buscar que sean lo más homogénea posibles y todo el manejo de los datos, tenemos una mesa de trabajo permanente y esa dinámica marca también el trabajo en el territorio, cada departamento se integra de la misma manera, se discuten problemáticas situaciones, entre otros.
Procesamiento Judicial	PGR	I.C. 3.	Existe coordinación entre instituciones pero es mínima, o no está muy clara, la coordinación que tenemos con FGR y PNC, es, cuando giran las ordenes de registro con proyección de allanamiento, nos notifican de ese procedimiento y ya nosotros quedamos listos para actuar cuando se presenten los detenidos, ahí considero que hay coordinación interinstitucional para no violentarle los derechos a los imputados.
	FGR	I.C. 4.	Hemos diseñado algunos programas, ellos nos han fortalecido con algunos equipos y también asistencia

			técnica y capacitaciones. Con Estados Unidos hay mucha cooperación en materia de combate a las pandillas, el narcotráfico y el lavado de dinero. También hemos tenido cooperación del Banco Mundial y FMI que nos ha ayudado con el equipamiento y asistencias técnicas para el área de investigación financiera. Hay grupos de transparencia e impunidad que no han brindado capacitaciones u arrendamientos de locales. A nivel de instituciones de justicia y seguridad, existe una gran brecha para llegar a mencionar que nos coordinamos adecuadamente.
Rehabilitación y Reinserción	DGCP	I.C. 5.	Coordinación si hay. Reuniones por aquí y por allá. El problema es en el campo, a la hora de la práctica. Solo que esto es más subjetivo, no hay nada concreto que nos pueda comprobar los niveles de coordinación ni que capacidad tiene esa coordinación. Aquí hay un problema, nosotros somos los últimos de la cadena alimenticia, digamos. Nos llega todo, sin tener que ver el porqué. El problema de este país, es que todo se paga con cárcel. Y nosotros vamos a ver en la cárcel, gente que no debería estarlo. Allí viene el tema de la relación con otras instituciones. Por ejemplo en el tema de los brazaletes electrónicos hay que estar convenciendo a los jueces para que a una persona, en lugar de mandarla a la cárcel, le pongan los brazaletes, si cumple los requisitos.

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en entrevistas con personas vinculadas al área de Justicia y Seguridad Pública.

<p>6. El aumento en los niveles de criminalidad se traduce en uno de los mayores desafíos del gobierno para reducir su incidencia en la sociedad, por ello, la asignación de recursos en secretarías de Estado como Educación, Salud, Desarrollo Económico, entre otras, se ven afectados para asignar mayores recursos al sistema de Justicia y Seguridad Pública, ¿Considera que este tipo de medidas contribuye a la reducción de los niveles de criminalidad?</p>			
Categoría	Institución	Informante Clave	Comentario

Represión	PNC	I.C. 2.	<p>En los discursos se logran escuchar que a justicia y seguridad se le destinan más recursos pero no creo que sea de esa forma, pero si el problema mayor es la violencia y delincuencia, y ese problema le frena otras áreas de la sociedad entonces la prioridad debe ser esa... Considero que no importa donde se destine la mayor cantidad de recursos siempre y cuando sea un sector clave para disminuir el problema, claramente siendo eficientes en el manejo de los recursos y eficaces a la hora de lograr alcanzar los objetivos, demostrando de manera científica y técnica que las cosas resultaran como se previeron, porque no solo se trata de decir, vamos a apostarle a tal sector sin una investigación previa; haciéndola y determinando que eso es lo que va a potenciar todos los planes y el tejido social se ira reconstruyendo yo le doy el visto bueno.</p>
Procesamiento Judicial	PGR	I.C. 3.	<p>De acuerdo a mi opinión considero que este tipo de medidas no son suficientes o adecuadas para poder atacar al fenómeno de la criminalidad, como les mencionaba al principio, mi creencia es que a apostarle a la Prevención significara, puede ser, en el mediano o largo plazo, una incidencia significativa, pero si el gobierno formula políticas con enfoque represivo, por lo general, debe de ocurrir lo que me preguntan, que los recursos deben crecer en mayor proporción en el sistema de Justicia y Seguridad Pública y perjudicar otros sectores que sirven para Prevenir la criminalidad como el sistema de Educación muy fundamental, el ministerio de salud con charlas en la prevención de las relaciones sexuales responsables, ya que el embarazo prematuro incide en la vida de los niños que van a nacer y crecen en un ambiente de inseguridad... Entonces no considero que sea una buena práctica la que el gobierno hace, sino que debería de apostarle más a la Prevención de la criminalidad.</p>
	FGR	I.C. 4.	<p>No, no lo considero así. Para mí los recursos deben ser invertidos buscando la eficiencia y la eficacia. Para mí</p>

			<p>estamos inyectando los recursos en donde no necesariamente contribuyen a disminuir la criminalidad. No estoy diciendo que a la institución debe otorgarle más o menos recursos. El diseño de la política, creo en mi opinión, que está bastante bien porque detectan cual es el problema, pero en la ejecución y acciones estratégicas, creo que allí habría que revisar. Porque como les decía hay algunas acciones que no necesitan grandes recursos y que podríamos tener bien articulados. Lo otro es en la forma en que se distribuyen los recursos, la forma en que no se aprovecha al máximo los recursos con que se cuenta. Por ejemplo, a nosotros nos ha tocado trasladar personas porque tenemos buenos vehículos. Pienso que las políticas y la forma en la que invierten los recursos no es la indicada.</p>
<p>Rehabilitación y Reinserción</p>	<p>DGCP</p>	<p>I.C. 5.</p>	<p>La criminalidad es tan alta que hay que destinar más recursos al área de justicia para que haya más policías en las calles y se está descuidando por otro lado algo tan importante como la salud y la educación. Obviamente esto no va a contribuir. Si quieren conocer la realidad de un país, visiten sus escuelas, hospitales y sus cárceles. En las cárceles van a estar los que la sociedad no quiere y al final todo eso es producto de las decisiones de los gobiernos anteriores y con las políticas que se ejecutan, no es algo que se vaya a resolver en cinco o diez años.</p>

Fuente: Elaborado a partir de la información obtenida en entrevistas con personas vinculadas al área de Justicia y Seguridad Pública.

Anexo 11 – Matriz de Correlaciones para los Delitos Registrados por la PNC, Periodo 2005-2016.

Delitos		D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12
D1	HURTO	1	0.954	0.885	-0.429	-0.211	0.858	0.504	0.789	0.47	0.684	-0.49	0.601
D2	ROBO	0.954	1	0.866	-0.424	-0.256	0.789	0.64	0.847	0.598	0.828	-0.542	0.497
D3	LESIONES	0.885	0.866	1	-0.333	-0.46	0.931	0.685	0.853	0.581	0.672	-0.494	0.779
D4	HOMICIDIO	-0.429	-0.424	-0.333	1	-0.071	-0.217	0.184	-0.17	0.117	-0.106	0.503	0.029
D5	EXTORSIÓN	-0.211	-0.256	-0.46	-0.071	1	-0.503	-0.686	-0.68	-0.725	-0.496	0.584	-0.518
D6	HURTO DE VEHICULO	0.858	0.789	0.931	-0.217	-0.503	1	0.625	0.813	0.592	0.599	-0.455	0.772
D7	ROBO DE VEHICULO	0.504	0.64	0.685	0.184	-0.686	0.625	1	0.843	0.814	0.837	-0.429	0.539
D8	VIOLACIÓN	0.789	0.847	0.853	-0.17	-0.68	0.813	0.843	1	0.856	0.913	-0.541	0.682
D9	HOMICIDIO CULP ACC. T	0.47	0.598	0.581	0.117	-0.725	0.592	0.814	0.856	1	0.838	-0.407	0.458
D10	ROBO Y HURTO (VCM)	0.684	0.828	0.672	-0.106	-0.496	0.599	0.837	0.913	0.838	1	-0.423	0.408
D11	SECUESTRO	-0.49	-0.542	-0.494	0.503	0.584	-0.455	-0.429	-0.541	-0.407	-0.423	1	-0.227
D12	OTROS DELITOS	0.601	0.497	0.779	0.029	-0.518	0.772	0.539	0.682	0.458	0.408	-0.227	1

- Posteriormente se procede a restar la unidad a cada coeficiente de correlación de dicha matriz, para identificar los indicadores que proveen información diferente.

Delitos	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12
D1	0	0.046	0.115	1.429	1.211	0.142	0.496	0.211	0.530	0.316	1.490	0.399
D2	0.046	0	0.134	1.424	1.256	0.211	0.360	0.153	0.402	0.172	1.542	0.503
D3	0.115	0.134	0	1.333	1.460	0.069	0.315	0.147	0.419	0.328	1.494	0.221
D4	1.429	1.424	1.333	0	1.071	1.217	0.816	1.170	0.883	1.106	0.497	0.971
D5	1.211	1.256	1.460	1.071	0	1.503	1.686	1.680	1.725	1.496	0.416	1.518
D6	0.142	0.211	0.069	1.217	1.503	0	0.375	0.187	0.408	0.401	1.455	0.228
D7	0.496	0.360	0.315	0.816	1.686	0.375	0	0.157	0.186	0.163	1.429	0.461
D8	0.211	0.153	0.147	1.170	1.680	0.187	0.157	0	0.144	0.087	1.541	0.318
D9	0.530	0.402	0.419	0.883	1.725	0.408	0.186	0.144	0	0.162	1.407	0.542
D10	0.316	0.172	0.328	1.106	1.496	0.401	0.163	0.087	0.162	0	1.423	0.592
D11	1.490	1.542	1.494	0.497	0.416	1.455	1.429	1.541	1.407	1.423	0	1.227
D12	0.399	0.503	0.221	0.971	1.518	0.228	0.461	0.318	0.542	0.592	1.227	0

- Para finalizar, siguiendo la expresión indicada por Aznar (2012), se multiplica la desviación estándar de cada delito normalizado con la suma de sus respectivos coeficientes de correlación al restar la unidad. Las ponderaciones se obtienen de dividir el resultado anterior para cada indicador entre la suma total del resultado obtenido en el paso anterior.

Anexo 12 - Composición de los Delitos en el Índice Nacional de Criminalidad, Periodo 2005-2016

DELITOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
HURTO	0.08	0.06	0.02	0.03	0.04	0.03	0.04	0.04	0.03	0.01	0.00	0.00
ROBO	0.06	0.04	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.00	0.00
LESIONES	0.06	0.03	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.00
HOMICIDIO	0.05	0.06	0.04	0.03	0.08	0.06	0.08	0.00	0.00	0.06	0.17	0.12
EXTORSIÓN	0.00	0.05	0.05	0.06	0.11	0.09	0.08	0.07	0.06	0.05	0.05	0.04
HURTO DE VEHICULO	0.06	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00
ROBO DE VEHICULO	0.07	0.04	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01	0.00	0.01	0.03	0.03	0.01
VIOLACIÓN	0.04	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
HOMICIDIO CULPOSO POR ACC. TTO	0.07	0.02	0.03	0.03	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.03
ROBO Y HURTO VEH. CON MERC.	0.04	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
SECUESTRO	0.00	0.07	0.05	0.01	0.10	0.15	0.05	0.04	0.04	0.07	0.10	0.11
OTROS DELITOS	0.08	0.07	0.00	0.01	0.03	0.02	0.03	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04
ÍNDICE NACIONAL DE CRIMINALIDAD	0.62	0.51	0.28	0.24	0.46	0.44	0.35	0.25	0.26	0.30	0.43	0.35

Fuente: Elaborado a partir de estadísticas sobre delitos de la PNC utilizando la metodología de Análisis de Componentes Principales

**Anexo 13 – Acciones y Transformaciones Implementadas por el Gobierno en GEJSP,
Periodo 1992-2016**

Año	Acciones, estrategias o medidas
1992	Surge la Policía Nacional Civil (PNC)
	Surge la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)
	Se implementó Ley para la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDDH)
	Nace la Unidad de Política Criminal
1993	Se creó el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM)
1994	Se creó las Áreas Especializadas de la PNC
	Vice Ministerio de Seguridad Pública (VMSP)
1995	Finaliza el despliegue de la PNC
	Se creó el Grupo de Reacción Policial (GRP)
	Implementación de la Ley del Menor Infractor o Ley Penal Juvenil
	Nace el Ministerio de Seguridad Pública (MSP)
1996	Nace el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)
	Se implementó la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado
1997	Se crea la Ley Penitenciaria
	Se implementó un Nuevo Código Penal
1998	Se implementó el Nuevo Código Procesal Penal
	Se creó la División de Investigación del Crimen Organizado (DICO)
	Se implementó la Ley Contra el lavado de Dinero y Activos
1999	Se creó el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ)
	Se creó la División de Investigación del Crimen (DIC)
	Se creó la División de Protección al Transporte
2000	Se descentralizo la PNC en: Subdirección de Seguridad Publica, Subdirección de Investigación, la Subdirección de Áreas Especializadas, Subdirección de Tránsito Terrestre y la Subdirección de Administración y Finanza
	Nace el Programa Paz Social
2001	El Ministerio de Gobernación (MG) asume las funciones del MSPJ
	Nace la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA)
	Se implementó una Nueva Ley Orgánica de la PNC
2002	El ISPM se transforma en Instituto Salvadoreño para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA)
	Nace el Programa Prevención Social de la Violencia (PROJOVENES I)
2003	Se ejecutó el Plan Mano Dura
	Se implementó la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas
2004	Nace el Plan de Gobierno País Seguro
	Nace la Policía Rural
	Se ejecutó el Plan Súper Mano Dura
	Se aumentó la pena máxima a delito al Homicidio (de 30 a 75 años)
	Se implementó Ley Transitoria el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales (LCADGAIE)
	Nace la Secretaría de la Juventud (SJ)
	Nace el Programa Familias Fuertes
2005	Se implementó el Plan Mano Amiga
	Se implementó el Plan Mano Extendida
	Nace el Grupo de Tareas Antipandillas (GTA)
	Nacen las Secciones Especializadas Antipandillas

2006	Se implementó la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos
	Se creó Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR)
	Se crean los Centros Intermedios
	Se implementó el Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, Orden y Respeto
	Nace la División de Investigación de Homicidio (DIHO)
	Nace el Grupo de Operaciones Especiales (GOPES)
	Nace la División de Cumplimiento de Disposiciones Judiciales (DCJ)
	Se implementó el Programa PODER
	Nace el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia (MSPJ)
	Se implementó la Ley Especial contra Actos de Terrorismo
Nace la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social	
2007	Se implementó la Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja
	Se implementó un Fideicomiso para Inversión en Educación Paz Social y Seguridad Ciudadana (FOSEDU)
	Nace el Centro Antipandillas Transnacional
	Nace la Fuerza de Tarea Antiextorsiones
	Se implementó el Plan Nacional de Prevención y Paz Social
	Se implementó el Plan Escuelas por la Paz
	Nace la Escuela de Capacitación Fiscal
	Se implementó el Reglamento de la Carrera Fiscal
Se implementó el Plan Sarissa	
2009	Se transforma a Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)
	Nace la Dirección Nacional de Juventud (DNJ)
	Se implementó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2009-2014
	Se implementó PROJOVENES II
	Aumentó la participación de la FAES en tareas de Seguridad Pública
	Se implementó la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)
	Nace la Dirección General de Prevención de la Violencia y Cultura de Paz (PREPAZ)
	Se implementó Política Penitenciaria Carretera de Oportunidades
	Se implementó el Plan Batalla por la Paz
Se implementó el Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias (PACSES)	
2010	Aumenta la pena máxima de 15 años en delitos de homicidios, extorsiones, secuestros y violación sexual cometidos por menores
	Se implementó el Programa Desarrollo de Infraestructura Social y Prevención de la Vulnerabilidad
	Se implementó el Régimen de Disponibilidad de la PNC
	Se implementó el Plan Penitenciario Cero Corrupción
	Se crearon Disposiciones Transitorias sobre la Participación de la Fuerza Armada en Tareas de Control y Seguridad Penitenciaria
	Se implementó la Ley Especial para la Intervención de las Telecomunicación
	Se implementó la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones y Organización de Naturaleza Criminal
	Se implementó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
Se implementó el Nuevo Código Procesal Penal	
2011	Nace el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA)
	Nace el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE)
2012	Se implementó la Ley General de Juventud
	Nace el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)
	Nace la Subdirección Antipandillas de la PNC
	Nace el Grupo de Intervención Antipandillas (GIAP) de la PNC

	Nace la División de Inteligencia Antipandillas de la PNC
	Nace la División de Investigaciones Especiales Antipandillas de la PNC
	Se generó un Proceso de pacificación "Tregua entre pandillas"
	Nace la Unidad Especial Antipandillas de la PNC
	Se creó el Centro de Intervención de Comunicaciones
	Se implementó el Programa de Tratamiento Penitenciario Yo Cambio
	Nace la Unidad Especializada Antipandillas de la FGR
2013	Nace la Subdirección Antiextorsiones de la PNC
	Se implementó la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA)
	Se implementó la Ley Especial de Extinción de dominio y de la administración de bienes de origen o destinación ilícita
	Nace el Programa de Fortalecimiento del Modelo Penitenciario
2014	Se implementó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019
	Se implementó el Plan Policía Comunitaria
	Se implementó la Ley Especial contra la Trata de Personas
2015	Se implementó la Ley Especial contra el delitos de extorsiones
	Se implementó el Plan El Salvador Seguro
	Se implementó la Ley de Contribución Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana
	Se implementó la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia
	Se implementó la Sentencia que dictamina a las pandillas como grupos terroristas
	Nacen las Fuerzas Especiales de Reacción (FES)
	Nace la Fuerza Móvil Nacional (FMN)
2016	Se implementó el Plan de Prevención y Protección Escolar
	Se implementó la Ley Especial contra Delitos Informáticos y Conexos
	Se implementaron las Medidas Extraordinarias de Seguridad
	Nacen las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios (FIRT)
	Modificación de Ley Penal Juvenil facultando a la FGR dictar órdenes de captura a menores sin aval de un juez
	Se crea la Fuerza de Tarea "Centro Histórico"
	Se crea la Fuerza Trinacional Antipandillas

Fuente: Elaboración a partir de información contenida en diversas Políticas, Planes y Programas Gubernamentales.