

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014–2019

Palabras clave: Derecho a la ciudad, desarrollo territorial, gobernabilidad democrática, gobernanza multinivel, política pública.

Keywords: Right to the city, territorial development, democratic governance, multilevel governance, public policy.

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

The role of local governments in the design and implementation of public policies with a territorial development approach. Case study: Mejicanos. Period: 2014 – 2019

DOI: <https://doi.org/10.51378/iuca.v3i3.10347>

Karla de los Ángeles López Cabrera

Maestra en Desarrollo Territorial
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
El Salvador
00457098@uca.edu.sv
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7108-4727>

Resumen

La sociedad salvadoreña históricamente se ha enfrentado a altos índices de inseguridad ciudadana, situación que ha estado presente en las políticas públicas diseñadas e implementadas desde el gobierno central como en diversos gobiernos locales, quienes a partir de sus contextos y recursos han implementado en algunos casos estrategias específicas.

Durante el período comprendido entre los años 2003-2019, cada gobierno central fue desarrollando, a partir de diversos enfoques, acciones orientadas a generar un clima de seguridad ciudadana. Un común denominador fue que consideraron como problema central la delincuencia y violencia causada por las pandillas, lo que se tradujo en políticas diseñadas para perseguir y castigar el delito, asociado principalmente con la pertenencia a dichas estructuras criminales.

Otro común denominador fue que cada gobierno desacreditó el rol de la Policía Nacional Civil, ya que con ello justificaron la presencia en las calles de la Fuerza Armada como ese actor necesario para garantizar seguridad ciudadana.

Bajo el gobierno del expresidente Salvador Sánchez Cerén, 2014-2019, se impulsa la Estrategia denominada Plan El Salvador Seguro (PESS). En la fase de diseño se estableció que la Estrategia sería implementada de forma gradual (tres fases) en los cincuenta municipios más violentos a nivel nacional. Mejica-

nos obtuvo la posición número cuatro, según el IRAV original, (PNUD, 2017, p. 28), incorporándose al PESS a partir de la primera fase (año 2015), destacando, adicionalmente, por ser uno de los municipios más densamente poblados del Área Metropolitana de San Salvador, pero, principalmente por ser uno de los territorios históricamente más estigmatizados por sus altos índices de violencia a causa de las pandillas.

La implementación de la Estrategia a nivel territorial estuvo a cargo del Comité Municipal de Prevención de la Violencia (CMPV), quien definió el Plan Mejicanos Seguro 2016, establecido por cinco componentes. Esta investigación se centra en el componente 4) espacios públicos rehabilitados, dinamizados y seguros. El componente en cuestión no se limitaba a mejoras de infraestructura física sino a cómo garantizar el derecho a los espacios públicos, donde los habitantes de Mejicanos pudieran disfrutar plenamente de la accesibilidad y movilidad dentro de estos, y donde lo pudiesen realizar en igualdad de condiciones.

Objetivo de la investigación

Identificar de qué manera el rol desempeñado por la municipalidad de Mejicanos en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial, en el marco de la estrategia Plan El Salvador Seguro durante el período 2014-2019, incidió en la prevención de violencia a partir de la recuperación de espacios públicos.

Metodología

Los alcances del estudio se delimitaron en relación a territorialidad (municipio de Mejicanos), temporalidad (período 2014-2019) y actores claves (personas directamente involucradas con la implementación del PESS y/o pertenecientes al municipio durante el período de estudio).

El proceso de investigación se realizó en cuatro fases:

- a) Establecimiento de condiciones previas.
 - ✓ Elaboración de protocolo de investigación.
 - ✓ Diseño y validación de instrumentos de recolección de información.
- b) Levantamiento de información.
 - ✓ Acercamiento al municipio y a referentes claves.
 - ✓ Recolección de información primaria y secundaria.
- c) Análisis de información.
 - ✓ Técnica del semáforo para el tratamiento de información primaria.
 - ✓ Matriz de vaciado de información secundaria.
- d) Redacción de hallazgos finales.

Karla de los Ángeles López
Cabrera

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014 – 2019

Investigaciones UCA 2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

Hallazgos

Karla de los Ángeles López
Cabrera

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014 – 2019

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

- a) Diseño e implementación de políticas públicas.

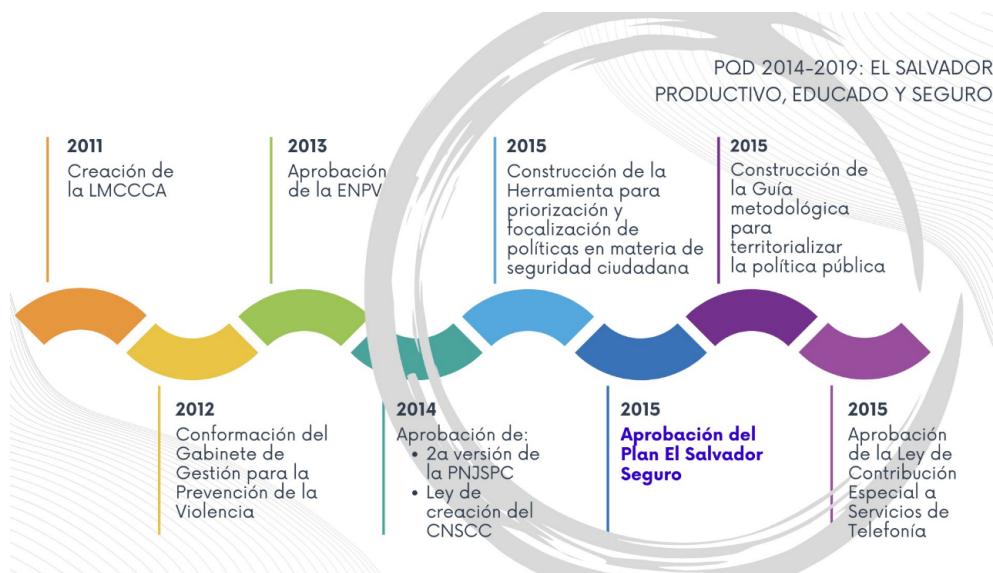
Aprobación de normativas y asignación de recursos.

Desde el Gobierno Central

Se sentaron importantes cimientos en lo relativo a la creación de institucionalidad vinculada a seguridad ciudadana, con la aprobación de leyes y surgimiento de instancias que dieron pauta para el diseño e implementación del PESS (ver Figura 1), sin embargo, en la práctica se continuaba atacando a la violencia bajo la óptica de persecución y castigo del delito.

Figura 1

Marco normativo vinculante a las fases de diseño e implementación del PESS



Nota. Elaborada con datos de la "Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia" (MJSP, 2013, pp. 30-35), y "Plan El Salvador Seguro" (CNSCC, s. f., pp. 38-40).

En cuanto a financiamiento, el PESS estaba diseñado para ser implementado en un período de cinco años, con un presupuesto total de US\$2,100 millones (CNSCC, 2015, p. 20). Para cubrir la brecha de financiamiento, se aprobó la firma del contrato No. 2881/OC-ES, por préstamo otorgado por un valor de USD45 millones, suscrito entre la República de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo (República de El Salvador y Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 2).

La segunda fuente de financiamiento fue mediante la aplicación de la Ley de Contribución Especial para Seguridad Ciudadana y Convivencia aprobada en el año 2015. Por medio de ella, durante el año 2016 se lograron recaudar un total de US\$50,541 millones, de los cuales US\$800 millones fueron destinados al FISDL para la rehabilitación de espacios públicos (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública [MJSP], 2017, p. 23).

Otros recursos asignados desde el Gobierno Central se materializaron a través de los aportes dados por diversas dependencias del Estado con presencia a nivel territorial que participaron del CMPV.

Desde el Gobierno Local

En Mejicanos el CMPV fue conformado en el año 2014 y, su Plan de prevención de violencia se materializó a través del Plan Mejicanos Seguro 2016. En el municipio ya existían dos ordenanzas municipales que apoyaban el trabajo vinculado a la prevención de violencia: *Ordenanza Contravencional del municipio de Mejicanos* (2004); y, *Ordenanza para la Prevención de la Trata de Personas en el municipio de Mejicanos* (2008). La primera quedó sin efecto en el año 2017, cuando entró en vigor la *Ordenanza de convivencia ciudadana, contravenciones administrativas y resolución alterna de conflictos del Municipio de Mejicanos*.

En lo que respecta a la asignación de recursos, la municipalidad delegó a cinco referentes que serían los interlocutores entre la municipalidad y el CMPV, y viceversa. Los fondos para la ejecución de proyectos de infraestructura física estuvieron cubiertos con fondos destinados desde el Gobierno Central, aunque la municipalidad era la responsable de gestionar medios para fortalecer a la Estrategia con la realización de acciones complementarias.

Mecanismos de comunicación y coordinación entre actores.

El PESS en su diseño definió un modelo de articulación del Estado para la implementación de esta, que sugería un abordaje sistémico e integral, disponiendo de tres ámbitos articulados de planeación, ejecución y seguimiento: nacional, departamental y municipal.

Una vez la Estrategia se encontraba en marcha, este Sistema Nacional de Seguridad fue sufriendo variaciones. Pareciera que desaparece la línea de interlocución y comunicación directa entre los ámbitos municipales y departamentales, a ambos los relaciona hasta el nivel nacional, pudiéndose interpretar que más que una planificación multinivel, el nivel municipal se vuelve más un ejecutor de la Estrategia que un actor clave en el proceso de definición de esta, al menos en su vinculación a nivel nacional.

A nivel territorial, en la fase de implementación del PESS en Mejicanos se logran identificar treinta y cinco actores.

Eficacia y eficiencia de la gestión pública municipal

En la Estrategia, se observa que el diseño sí la consideraba como una política pública que le apostaba a un cambio sociopolítico, sobre todo porque el abordaje era hacia una problemática que afectaba a todo el país, aunque a mayor escala a los municipios que fueron priorizados por sus altos índices de violencia. Ya en la fase de implementación, si bien no se logró una gobernanza multinivel como tal porque las visiones estratégicas específicas de cada territorio no necesariamente encajaban dentro de la visión de la escala jerárquica inmediata, llámese departamental y este en la escala nacional, en el fondo cada nivel a partir de sus intereses, necesidades y recursos, le apostaba a un mismo fin.

En lo relativo al componente de construcción de capital social, fue clave en la Estrategia la conformación de los CMPV, estructura que pretendía ser esa red

Karla de los Ángeles López Cabrera

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014 – 2019

Investigaciones UCA 2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

Karla de los Ángeles López
Cabrera

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014 – 2019

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

de actores en donde a partir de su interacción se generaría sinergia cognitiva que a su vez fortalecería los procesos de toma de decisiones.

- b) Promoción de procesos de inclusión social y seguridad ciudadana en espacios públicos recuperados.

Percepción de seguridad en espacios públicos recuperados

Mejicanos es un municipio que durante décadas se ha enfrentado ante un fuerte estigma social a causa de la violencia, específicamente a causa de las pandillas. ¿Cómo afecta esto en la vida de las personas?

- ✓ Desarrollo: ante el constante acecho por el control territorial de las pandillas que vivían; se les cerraban oportunidades de estudio, trabajo y/o negocios por el simple hecho de residir en un municipio marcado por la inseguridad.
- ✓ Sentido de identidad y pertenencia: una sociedad que considera que lo que les identifica es la violencia y las denotaciones peyorativas que esto puede implicar, donde lejos de sentirse orgullosos de ser parte de ella desean no serlo.
- ✓ Seguridad: personal, de la comunidad y, política.
- ✓ Prevención de la violencia: en una sociedad y un sistema donde priva la persecución y castigo del delito ante la prevención de la violencia.

Uso y apropiación de los espacios públicos recuperados

El derecho a la ciudad reconoce que toda persona, habitante y transeúnte de un territorio, tienen derecho a disfrutar y apropiarse de la ciudad. Este elemento destaca la importancia de los procesos de dinamización de los espacios públicos recuperados y rehabilitados, posterior a la ejecución de la obra física.

Inclusión y seguridad en espacios públicos recuperados

Durante el proceso de investigación no se encontró evidencia que en el diseño de las obras ejecutadas se hayan considerado elementos específicos que garantizaran que estos se convirtieran en espacios inclusivos y seguros para la niñez, mujeres, personas adultas mayores, personas del colectivo LGTBI, e incluso para las personas con problemas de movilidad y/o disminución significativa de la agudeza visual, auditiva y/o del habla, más allá de la construcción de rampas.

Conclusiones

Por haber sido el PESS una estrategia diseñada bajo un enfoque centralista, obedeció a un mecanismo de territorialización de políticas públicas. Esto hizo que en el proceso de definición e implementación de la política nacional no se reconociera, como elemento clave dentro de los territorios, el establecimiento de las fronteras invisibles causadas por el control territorial de las pandillas; situación que impedía que los espacios públicos recuperados así como otros beneficios que la Estrategia llevaba a los municipios, fueran de libre acceso para la ciudadanía, violentándoles derechos humanos básicos: a la vida, a la seguridad y a la libertad.

A nivel nacional, el diseño de la Estrategia establecía mecanismos de comunicación y coordinación entre actores que buscaban promover la gobernanza

multinivel, con la pretensión de armonizar las políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno, dándole en el ámbito territorial un especial valor a los CMPV. Ya en la fase de implementación del PESS, se rompen estos mecanismos y se da una aparente desvinculación multinivel, poniendo en riesgo la gobernanza.

A nivel local, se evidenció que estructuras similares al CMPV pueden llegar a convertirse en actores clave en la promoción de procesos de desarrollo territorial, ya que estos pueden servir para construir espacios de gobernabilidad democrática, siendo ese facilitador de mecanismos de comunicación y coordinación permanente entre los diversos actores locales. Además, desde este tipo de estructuras se puede impulsar la gobernanza multinivel, armonizando las políticas públicas entre los diferentes niveles de gobierno, e impulsando un enfoque de desarrollo endógeno (de abajo hacia arriba).

Si bien a través de la recuperación y rehabilitación de espacios públicos se dotó a la ciudadanía de espacios donde se pudieran desarrollar a través de una sana convivencia y deporte, fueron las acciones complementarias de dinamización de estos espacios las que permitieron promover procesos de inclusión social, por un lado, al devolverles el sentido de pertenencia al territorio, y por otro, al brindarle a la ciudadanía ese derecho de participar plenamente en asuntos colectivos.

Figura 2

Conclusiones



Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Programa de Apoyo Integral a la Estrategia de Seguridad Ciudadana*. BID. <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/ES-L1025>

Comité Municipal de Prevención de Violencia de Mejicanos. (2016). *Plan Mejicanos Seguro 2016*. Portal de Transparencia. https://transparencia.gob.sv/descarga_archivo.php?id=MjIzMzgz

Karla de los Ángeles López Cabrera

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014 – 2019

Investigaciones UCA 2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

Karla de los Ángeles López
Cabrera

Rol de los gobiernos locales en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de desarrollo territorial. Estudio de caso: Mejicanos. Período: 2014 – 2019

Investigaciones UCA
2023 - 2024
Memoria bienal
Año 3, Vol. 3
Julio 2025
p (190-196)
e-ISSN: 2789-4061

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. (2015, 15 de enero).

Plan El Salvador Seguro: resumen ejecutivo. <https://www.refworld.org/es/leg/decre/pleg/2015/es/127089>

Melara, A. y Córdova, R. (2019). *Documento de propuesta de política pública: Prevención comunitaria de la violencia.* FUNDAUNGO; UCA; UDB; FLACSO Programa El Salvador. <https://www.fundaungo.org.sv/asset/documents/1888>

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2013). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia.* Portal de Transparencia.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2017). *Informe de resultados de la Contribución Especial para Seguridad Ciudadana y Convivencia – 2016.* Portal de Transparencia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Índice de priorización de municipios. Herramientas para la priorización y focalización de políticas en materia de seguridad ciudadana.* PNUD. <https://www.seguridad.gob.sv/dia/download/indice-de-priorizacion-de-municipios/>