

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS SOCIALES Y
PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO



ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL DE ATENCIÓN A
VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL SALVADOR
POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL CON BASE
A ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE CALIDAD (2020-
2024): UN ESTUDIO DOCUMENTAL PARA LA GESTIÓN Y
MEJORA DE PROCESOS.

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAESTRO EN GERENCIA DE PROYECTOS SOCIALES Y
PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

PRESENTADO POR:
DANIEL ALEJANDRO AYALA GÁLVEZ

DOCENTE ASESOR:
JORGE MANUEL MOLINA AGUILAR

CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO DE SAN SALVADOR,
6 DE OCTUBRE, 2025

AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Ing. Juan Rosa Quintanilla

RECTOR

Dra. Evelin Beatriz Farfán Mata

VICERRECTOR ACADEMICO

MSc. Roger Armando Arias Alvarado

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Lic. Pedro Rosalío Escobar Castaneda

SECRETARIO GENERAL

AUTORIDADES

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

MSc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

DECANO

MSc. Oscar Mauricio Duarte Granados

VICEDECANO

Dr. José Humberto Morales

DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por haberme concedido la fortaleza, la sabiduría y la perseverancia necesarias para culminar esta etapa académica. Su guía constante me acompañó en cada desafío, recordándome que todo esfuerzo tiene propósito cuando se realiza con fe y convicción.

A mi familia, por su amor incondicional, comprensión y apoyo en los momentos más exigentes de este proceso. Cada palabra de aliento y cada gesto de confianza fueron el impulso que me permitió avanzar con determinación, incluso en los días más difíciles.

A mis amigos, quienes, con su compañía, ánimo y paciencia contribuyeron a que este camino fuera más llevadero. Su presencia me recordó la importancia de compartir los logros y aprendizajes con quienes creen en uno desde el inicio.

A la Policía Nacional Civil de El Salvador, por su disposición y apertura para facilitar la información necesaria para el desarrollo de esta investigación. Su compromiso institucional fue fundamental para comprender los avances y desafíos en la atención a víctimas de violencia de género.

Finalmente, expreso mi profundo agradecimiento a mi asesor, por su orientación académica, su criterio riguroso y su acompañamiento constante durante este proceso.

Este logro representa la suma de todos esos esfuerzos compartidos, y a cada persona que formó parte de este camino, les expreso mi más sincera gratitud.

ÍNDICE

Tabla de contenido

LISTA DE TABLAS	ix
LISTA DE ILUSTRACIONES.....	x
INTRODUCCIÓN	xi
RESUMEN	xiii
CAPÍTULO I: DIAGNÓSTICO DEL MODELO ACTUAL DE ATENCIÓN A VÍCTIVAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO IMPLEMENTADO POR LA POLÍCIA NACIONAL CIVIL	14
1.1 Contextualización de la violencia de género en El Salvador y su impacto en las víctimas.	14
1.2 Normativa nacional: fundamentos y vacíos.....	17
1.2.1 Instrumentos internacionales: obligaciones del Estado Salvadoreño.....	18
1.2.2 Jurisprudencia relevante en derechos humanos.	20
1.2.3 Análisis comparado e integración normativa.....	20
1.3 Caracterización de los servicios brindados por la Policía Nacional Civil (PNC).....	21
1.3.1 Cobertura territorial de las UNIMUER-ODAC.....	24
1.4 Análisis del enfoque de género y derechos humanos dentro del modelo institucional.....	24
1.5 Factores institucionales que limitan o favorecen la atención integral a víctimas.	26
1.6 Análisis del capítulo desde la teoría de Calidad en servicios públicos y enfoque victimológico.	28
1.6.1 Enfoque victimológico: una lectura desde los derechos y la reparación.....	32
1.7 Contribuciones de la sociedad civil y cooperación internacional en la atención a víctimas.	36
1.7.1 Participación de la sociedad civil en la atención a víctimas.	36
1.7.2 Proyectos de cooperación internacional y sus aportes.	37
1.7.3 Lecciones aprendidas y desafíos para su sostenibilidad.	39
CAPÍTULO II: ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL MODELO DE LA PNC Y LOS ESTANDARES INTERNACIONALES EN LA ATENCION A VICTIMAS.	41
2.1 Sistematización de los estándares internacionales de atención a víctimas.	41
2.1.1 Principios orientadores comunes.	41
2.1.2 Estándares específicos por sectores.	42
2.1.3 Indicadores de calidad recomendados.....	44
2.1.4 Obligaciones de los Estados y sistemas de seguimiento.....	46
2.1.5 Valor normativo y técnico de los estándares.	47
2.2 Metodología de análisis comparativo: categorías y criterios utilizados.....	48
2.2.1 Paradigma Cualitativo.....	48
2.2.2 Ontología y epistemología de la investigación.	49
2.2.3 Enfoque interpretativo y fenomenológico.....	50

2.2.4 Fuentes Técnica documental y criterios de inclusión/exclusión.....	51
2.2.5 Categorías de análisis.....	52
2.2.5.1 Definición operativa de las categorías y subcategorías.....	52
2.2.6 Criterios de comparación.....	54
2.2.7 Fuentes documentales analizadas.	55
2.3. Evaluación del nivel de alineación del modelo de la policía Nacional Civil con estándares internacionales.56	
2.3.1 Accesibilidad.....	56
2.3.2 Integralidad.....	57
2.3.3 Coordinación interinstitucional.....	58
2.3.4 No revictimización.....	59
2.3.5 Enfoque Diferenciado.....	60
2.3.6 Participación y empoderamiento.....	61
2.3.7 Calidad en la atención.....	62
2.4 Identificación de brechas, fortalezas y oportunidades de mejora.	63
2.4.1 Brechas Principales.....	63
2.4.2 Fortalezas Institucionales.....	64
2.4.3 Oportunidades de mejora.....	66
2.5 Lecciones Aprendidas de Experiencias Internacionales.....	67
2.5.1 Policía Púrpura de Colombia.....	67
2.5.2 Centros de justicia para las mujeres (México).....	69
2.5.3 Casas de Justicia.....	70
2.5.4 Línea 137 de Argentina.....	71
2.5.5 Lecciones Clave para El Salvador.....	72
2.6 Análisis del capítulo desde la teoría de gobernanza y gestión pública con enfoque de género.....	74
2.6.1 Gobernanza pública y pluralidad de actores.....	74
2.6.2 Gestión pública con enfoque de género.....	75
2.6.3 Legitimidad institucional y confianza ciudadana.....	75
2.7 Ecosistema institucional de atención a víctimas en El Salvador.....	76
2.7.1 Principales instituciones estatales involucradas.....	76
2.7.2 Mecanismos de coordinación existentes y desafíos.....	78
2.7.3 Análisis de complementariedad y solapamientos con el modelo de la policía Nacional Civil.....	79
CAPÍTULO III: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO DESDE UN ENFOQUE DE CALIDAD Y DERECHOS HUMANOS.	83
3.1 Principios de la atención a víctimas basado en estándares internacionales.....	83
3.1.1 Centralidad de la víctima.....	83
3.1.2 Enfoque de derechos humanos.....	84
3.1.3 Accesibilidad integral.....	85

3.1.4 Coordinación interinstitucional centrada en la victima.....	86
3.1.5 No revictimización.....	87
3.1.6 Rendición de cuentas y evaluación participativa.	89
3.2 Propuesta de mejora institucional para la PNC: accesibilidad, enfoque de género, coordinación y no revictimización.....	90
3.2.1 Mejora de la accesibilidad territorial, cultural y funcional.	90
3.2.2 Incorporación plena del enfoque de género y derechos humanos.....	91
3.2.2.1 Reforma curricular de la formación policial básica y continua.	92
3.2.2.2 Evaluación del desempeño institucional con indicadores de género y derechos humanos.....	93
3.2.2.3 Establecimiento de unidades de auditoría de género.	94
3.2.2.4 Promoción de liderazgos institucionales comprometidos con la igualdad de género	96
3.2.2.5 Alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres y derechos humanos.	97
3.2.3 Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional operativo.....	98
3.2.4 Prevención efectiva de la revictimización institucional.....	105
3.3 Diseño de Mecanismos de monitoreo y evaluación de calidad en la atención.	107
3.3.1 Definición de indicadores de Calidad.	107
3.3.2 Inclusión de Mecanismos Participativos.....	109
3.3.3 Monitoreo ciudadano y control social.....	110
3.3.4 Evaluaciones externas y auditorías de Calidad.....	112
3.3.5 Sistemas digitales de seguimiento y trazabilidad.....	113
3.4 Propuesta de alineación normativa y operative con marcos internacionales.	114
3.4.1 Armonización normativa multisectorial.....	115
3.4.2 Incorporación de principios transversales.....	116
3.4.3 Revisión de protocolos operativos y sistema de registro.	118
3.4.4 Marco Institucional con enfoque de corresponsabilidad.....	119
3.4.5 Seguimiento y evaluación con estándares internacionales.....	121
3.5 Sugerencias para la profesionalización y formación continua del personal policial.....	122
3.5.1 Curricularización transversal del enfoque de género y derechos humanos.	122
3.5.2 Formación especializada para personal de las UNIMUJER-ODAC.....	123
3.5.3 Capacitación práctica a través de simulacros y casos reales.....	125
3.5.4 Evaluación del impacto de la formación.....	126
3.5.5 Inclusión de formadoras y formadores con experiencia en género y derechos humanos.	127
3.5.6 Planes de Carrera con incentivos para el personal especializado.	128
3.6 Análisis del capítulo desde el enfoque de política pública basada en evidencia.	129
3.6.1 Identificación de brechas concretas entre los estándares internacionales y la práctica institucional actual.	130
3.6.2 Sistematización de recomendaciones técnicas formuladas desde evidencia documentada.	130

3.6.3 Viabilidad institucional y sostenibilidad de las propuestas.	131
3.6.4 Alineación entre el diagnóstico y las recomendaciones.....	133
3.6.5 Factores habilitantes y condiciones mínimas para la implementación.	133
CONCLUSIONES	136
RECOMENDACIONES.....	140
ANEXOS	146
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	158

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Resumen comparativo de instrumentos internacionales a mujeres víctimas de violencia.	18
Tabla 2 Distribución territorial UNIMUJER-ODAC	24
Tabla 3 Principales factores institucionales que favorecen o limitan la atención a mujeres víctimas de violencia.	27
Tabla 4 Dimensiones del modelo SERVQUAL aplicadas al caso de la PNC.	30
Tabla 5 Organizaciones de Sociedad Civil destacadas por su labor en atención a víctimas de violencia de género.	36
Tabla 6 Proyectos de Cooperación Internacional.	38
Tabla 7 Estándares por Sector.	43
Tabla 8 Tabla comparativa de figuras de enlace internacional.	101

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Tasas de femicidio en Centroamérica (por cada 100,000 mujeres)	15
Ilustración 2 Línea de tiempo de avances institucionales clave	17
Ilustración 3 Distribución de UNIMUJER-ODAC por departamento. Error! Bookmark not defined.	
Ilustración 4 Evaluación de la calidad desde el punto de vista del usuario.	32
Ilustración 5 Resumen Enfoque victimológico	33
Ilustración 6 Organigrama Unidad Interinstitucional.	100
Ilustración 7 Modelos exitosos contra la Violencia de Género en Latinoamérica.	103

INTRODUCCIÓN

La violencia de género representa una de las expresiones más persistentes de desigualdad estructural y constituye una grave violación a los derechos humanos. En El Salvador, este fenómeno trasciende lo individual para situarse como un problema social y de Estado, que pone a prueba la eficacia institucional y el compromiso gubernamental con los principios de dignidad, equidad y justicia. A pesar de los avances normativos, la violencia contra las mujeres persiste con fuerza preocupante, evidenciando una distancia crítica entre el marco legal y la práctica cotidiana de las instituciones encargadas de su atención.

En este contexto, la Policía Nacional Civil (PNC) desempeña un papel fundamental como puerta de entrada al sistema de protección y justicia. Su actuación inmediata ante las denuncias, así como la forma en que aborda, documenta y canaliza los casos de violencia, incide directamente en la garantía de derechos de las víctimas. La creación de unidades especializadas —como las UNIMUJER-ODAC— ha representado un avance importante hacia una atención diferenciada; sin embargo, subsisten deficiencias estructurales relacionadas con la cobertura territorial, la formación del personal, la coordinación interinstitucional y los mecanismos de evaluación de calidad. Dichas limitaciones ponen en duda la capacidad institucional para cumplir con los compromisos asumidos en marcos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, las Directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los Estándares de ONU Mujeres.

La presente investigación, de carácter documental y cualitativo, analiza el modelo de atención a víctimas de violencia de género implementado por la PNC durante el período 2020–2024, a fin de valorar su nivel de alineación con los estándares internacionales de calidad en la materia. Este análisis busca identificar avances, brechas y desafíos en la implementación institucional, tomando como punto de partida la revisión de protocolos operativos, manuales internos, políticas públicas y marcos normativos relacionados con la atención a víctimas. La investigación se sustenta en el enfoque de derechos humanos y de género, reconociendo a las víctimas no como objetos de asistencia, sino como sujetos de derecho con dignidad y agencia.

El estudio se organiza en tres capítulos. El primer capítulo examina el contexto nacional de la violencia de género, su impacto en las víctimas y la respuesta institucional de la PNC, identificando los principales factores que configuran su modelo actual de atención. El segundo capítulo desarrolla el marco teórico y referencial, donde se abordan los estándares internacionales de calidad y las teorías sobre atención centrada en la víctima, accesibilidad, integralidad y coordinación interinstitucional. Finalmente, el tercer capítulo presenta el análisis comparativo entre el modelo policial salvadoreño y los parámetros internacionales, destacando los hallazgos más relevantes, las brechas identificadas y las posibles rutas de mejora institucional.

A través de esta investigación se pretende contribuir a la reflexión académica y práctica sobre el papel del Estado salvadoreño en la garantía de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, se busca ofrecer una base analítica que oriente futuras estrategias de fortalecimiento institucional, promoviendo una atención más humana, accesible y efectiva, coherente con los compromisos internacionales y con la aspiración social de construir un país libre de violencia de género.

ANÁLISIS DEL MODELO ACTUAL DE ATENCIÓN A
VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL SALVADOR
POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL CON BASE A
ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE CALIDAD (2020-2024):
UN ESTUDIO DOCUMENTAL PARA LA GESTIÓN Y MEJORA
DE PROCESOS.

POR

DANIEL ALEJANDRO AYALA GÁLVEZ

RESUMEN

El presente estudio, titulado “Análisis del modelo actual de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador por parte de la Policía Nacional Civil, a la luz de estándares internacionales de calidad (2020–2024): Estudio documental”, tiene como propósito examinar la eficacia y coherencia del modelo institucional implementado por la Policía Nacional Civil (PNC) frente a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y atención a víctimas.

La investigación parte del reconocimiento de la violencia de género como una problemática estructural que vulnera los derechos fundamentales de las mujeres y refleja profundas desigualdades históricas en el ámbito social, político e institucional. Aunque El Salvador cuenta con un marco jurídico sólido —encabezado por la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y respaldado por tratados como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará—, persisten limitaciones que obstaculizan una atención oportuna, digna y libre de revictimización.

A través de un enfoque cualitativo y documental, se analizan protocolos, manuales institucionales, normativas y lineamientos emitidos por la PNC entre 2020 y 2024. Este proceso permitió contrastar la estructura y funcionamiento de las Unidades Especializadas UNIMUJER-ODAC, así como los procedimientos de atención, con los estándares de calidad propuestos por organismos internacionales como ONU Mujeres y la Organización Mundial de la Salud (OMS). El estudio identificó brechas significativas en materia de formación del personal, cobertura territorial, coordinación interinstitucional y mecanismos de evaluación, lo cual evidencia la necesidad de fortalecer la institucionalidad policial desde un enfoque de derechos humanos y de género.

Los hallazgos muestran que, si bien la PNC ha incorporado esfuerzos notables para mejorar la atención a las víctimas, aún enfrenta retos en la aplicación uniforme de sus protocolos y en la garantía de servicios accesibles y humanizados. La falta de recursos específicos, la débil articulación con otras entidades del sistema de justicia y la escasa supervisión interna limitan la consolidación de un modelo integral. En consecuencia, el estudio propone la adopción de mecanismos de monitoreo y evaluación basados en estándares internacionales de calidad, la profesionalización constante del personal policial y la incorporación de una cultura organizacional

centrada en la empatía y la no revictimización.

En síntesis, esta investigación aporta una mirada crítica y propositiva al modelo de atención institucional de la PNC, destacando la importancia de alinear la práctica policial con los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño. Más allá del diagnóstico, el trabajo busca contribuir al fortalecimiento de una respuesta pública que reconozca a las víctimas como sujetas de derecho y promueva una atención más efectiva, ética y transformadora, en consonancia con los principios universales de igualdad y justicia.

CAPÍTULO I: DIAGNÓSTICO DEL MODELO ACTUAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO IMPLEMENTADO POR LA POLÍCIA NACIONAL CIVIL

1.1 Contextualización de la violencia de género en El Salvador y su impacto en las víctimas.

La violencia de género constituye una de las formas más persistentes de violación a los derechos humanos en el mundo contemporáneo, afectando de manera desproporcionada a mujeres y niñas; en El Salvador, esta problemática reviste un carácter estructural y se manifiesta en diferentes ámbitos: familiar, comunitario, institucional y estatal. Las expresiones de violencia son múltiples: física, psicológica, sexual, patrimonial, simbólica, económica, institucional y digital, entre otras, con el feminicidio como su forma más extrema¹.

El país ha adoptado avances normativos importantes, como la aprobación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) en 2011², así como la ratificación de instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³ y la Convención de Belém do Pará⁴. Sin embargo, persisten grandes desafíos en la implementación real y efectiva de estos marcos jurídicos.

Según el Informe Anual sobre Violencia contra las Mujeres 2021, elaborado por el Sistema Nacional de Datos y Estadísticas de Violencia contra las Mujeres (SNDVM), ese año se reportaron más de 11,000 casos de violencia de género, siendo la violencia física y psicológica las formas más frecuentes⁵. Esta cifra es apenas la punta del iceberg, ya que la mayoría de los casos no son denunciados debido al miedo, la dependencia económica, la revictimización institucional o la desconfianza hacia el sistema de justicia.

A nivel regional, El Salvador ha mantenido históricamente una de las tasas de feminicidio más altas de América Latina. En el periodo 2015–2019, el país registró tasas que oscilaron entre 16.8 y 3.3 feminicidios por cada 100,000 mujeres, colocándose durante varios años como el país más letal de la región para las mujeres, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y reportes del ISDEMU⁶.

Tabla de Feminicidios en Centroamérica (por cada 100,000 mujeres):

¹ Heise, Lori. "Violence against women: An integrated, ecological framework." *Violence Against Women* 4, no. 3 (1998): 262–290.

² Asamblea Legislativa de El Salvador. *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)*. Diario Oficial, San Salvador, 2011.

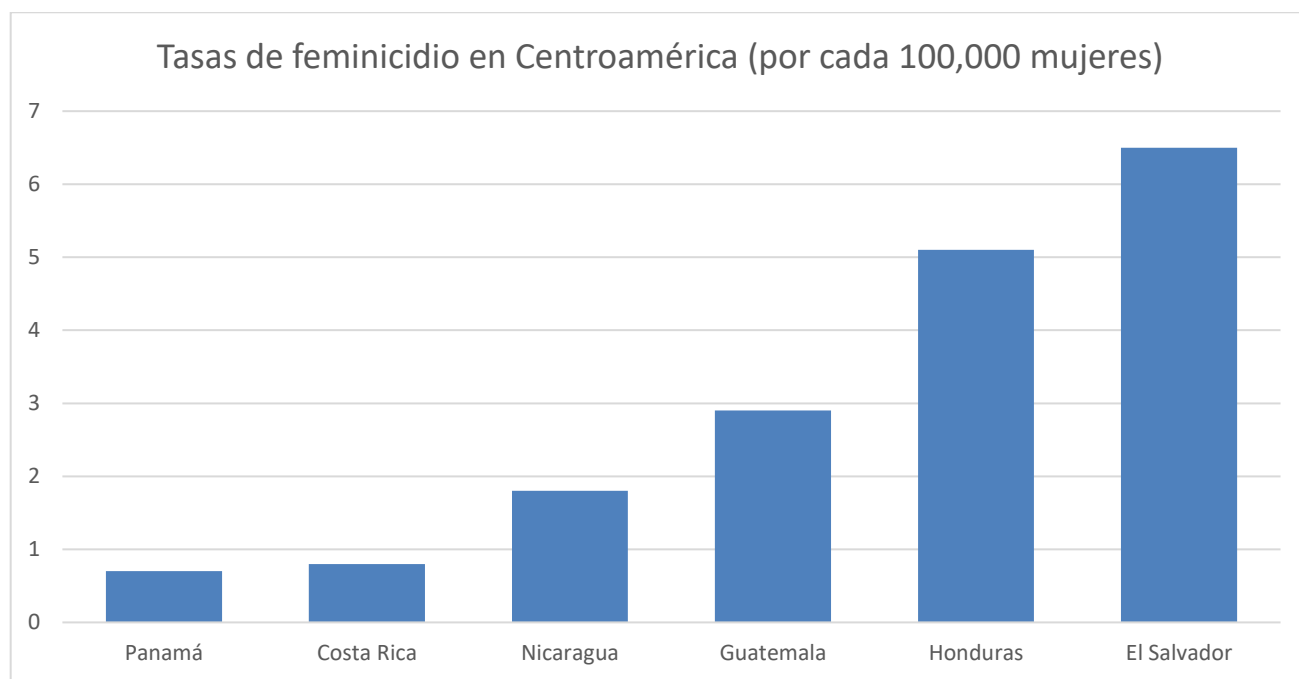
³ Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. Nueva York, 1979.

⁴ Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Belém do Pará*. Brasil, 1994.

⁵ SNDVM. *Informe Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2021*. San Salvador: ISDEMU, 2022.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, "Estadísticas de feminicidio 2015–2019," <https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio-o-femicidio> (consultado el 25 de junio de 2025).

Ilustración 1 Tasas de feminicidio en Centroamérica (por cada 100,000 mujeres), 2024.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de CEPAL Stat y Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG-CEPAL)

Los impactos de la violencia de género son aún más profundos cuando se consideran grupos históricamente excluidos. Las mujeres rurales enfrentan barreras de acceso a servicios especializados debido a la baja cobertura territorial, mientras que las mujeres indígenas y LGBTIQ+ son frecuentemente invisibilizadas por la ausencia de registros estadísticos específicos. Un informe del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública evidenció que, dentro de las denuncias clasificadas como violencia contra población LGBTI, el 14.8 % correspondía a violencia física y un 10.3 % a violencia sexual, reportándose además ocho homicidios en ese año⁷.

La Policía Nacional Civil (PNC), como principal ente receptor de denuncias y ejecutor de medidas de protección inmediatas, enfrenta profundas limitaciones institucionales: carencia de personal especializado, infraestructura inadecuada, débil enfoque de género y respuestas fragmentadas⁸. El Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador (2023) advierte que en muchas delegaciones no existen espacios físicos privados para tomar denuncias, ni se garantiza la no revictimización de las mujeres⁹.

Desde un enfoque de derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reiterado que los Estados deben actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia, y no hacerlo constituye una forma de discriminación estructural¹⁰. El incumplimiento de esta obligación también ha sido señalado por

⁷ Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador* (San Salvador: Ministerio de Justicia, 2023), 27.

⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe Especial sobre las Unidades de Atención a Mujeres en la PNC, 2021*.

⁹ INL, *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador*, manuscrito pendiente de publicación, 2023

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales a El Salvador*, CEDAW/C/SLV/CO/8-9, 2017.

la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos emblemáticos como el de González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México¹¹, que establece estándares de responsabilidad estatal válidos para El Salvador.

A nivel sistémico, los impactos de la violencia de género se proyectan en múltiples dimensiones. Desde la salud, se vincula con trastornos como la ansiedad, depresión, estrés postraumático, enfermedades crónicas y suicidios¹². En el ámbito económico, genera altos costos derivados de la atención médica, ausentismo laboral y judicialización de casos. Un estudio de ONU Mujeres estima que los países latinoamericanos pierden entre el 1.5 % y el 2 % de su PIB anual por esta causa¹³.

En el plano social, perpetúa ciclos de exclusión, dependencia y desigualdad, afectando no solo a las víctimas directas, sino también a sus entornos familiares, comunitarios y generacionales. La falta de medidas adecuadas para garantizar atención digna, protección y reparación refuerza la impunidad y la normalización de la violencia.

Estos efectos se acentúan aún más en mujeres rurales, indígenas y de la diversidad sexual, quienes enfrentan barreras adicionales para acceder a servicios institucionales, ya sea por razones geográficas, culturales o de discriminación estructural. Informes del ISDEMU y organizaciones como COMCAVIS Trans evidencian que mujeres LBTIQ+ suelen ser víctimas de estigmatización institucional y revictimización múltiple, mientras que en zonas rurales el acceso a atención inmediata puede tardar hasta 48 horas debido a la limitada cobertura policial y judicial¹⁴.

En este contexto, la Policía Nacional Civil (PNC) desempeña un papel crucial como primer respondiente institucional ante situaciones de violencia de género. Su rol no se limita a la recepción de denuncias, sino que abarca la activación inmediata de medidas de protección, la documentación de hechos, y la coordinación con instancias como la fiscalía general de la República, ISDEMU y los juzgados especializados. Como garante de la seguridad ciudadana, la PNC no solo tiene la obligación de actuar frente a la comisión de delitos, sino también de prevenir la revictimización institucional, garantizar el trato digno a las mujeres sobrevivientes y facilitar su acceso a la justicia. Esta función está claramente descrita en los lineamientos operativos de la corporación, que establecen procedimientos para asegurar una respuesta oportuna y sensible ante cada caso¹⁵. Frente a este panorama, se vuelve imperativo repensar el modelo de atención institucional — particularmente el de la PNC— a la luz de estándares internacionales de calidad. Como lo señala

la Guía de servicios esenciales para mujeres y niñas víctimas de violencia de ONU Mujeres, una atención adecuada debe ser accesible, integral, coordinada y libre de estigmas o estereotipos¹⁶.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

¹² Organización Mundial de la Salud. *Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence against Women*, WHO, 2013.

¹³ ONU Mujeres. *Violencia contra las mujeres en América Latina: Costos económicos y sociales*. Informe Regional, 2019.

¹⁴ Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH en El Salvador (COMCAVIS TRANS) y Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador* (San Salvador: MJSP, 2023), 119

¹⁵ Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer*, San Salvador, 2020.

¹⁶ ONU Mujeres. *Servicios esenciales para mujeres y niñas víctimas de violencia: Módulos y herramientas de implementación*, s.f.

Por tanto, este estudio parte del reconocimiento de una brecha entre el marco normativo (nacional e internacional) y las condiciones reales en que las víctimas acceden al sistema. Esta discrepancia, más que una falla técnica, revela fallos de tipo estructural que afectan el cumplimiento de los derechos humanos en contextos marcados por la desigualdad, la violencia y la falta de institucionalidad sólida.

Ilustración 2 Línea de tiempo de avances institucionales clave, 2025.

Línea de tiempo de avances institucionales claves:



1.2 Normativa nacional: fundamentos y vacíos.

El marco jurídico salvadoreño en materia de atención a víctimas de violencia de género tiene como piedra angular la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), aprobada en 2011. Esta normativa establece de forma explícita los derechos de las mujeres a vivir sin violencia, así como las obligaciones del Estado para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia basada en género. La LEIV introduce elementos claves como el principio de no revictimización, la atención integral, el enfoque diferencial y el reconocimiento de la violencia como fenómeno estructural. Asimismo, establece mecanismos de coordinación interinstitucional a través del Sistema Nacional para una Vida Libre de Violencia (SNVLV), encabezado por el ISDEMU¹⁷.

No obstante, a más de una década de su promulgación, persisten deficiencias estructurales en su

¹⁷ ISDEMU, *Sistema Nacional para una Vida Libre de Violencia: Informe de Gestión 2020–2022*, San Salvador, 2023.

implementación. Diversos informes, incluyendo los emitidos por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), señalan la falta de especialización del personal operativo de las instituciones responsables, la escasa articulación efectiva entre la PNC, la Fiscalía y el sistema judicial, así como la inexistencia de sistemas integrados de información para dar seguimiento a los casos¹⁸.

Uno de los factores más limitantes para una implementación efectiva de la LEIV ha sido la asignación presupuestaria. Aunque la normativa establece la obligación del Estado de garantizar los recursos necesarios, los presupuestos destinados a la atención de la violencia de género han sido bajos, fragmentados y poco sostenibles. Por ejemplo, en el período 2020–2022, el presupuesto de la Policía Nacional Civil destinado específicamente a unidades especializadas como las UNIMUJER-ODAC no superó el 0.3 % del presupuesto total institucional¹. Este margen presupuestario contrasta con las crecientes demandas operativas de atención y protección inmediata. Asimismo, informes de evaluación han señalado la ausencia de una línea presupuestaria específica para la LEIV en los presupuestos anuales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y del ISDEMU¹⁹ (específicamente para la LEIV).

Junto a la LEIV, también se debe considerar la Constitución de la República de El Salvador, que reconoce en su artículo 1 el derecho a la vida y establece el deber del Estado de garantizar la dignidad humana. Asimismo, en su artículo 32 reconoce la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, lo que sienta una base para el desarrollo de políticas públicas con enfoque de equidad de género²⁰.

Por otro lado, el Código Penal tipifica distintos delitos vinculados a la violencia de género, incluyendo el feminicidio (Art. 45-A) y establece agravantes cuando los actos son motivados por razones de género. Sin embargo, en la práctica, el proceso judicial muchas veces se ve limitado por interpretaciones conservadoras, carga probatoria desproporcionada o estereotipos de género por parte de operadores de justicia.

1.2.1 Instrumentos internacionales: obligaciones del Estado Salvadoreño.

En el plano internacional, El Salvador ha suscrito diversos instrumentos que comprometen al Estado a garantizar una atención adecuada a las víctimas de violencia basada en género. Destacan entre ellos:

Tabla 1 Resumen comparativo de instrumentos internacionales a mujeres víctimas de violencia, 2025.

Instrumento	Año de ratificación por El Salvador	Enfoque Principal	Obligaciones Clave del Estado
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	1981	Eliminación de la discriminación estructural y	Adoptar políticas que garanticen igualdad de derechos; modificar patrones

¹⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos 2021*, San Salvador: PDDH, 2022.

¹⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre la Implementación de la LEIV* (San Salvador: PDDH, 2021), 42.

²⁰ Asamblea Legislativa de El Salvador, *Constitución de la República de El Salvador*, Diario Oficial, 1983.

		sistemática contra las mujeres	socioculturales; fortalecer la protección institucional.
Convención Belém do Pará	1995	Reconocimiento de la violencia contra las mujeres como violación de derechos humanos	Prevenir, sancionar y erradicar la violencia; actuar con debida diligencia; proteger los derechos de las víctimas.
Directrices clínicas y de políticas públicas de la OMS (2013)	No aplica (referencia técnica internacional)	Atención integral basada en evidencia científica y principios de seguridad y dignidad.	Garantizar atención centrada en la víctima; capacitación del personal; confidencialidad; respeto y no discriminación.
Guía de Servicios esenciales para mujeres y niñas víctimas de violencia – ONU Mujeres	No aplica (referencia técnica internacional)	Respuesta interinstitucional estructurada y evaluable en cinco sectores clave	Proveer servicios mínimos de Calidad en salud, justicia, protección, coordinación y gobernanza; establecer indicadores de desempeño.

Fuente: Elaboración propia con base a CEDAW (1979), Belém do Pará (1994), OMS (2013) y ONU Mujeres (s.f.).

Los instrumentos internacionales analizados presentan convergencias importantes en cuanto a la responsabilidad del Estado de garantizar la atención integral, la protección efectiva y el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia. Todos insisten en que dicha atención debe estar libre de discriminación, sustentada en estándares mínimos de calidad y operada con enfoque de derechos humanos.

La CEDAW y Belém do Pará, al ser tratados jurídicamente vinculantes, imponen obligaciones concretas y exigibles por los órganos supervisores correspondientes. En cambio, la OMS y ONU Mujeres funcionan como marcos técnicos de referencia, ofreciendo modelos operativos basados en evidencia y buenas prácticas, útiles para el diseño e implementación de políticas públicas.

Una diferencia sustantiva radica en que las guías de OMS y ONU Mujeres detallan procedimientos operativos e indicadores de calidad que, aunque no obligatorios, permiten al Estado autoevaluar la efectividad de sus servicios. Por su parte, la CEDAW y Belém do Pará establecen principios rectores y obligaciones generales, dejando margen a los Estados para su adaptación institucional.

En conjunto, estos marcos normativos y técnicos constituyen una base sólida para el análisis crítico del modelo de atención vigente en El Salvador, particularmente el brindado por la PNC. Su estudio comparado permite identificar las brechas entre los compromisos internacionales asumidos y su nivel de cumplimiento real, lo cual será profundizado en los siguientes capítulos.

1.2.2 Jurisprudencia relevante en derechos humanos.

En el ámbito regional, destaca el caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2009. En esta sentencia, la Corte determinó que la omisión del Estado mexicano en prevenir y sancionar la violencia feminicida constituyó una violación grave a los derechos humanos. Este precedente jurisprudencial es aplicable a El Salvador como país miembro de la OEA²¹.

A nivel nacional, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en la sentencia 314-2015, reconoció la responsabilidad del Estado en la falta de medidas efectivas para proteger a una mujer víctima de violencia intrafamiliar. Este fallo subraya la obligación de las instituciones públicas de actuar con diligencia en el marco de la LEIV y otras normativas vigentes²².

Una segunda resolución relevante en este contexto es la recomendación emitida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) en el expediente DDH/DGA/0062/2022, que concluyó que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) incurrió en actos de discriminación y vulneración de derechos políticos al no garantizar condiciones adecuadas de participación a una candidata mujer trans durante el proceso electoral municipal de 2021. Este caso no solo evidencia las barreras institucionales que enfrentan las mujeres LGBTIQ+, sino que también subraya el vínculo entre violencia estructural y exclusión política, ampliando así el marco de análisis sobre violencia de género en clave interseccional²³.

Ambos casos reflejan cómo las decisiones jurisdiccionales y administrativas pueden reforzar los principios de debida diligencia, igualdad sustantiva y no discriminación, cuando las instituciones asumen su rol garante frente a los derechos de las mujeres en contextos estructurales de violencia.

1.2.3 Análisis comparado e integración normativa.

El análisis comparado entre el marco normativo nacional y los estándares internacionales permite identificar avances importantes en términos formales, como la adopción de leyes especializadas, el reconocimiento de derechos y la creación de instituciones específicas. Sin embargo, en la práctica se evidencia una distancia crítica entre el discurso normativo y la realidad institucional.

La LEIV recoge principios como la atención integral, la coordinación interinstitucional y la centralidad de las víctimas. No obstante, informes de evaluación elaborados por organismos internacionales como el PNUD advierten que el modelo de atención salvadoreño carece de mecanismos sostenibles de monitoreo, protocolos operativos homogéneos y recursos humanos suficientes²⁴.

Desde un enfoque regional comparativo, es posible identificar modelos institucionales que podrían servir como referente para mejorar el sistema salvadoreño. En Colombia, por ejemplo, las denominadas *Casas de Justicia* funcionan como centros multiservicio donde la ciudadanía puede acceder a atención

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

²² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia 314-2015*, El Salvador.

²³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Recomendación en el expediente DDH/DGA/0062/2022*, San Salvador, 2022.

²⁴ PNUD, *Guía metodológica para evaluación de servicios públicos con enfoque de calidad*, Nueva York, 2020.

legal, psicosocial y policial en un solo espacio físico. Este modelo ha demostrado ser eficaz en zonas urbanas y rurales al facilitar la articulación institucional y disminuir la revictimización a través de la simplificación de trámites y acompañamiento integral²⁵.

Por su parte, experiencias regionales recopiladas por ONU Mujeres muestran que la implementación efectiva de modelos integrales requiere no solo de voluntad política, sino también de marcos presupuestarios claros, alianzas interinstitucionales y procesos continuos de capacitación²⁶.

Ambas experiencias coinciden en algunos factores clave de éxito: ubicación estratégica, personal capacitado con enfoque de género, protocolos unificados de atención, recursos presupuestarios sostenibles y mecanismos de rendición de cuentas. Estos elementos podrían ser adaptados al contexto salvadoreño, particularmente en el fortalecimiento de las UNIMUJER-ODAC, que ya presentan avances incipientes en la atención diferenciada, pero aún carecen de integración operativa y alcance territorial suficiente.

1.3 Caracterización de los servicios brindados por la Policía Nacional Civil (PNC)

La Policía Nacional Civil (PNC) desempeña un rol decisivo en la atención primaria a mujeres víctimas de violencia en El Salvador. Como primer punto de contacto institucional ante una denuncia, la PNC está legalmente facultada para tomar declaraciones, brindar medidas de protección inmediatas y coordinar el traslado o referencia hacia otras instituciones del sistema de protección, como la fiscalía general de la República (FGR), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y los juzgados especializados²⁷. A lo largo del periodo 2020–2024, el modelo de atención policial ha evolucionado desde un enfoque reactivo y generalista hacia una atención especializada, particularmente con la consolidación de las UNIMUJER-ODAC²⁸.

Las UNIMUJER-ODAC (Unidad Institucional de Atención Especializada a las Mujeres en Situación de Violencia - Oficina de Denuncia y Atención Ciudadana) constituyen la estructura especializada de la PNC en materia de violencia de género. Estas unidades, presentes en 36 delegaciones del país, han sido diseñadas para ofrecer espacios seguros, privados y humanizados para la atención de mujeres víctimas. Entre sus funciones se encuentran la recepción de denuncias, verificación de medidas de protección, seguimiento de casos, y coordinación con otras instituciones que forman parte del sistema de atención integral. Algunas de estas unidades brindan atención 24/7, dependiendo de la disponibilidad territorial y del nivel de recursos asignados²⁹.

Estas unidades están integradas por personal policial capacitado en derechos humanos y atención con enfoque de género. Su diseño responde a los estándares establecidos en la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA), permitiendo también la atención de niñas y adolescentes en situación de violencia. La creación de las UNIMUJER-ODAC marcó un punto de inflexión en el abordaje policial de la violencia de género.

²⁵ Ministerio de Justicia de Colombia, *Evaluación de las Casas de Justicia: Informe de Resultados 2021* (Bogotá: MinJusticia, 2021), 18–23.

²⁶ ONU Mujeres, *Modelos multisectoriales de atención a mujeres víctimas de violencia: informe regional*, 2019.

²⁷ Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer*, San Salvador, 2020.

²⁸ ISDEMU, *Guía Técnica para la Creación y Fortalecimiento de las UNIMUJER-ODAC*, San Salvador, 2021.

²⁹ Policía Nacional Civil, *Organización y Funcionamiento de las UNIMUJER-ODAC*, San Salvador: PNC, 2022.

Desde su implementación inicial como oficinas piloto, estas unidades han transitado hacia una mayor especialización institucional, consolidándose como el eje del modelo de atención policial entre 2020 y 2024. La adopción del Protocolo de Actuación Policial en casos de violencia de género (actualizado en 2020) incorporó procedimientos como la evaluación preliminar de riesgo, el uso de lenguaje no revictimizante y la obligación de derivar los casos con inmediatez a otras instituciones competentes, reforzando así el enfoque de atención centrado en la víctima. Sin embargo, su expansión nacional ha sido desigual, y la aplicación efectiva del protocolo varía significativamente entre delegaciones³⁰.

A diferencia de las oficinas tradicionales de denuncia, las UNIMUJER-ODAC cuentan con áreas privadas, mobiliario ergonómico, espacios de espera diferenciados y condiciones básicas de privacidad, lo cual contribuye a una mejor experiencia para la víctima³¹.

A pesar de estos avances, informes recientes evidencian importantes brechas estructurales en la operación de las UNIMUJER-ODAC. Entre los principales cuellos de botella se encuentran la escasez de personal capacitado, la falta de interoperabilidad entre los sistemas de información de la PNC, la FGR y el ISDEMU, y la débil articulación con otras instancias del sistema de protección. Además, en al menos el 40 % de las delegaciones visitadas por la PDDH en 2022, se constató que los espacios asignados a las unidades especializadas no garantizan la privacidad ni la confidencialidad necesarias para tomar denuncias sensibles². También se reportó que solo el 18 % del personal asignado a estas unidades recibió capacitación especializada en los últimos dos años³².

En cuanto a los procedimientos operativos, las UNIMUJER-ODAC utilizan el Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres, el cual fue actualizado en 2020 con el apoyo técnico de ISDEMU y la cooperación internacional. Este protocolo establece que el agente debe realizar una evaluación preliminar de riesgo, activar las medidas de protección inmediatas, derivar la atención médica si es requerida, y registrar el caso en el sistema informático institucional³³. Asimismo, se enfatiza el uso de lenguaje respetuoso, el manejo confidencial de la información, y la coordinación inmediata con la FGR para la judicialización del caso.

Sin embargo, a pesar de la existencia de este marco normativo y operativo, diversos diagnósticos han evidenciado brechas en la implementación uniforme del modelo. Un estudio conjunto de ISDEMU y la PDDH en 2022 reveló que solo el 18 % del personal de las UNIMUJER-ODAC había recibido formación continua en género en los dos años previos, lo que limita la consolidación de una atención verdaderamente especializada³⁴. Además, persiste una alta rotación de personal, particularmente en zonas rurales, lo que debilita la institucionalización del conocimiento y afecta la continuidad de los casos.

Desde el punto de vista de infraestructura, si bien las UNIMUJER-ODAC representan un avance importante frente a los espacios de denuncia tradicionales, su distribución no es homogénea en todo el territorio nacional. Delegaciones ubicadas en zonas densamente pobladas, como San Salvador o Santa

³⁰ Policía Nacional Civil, *Protocolo de actuación policial en casos de violencia contra las mujeres* (San Salvador: PNC, 2020), 12–15.

³¹ ISDEMU, *Guía Técnica para la Creación y Fortalecimiento de las UNIMUJER-ODAC*, San Salvador, 2021.

³² Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador* (San Salvador: MJSP, 2023), 36.

³³ Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer*, San Salvador, 2020.

³⁴ ISDEMU y PDDH, *Diagnóstico Nacional sobre Servicios Policiales para Mujeres Víctimas*, San Salvador, 2022.

Ana, cuentan con mayor equipamiento y personal; en cambio, en municipios alejados, las condiciones físicas pueden ser precarias o compartidas con otras funciones administrativas³⁵. Esta situación contradice el principio de igualdad territorial en el acceso a servicios policiales especializados.

En términos tecnológicos, la PNC opera el Sistema Informático de Denuncias (SIDEN), a través del cual se registran los hechos denunciados. No obstante, este sistema no está interconectado con los sistemas de FGR, ISDEMU o juzgados especializados, lo que genera una fragmentación en el seguimiento de los casos. La interoperabilidad sigue siendo uno de los desafíos más importantes para garantizar el acceso integral a la justicia, especialmente en casos que requieren medidas urgentes como órdenes de alejamiento, detención inmediata o asistencia psicosocial³⁶.

Respecto a la articulación interinstitucional, las UNIMUJER-ODAC participan en mesas locales de atención, especialmente en municipios donde existe presencia activa de otras instituciones públicas. Sin embargo, no hay un protocolo nacional que regule de forma obligatoria esta coordinación. En muchos territorios, la relación entre la PNC, ISDEMU, PGR y juzgados especializados depende más de la voluntad y experiencia del personal que de normas formalizadas³⁷.

A nivel presupuestario, la inversión específica en estas unidades es mínima en relación con el presupuesto general de la PNC. En 2022, menos del 0.4 % del gasto institucional fue asignado directamente a servicios especializados en violencia de género, según datos del *Informe del Gasto Público con Enfoque de Género* elaborado por la Dirección General de Presupuesto³⁸. Esto limita la contratación de más personal, el mantenimiento de espacios adecuados, la adquisición de equipo tecnológico y la expansión territorial del modelo.

Un aspecto crítico identificado por organizaciones de sociedad civil y agencias multilaterales es la ausencia de mecanismos de evaluación de calidad en los servicios policiales. Actualmente, no existen indicadores públicos sobre satisfacción de las víctimas, cumplimiento de protocolos, o desempeño de las UNIMUJER-ODAC. Esta falta de transparencia limita el control social y la mejora continua del modelo. En contraste, países como Colombia y México han implementado sistemas de auditoría ciudadana, encuestas de calidad del servicio y certificaciones institucionales, que podrían servir como referencia para el contexto salvadoreño³⁹.

UNIMUJER-ODAC representan un avance significativo en la atención a mujeres víctimas de violencia desde la Policía Nacional Civil. Su existencia institucionaliza la atención especializada, mejora las condiciones físicas y humaniza el proceso de denuncia. Sin embargo, su alcance y calidad aún están limitados por factores estructurales, como la distribución territorial desigual, la falta de formación continua, la escasa articulación interinstitucional y la débil inversión presupuestaria. Este análisis será clave para evaluar, en los siguientes capítulos, la alineación del modelo policial con los estándares internacionales de calidad y con las expectativas de protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres en El Salvador.

³⁵ INL, *Evaluación de cobertura de las UNIMUJER-ODAC*, manuscrito pendiente de publicación, 2023

³⁶ Corte Suprema de Justicia, *Informe de Interoperabilidad de Sistemas Judiciales*, 2022.

³⁷ Fiscalía General de la República, *Manual de Coordinación Interinstitucional Local*, San Salvador, 2021.

³⁸ Dirección General de Presupuesto, *Informe de Gasto Público con Enfoque de Género*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, 2022.

³⁹ CEPAL, *Modelos de Evaluación de Servicios para Mujeres Víctimas de Violencia en América Latina*, Santiago de Chile, 2020.

1.3.1 Cobertura territorial de las UNIMUER-ODAC.

En términos de cobertura, las UNIMUER-ODAC se encuentran distribuidas en 36 delegaciones policiales a nivel nacional. No obstante, su presencia y funcionamiento operativo varía significativamente por departamento.

Tabla 2 Distribución territorial UNIMUER-ODAC, 2024.

Departamento	Delegaciones con UNIMUER-ODAC	Observaciones Clave
San Salvador	8	Mayor cobertura y atención 24/7 en zonas urbanas.
Santa Ana	3	Atención media; falta de personal especializado.
San Miguel	1	Zonas rurales con acceso limitado.
La Libertad	5	Atención intermitente; infraestructura deficiente.
Sonsonate	3	Falta de espacio exclusivo para víctimas.
Usulután	1	Coordinación débil con FGR
La Paz	2	Atención diurna únicamente
Chalatenango	2	Personal no especializado en todos los turnos.
Morazán	1	Sin protocolo local de derivación interinstitucional.
Cabañas	2	Atención parcial; sin equipo psicológico.
Ahuachapán	2	Cobertura solo urbana.
La Unión	3	Cobertura limitada fuera de cabecera departamental.
Cuscatlán	2	Sin personal exclusivo para UNIMUER-ODAC.
San Vicente	1	Solo una delegación con espacio compartido.

Fuente: Elaboración propia con base a Policía Nacional Civil (2023), ISDEMU (2022), y PDDH (2021)

1.4 Análisis del enfoque de género y derechos humanos dentro del modelo institucional.

La incorporación del enfoque de género y de derechos humanos en los modelos institucionales de atención a víctimas de violencia constituye no solo una aspiración normativa, sino una exigencia ética y legal derivada de los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño. Ambos

enfoques demandan que la acción institucional esté centrada en el respeto y garantía de los derechos humanos, promoviendo la igualdad sustantiva, la no discriminación y la atención diferenciada hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad. Esta orientación está claramente recogida en las directrices del sistema de Naciones Unidas, las cuales establecen que las políticas públicas deben diseñarse e implementarse desde una lógica de universalidad, interdependencia y responsabilidad jurídica frente a la ciudadanía⁴⁰.

Desde una mirada doctrinal, el enfoque de género implica reconocer que las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres generan condiciones desiguales de acceso a derechos, y por tanto requieren respuestas diferenciadas para lograr una equidad sustantiva. Tal como lo expone Lagarde y de los Ríos, se trata de “una herramienta de análisis y de transformación que permite evidenciar las relaciones de poder desiguales entre los géneros”⁴¹. El enfoque de derechos humanos, por su parte, establece que toda actuación institucional debe centrarse en la persona como sujeto de derechos, y no como objeto de asistencia o control, garantizando principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad⁴².

El Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (2020) de la PNC establece que las intervenciones deben respetar el enfoque de derechos y la perspectiva de género, priorizando el interés superior de la víctima y asegurando condiciones de confidencialidad, respeto y no revictimización⁴³. No obstante, una revisión crítica de este protocolo evidencia que, si bien los principios están presentes en la norma, su aplicación práctica es heterogénea y depende en gran medida del nivel de sensibilización y formación del personal operativo.

En efecto, un informe de evaluación técnica elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) en coordinación con ISDEMU reveló que menos del 30 % del personal policial adscrito a las UNIMUJER-ODAC comprende plenamente el alcance operativo del enfoque de derechos humanos⁴⁴. Esta brecha se refleja, por ejemplo, en la persistencia de prácticas como la minimización de denuncias, el uso de lenguaje revictimizante o la falta de seguimiento adecuado a las medidas de protección emitidas.

Asimismo, los mecanismos de rendición de cuentas internos de la PNC presentan debilidades en cuanto a la sanción de prácticas discriminatorias o violatorias de derechos. A pesar de contar con una Inspectoría General y una Unidad de Asuntos Internos, los procesos disciplinarios relacionados con casos de omisión o negligencia en la atención a víctimas de violencia de género son escasos y, cuando existen, suelen resolverse sin mayor repercusión institucional⁴⁵. Esta situación es incompatible con el principio de debida diligencia reforzada que los órganos internacionales han exigido en contextos de violencia sistemática contra las mujeres. En el plano de la formación institucional, si bien existen convenios de

⁴⁰ Naciones Unidas, *Enfoque de derechos humanos en la programación del desarrollo*, Nueva York, 2003.

⁴¹ Marcela Lagarde y de los Ríos, *Claves feministas para la negociación en el conflicto*, Madrid: Horas y Horas, 2000.

⁴² Naciones Unidas, *Enfoque de derechos humanos en la programación del desarrollo*, Nueva York, 2003.

⁴³ Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres*, San Salvador, 2020.

⁴⁴ ISDEMU y DIGESTYC, *Diagnóstico institucional sobre capacidades operativas en atención a víctimas*, San Salvador, 2021.

⁴⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe de gestión sobre derechos de las mujeres 2022*, San Salvador, 2023.

cooperación técnica con organismos como el PNUD, ONU Mujeres y AECID para capacitar al personal policial en temas de género y derechos humanos, dichos procesos no son sostenidos ni obligatorios para todas las unidades territoriales⁴⁶. Por tanto, el enfoque de género continúa siendo percibido como un complemento o una “opción deseable” más que como un eje estructurante de la labor policial.

Cabe señalar que el diseño institucional de las UNIMUJER-ODAC, aunque representa un avance sustantivo, no está exento de tensiones. En algunos casos, como lo documentó la PDDH en su Informe Anual 2022, las mujeres que acuden a estas oficinas son atendidas por personal sin formación especializada, o deben esperar horas sin recibir información adecuada sobre sus derechos o procedimientos disponibles⁴⁷. Esto evidencia una desconexión entre el diseño normativo y la capacidad instalada real para garantizar una atención con enfoque de derechos.

Desde una visión comparada, el modelo de atención policial salvadoreño se encuentra en un estadio intermedio: ha formalizado la inclusión de los enfoques de género y derechos humanos en sus protocolos y estructuras, pero no ha logrado aún consolidar una cultura organizacional que los materialice en la práctica cotidiana. Esta situación no es exclusiva del país; estudios regionales evidencian que muchos cuerpos policiales en América Latina enfrentan similares desafíos de institucionalización de estos enfoques, en contextos marcados por la cultura patriarcal, la falta de recursos y la resistencia al cambio institucional⁴⁸.

Si bien de acuerdo con lo anterior mencionado, existen avances normativos y estructurales relevantes dentro de la PNC en materia de género y derechos humanos, el modelo institucional de atención aún presenta importantes debilidades en cuanto a su implementación efectiva, sostenibilidad formativa, mecanismos de supervisión y transformación cultural. Estas debilidades comprometen la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones de prevención, atención y reparación frente a la violencia basada en género. El reto no es únicamente técnico, sino político e institucional, y exige voluntad, formación continua y mecanismos de vigilancia ciudadana.

1.5 Factores institucionales que limitan o favorecen la atención integral a víctimas.

La capacidad del Estado salvadoreño para ofrecer una atención integral a mujeres víctimas de violencia no depende únicamente de su marco normativo ni de la existencia de unidades especializadas, sino de un entramado más complejo de factores institucionales. Estos factores, que actúan como facilitadores o limitantes, pueden observarse en la práctica policial, la gestión de recursos, los vínculos interinstitucionales y la cultura organizacional.

Para analizar de manera estructurada esta dinámica, a continuación, se presentan los principales factores identificados, organizados por su incidencia positiva o negativa dentro del modelo institucional:

⁴⁶ ONU Mujeres, *Evaluación de capacidades institucionales de la PNC para la atención con enfoque de género*, 2021.

⁴⁷ PDDH, *Informe de gestión sobre derechos de las mujeres 2022*.

⁴⁸ Carolina Villadiego, *El enfoque de género en la policía: lecciones y desafíos en América Latina*, Washington D.C.: CEJA, 2020.

Tabla 3 Principales factores institucionales que favorecen o limitan la atención a mujeres víctimas de violencia, 2025.

Factores facilitadores	Factores Limitantes
Existencia de marcos legales avanzados (LEIV, CEDAW, Belém do Pará)	Cobertura territorial Desigual de unidades especializadas ⁴⁹ .
creación y operación de las UNIMUJER-ODAC en 36 delegaciones policiales	Limitada asignación presupuestaria para atención especializada ⁵⁰ .
Cooperación internacional técnica y financiera (AECID, ONU Mujeres, INL)	Fragmentación en la coordinación interinstitucional ⁵¹ .
Aumento de presión social y visibilidad mediática del problema	Escasa formación continua obligatoria del personal operativo ⁵² .
Reformas normativas e institucionales en juzgados y fiscalías	Débil cultura de derechos humanos y género al interior de la PNC ⁵³ .
Avances en protocolos de actuación	Ausencia de mecanismos de evaluación ciudadana y control público ⁵⁴ .

Fuente: Elaboración propia con base en ISDEMU (2022), FGR (2021), PDDH y UCA (2021), ONU Mujeres (2022), entre otros.

Como se observa en la tabla, el país cuenta con una base normativa y programática sólida, reconocida incluso a nivel regional. Sin embargo, muchos de estos avances no se traducen en resultados sostenibles ni consistentes a nivel territorial. Por ejemplo, aunque las UNIMUJER-ODAC han sido clave en la atención primaria especializada, su distribución sigue siendo urbana, dejando amplios sectores rurales sin acceso efectivo⁵⁵.

Uno de los factores más críticos identificados es la fragmentación operativa del sistema de atención. La falta de protocolos vinculantes entre instituciones como la PNC, FGR, ISDEMU y los juzgados especializados, impide que los casos avancen con fluidez a través de las distintas etapas del proceso. Esto genera duplicidad de esfuerzos, pérdida de información y discontinuidad en la atención. Como lo evidencia el *Diagnóstico Nacional del Sistema de Atención a Víctimas* (PGR, 2021), más del 60 % de las mujeres que denunciaron violencia no recibieron ningún tipo de acompañamiento posterior a su denuncia⁵⁶.

Asimismo, la falta de mecanismos de control ciudadano y auditoría pública limita la capacidad institucional para corregir fallas o mejorar sus servicios. A diferencia de sectores como salud o educación, la atención policial no cuenta con encuestas de satisfacción usuaria, sistemas de quejas accesibles ni indicadores públicos de desempeño. Esta opacidad institucional debilita la confianza ciudadana y obstaculiza la construcción de políticas públicas basadas en evidencia⁵⁷.

⁴⁹ ISDEMU, *Informe territorial sobre acceso a servicios policiales especializados*, San Salvador, 2022.

⁵⁰ Dirección General de Presupuesto, *Gasto público con enfoque de género*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, 2022.

⁵¹ Fiscalía General de la República, *Manual de coordinación operativa interinstitucional*, San Salvador, 2021.

⁵² PDDH y UCA, *Capacidades institucionales en atención a víctimas de violencia*, San Salvador, 2021.

⁵³ ONU Mujeres, *Diagnóstico organizacional sobre cultura institucional y violencia simbólica*, 2022.

⁵⁴ CEPAL, *Transparencia y evaluación de servicios públicos con perspectiva de género*, Santiago de Chile, 2022.

⁵⁵ INL, *Evaluación de cobertura de las UNIMUJER-ODAC*, manuscrito pendiente de publicación, 2023

⁵⁶ Procuraduría General de la República, *Diagnóstico Nacional del Sistema de Atención a Víctimas*, San Salvador, 2021.

⁵⁷ Fundación para el Debido Proceso, *El acceso a la justicia desde la experiencia de las víctimas*, Washington D.C., 2021.

Otro aspecto relevante es la inestabilidad de los programas financiados por cooperación internacional. Si bien iniciativas como el proyecto “Mujeres Libres de Violencia” o el “Programa Spotlight” han fortalecido capacidades institucionales mediante equipamiento, formación y reformas técnicas, sus resultados tienden a depender de ciclos de financiamiento externo. La falta de institucionalización de estas mejoras representa una amenaza para su sostenibilidad⁵⁸.

Del lado de las oportunidades, vale destacar la creciente movilización social y visibilización mediática de la violencia contra las mujeres, que ha generado presión sobre las instituciones para responder con mayor diligencia. Esta dinámica ha contribuido a la creación de juzgados especializados, la actualización de protocolos y la profesionalización de algunos servicios. No obstante, estos avances aún no logran transformar la cultura institucional, que en muchos casos sigue reproduciendo prácticas jerárquicas, discriminatorias o revictimizantes⁵⁹.

Finalmente, la voluntad política institucional es un factor decisivo tanto para la expansión como para la consolidación de modelos de atención integral. En El Salvador, las políticas de seguridad pública han priorizado el combate al crimen organizado y la militarización de la seguridad, relegando muchas veces la atención a víctimas de violencia de género como una agenda secundaria o de baja visibilidad institucional⁶⁰. Esta falta de prioridad política se traduce en presupuestos limitados, formación insuficiente y ausencia de metas claras.

Además, diversos informes han señalado la ausencia de mecanismos de evaluación participativa como una debilidad crítica del sistema de atención. En la actualidad, no existen encuestas públicas de satisfacción usuaria, indicadores estandarizados de desempeño institucional, ni espacios sistemáticos de retroalimentación por parte de las víctimas. Esta carencia impide generar evidencia empírica sobre la calidad de los servicios prestados y limita las oportunidades de mejora continua. Países como Colombia y México han adoptado modelos de auditoría ciudadana, observatorios de género y certificaciones institucionales como herramientas efectivas para monitorear el cumplimiento del enfoque de género en la atención a víctimas, los cuales podrían servir de referencia para el contexto salvadoreño⁶¹.

El modelo institucional salvadoreño presenta avances significativos en su diseño, pero enfrenta barreras estructurales, operativas y culturales que dificultan la atención integral a víctimas. Superar estas barreras requiere no solo reformas técnicas, sino cambios organizacionales profundos, sostenidos por una voluntad política decidida y un control social activo. Los próximos capítulos permitirán contrastar estas condiciones con los estándares internacionales de calidad, evidenciando las brechas existentes y las rutas de mejora posibles.

1.6 Análisis del capítulo desde la teoría de Calidad en servicios públicos y enfoque victimológico.

⁵⁸ ISDEMU y AECID, *Informe de ejecución del programa Mujeres Libres de Violencia*, 2021.

⁵⁹ PDDH, *Informe Anual sobre los Derechos de las Mujeres*, San Salvador, 2022.

⁶⁰ Washington Office on Latin America (WOLA), *La seguridad ciudadana en El Salvador: desafíos para una agenda de derechos*, 2021.

⁶¹ ONU Mujeres, *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2022), 34; Dirección General de Presupuesto, *Informe del Gasto Público con Enfoque de Género* (San Salvador: Ministerio de Hacienda, 2022), 16–18.

El análisis de los servicios de atención a víctimas desde la perspectiva de calidad en la gestión pública permite trascender una mirada meramente normativa o funcional, y enfocar la discusión en la experiencia de las personas usuarias, su percepción de utilidad, y el valor público generado por las instituciones. En el caso salvadoreño, evaluar la atención brindada por la Policía Nacional Civil (PNC) a mujeres víctimas de violencia desde esta óptica implica examinar no solo qué se ofrece, sino cómo se ofrece, con qué resultados tangibles, y en qué condiciones de trato, acceso y legitimidad.

Tradicionalmente, el debate sobre calidad en servicios públicos ha estado dominado por modelos tomados del sector privado, como el modelo SERVQUAL, propuesto por Parasuraman, Zeithaml y Berry⁶². Este enfoque identifica cinco dimensiones claves para evaluar la calidad de un servicio: fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad, empatía y elementos tangibles. Aunque estos indicadores nacieron en el ámbito comercial, su adaptación al sector público ha sido progresivamente aceptada, particularmente cuando se busca medir la satisfacción del usuario final, como lo han planteado Osborne, Radnor y Nasi desde el enfoque de “nuevo servicio público”⁶³.

En contextos institucionales como el salvadoreño, donde las instituciones encargadas de proteger derechos han enfrentado crisis de legitimidad y confianza ciudadana, aplicar este tipo de modelos permite diagnosticar con mayor precisión las brechas entre el diseño institucional y la experiencia real. En efecto, estudios como los realizados por la Fundación para el Debido Proceso han evidenciado que las víctimas no evalúan los servicios por el número de protocolos existentes, sino por la calidad del trato recibido, la respuesta a sus necesidades inmediatas, y la percepción de justicia y dignidad durante la atención⁶⁴.

A continuación, se analizan las cinco dimensiones del modelo SERVQUAL aplicadas al caso de la PNC:

- **Fiabilidad:** En el caso salvadoreño, la atención policial especializada no es homogénea. Existen diferencias sustanciales entre las distintas delegaciones respecto al cumplimiento de protocolos, tiempos de respuesta y calidad de documentación. Esto genera que muchas mujeres acudan a la institución con una expectativa incierta, sin saber si serán atendidas adecuadamente o no. La fiabilidad, entendida como la capacidad de brindar un servicio predecible y consistente, es baja⁶⁵.
- **Capacidad de respuesta:** A pesar de contar con protocolos que establecen medidas de protección inmediatas, muchas mujeres reportan demoras en la activación de dichas medidas o en la atención inicial, especialmente durante la noche o los fines de semana. Esto compromete la seguridad inmediata de la víctima, y desincentiva la denuncia. Además, la falta de vehículos patrulleros, personal de turno o coordinación con otras entidades retrasa la derivación oportuna⁶⁶.

⁶² Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L., “A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research”, *Journal of Marketing*, 1985.

⁶³ Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G., “A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach”, *American Review of Public Administration*, 2013.

⁶⁴ Fundación para el Debido Proceso, *El acceso a la justicia desde la experiencia de las víctimas*, Washington D.C., 2021.

⁶⁵ PDDH, *Informe sobre revictimización institucional en servicios policiales*, San Salvador, 2022.

⁶⁶ ISDEMU, *Evaluación de rutas de atención*, San Salvador, 2022.

- Seguridad: Este componente hace referencia a la confianza que genera el personal en términos de competencia, confidencialidad y respeto. Aunque algunas UNIMUJER-ODAC han sido capacitadas en estos temas, persisten denuncias sobre comentarios inadecuados, juicios morales o cuestionamientos a las decisiones de las víctimas (por ejemplo, sobre sus parejas o la forma de vestir), lo cual erosiona el sentido de seguridad que deberían brindar los agentes encargados de proteger⁶⁷.
- Empatía: La empatía se refiere al interés genuino del personal por comprender y atender las necesidades individuales de la usuaria. Es aquí donde el modelo presenta sus debilidades más notorias. Muchas mujeres refieren que se sienten tratadas con indiferencia o frialdad institucional, incluso dentro de unidades especializadas. Esta falta de conexión humana profundiza la sensación de vulnerabilidad y agrava el impacto psicológico de la violencia sufrida⁶⁸.
- Elementos tangibles: Esta dimensión se refiere a la calidad del entorno físico y de los recursos disponibles. Aunque las UNIMUJER-ODAC representan un esfuerzo por mejorar este aspecto (con espacios diferenciados, condiciones de privacidad y señalización), su presencia aún es limitada geográficamente, y muchas de sus instalaciones carecen de recursos básicos como impresoras, papelería o personal administrativo⁶⁹.

Tabla 4 Dimensiones del modelo SERVQUAL aplicadas al caso de la PNC, 2025.

Estándar establecido en el protocolo	Realidad reportada por las víctimas / hallazgos empíricos
Atención inmediata al recibir una denuncia, sin revictimización ni juicios morales.	Algunas víctimas reportan demoras y comentarios culpabilizales sobre su conducta o apariencia ⁷⁰ .
Evaluación preliminar de riesgo con base en indicadores establecidos.	Muchas delegaciones no aplican la evaluación de forma sistemática o carecen de formularios impresos ⁷¹ .
Derivación inmediata a otras instituciones (ISDEMU, FGR, Salud) en casos de alto riesgo.	Se evidencian retrasos en la articulación interinstitucional y falta de conocimiento de rutas locales ⁷² .
Espacios físicos privados, seguros y diferenciados para la toma de denuncia.	Más del 40% de las sedes UNIMUJER-ODAC carecen de privacidad o comparten espacios con otras áreas ⁷³ .
Trato digno, empático y profesional por personal capacitado.	Denuncias frecuentes de indiferencia, desinterés o frialdad institucional por parte del personal ⁷⁴ .
Registro digital de la denuncia y seguimiento	No existe interoperabilidad entre PNC, FGR e

⁶⁷ ONU Mujeres, *Diagnóstico de prácticas institucionales en unidades de atención especializada*, 2021.

⁶⁸ PDDH y UCA, *Percepción de las víctimas sobre los servicios policiales*, 2022.

⁶⁹ INL, *Evaluación de cobertura de las UNIMUJER-ODAC*, manuscrito pendiente de publicación, 2023

⁷⁰ Fundación para el Debido Proceso, *Estudio regional sobre prácticas policiales y violencia institucional* (Washington, DC: DPLF, 2021), 42–44.

⁷¹ Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador* (San Salvador: MJSP, 2023), 35.

⁷² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre UNIMUJER-ODAC* (San Salvador: PDDH, 2022), 20–21.

⁷³ *Ibid.*, 19.

⁷⁴ ISDEMU, *Encuesta Nacional sobre Violencia Basada en Género* (San Salvador: ISDEMU, 2022), 54.

Además del modelo SERVQUAL, otros enfoques de calidad en la administración pública, como el de Bouckaert y Van de Walle, resaltan la importancia del "triángulo de calidad": expectativas ciudadanas, servicios entregados, y percepciones del usuario⁷⁶. En ese esquema, la calidad no se define por los estándares internos del Estado, sino por la capacidad de las instituciones de cerrar la brecha entre lo prometido y lo vivido. Esta perspectiva es especialmente útil en servicios sensibles como la atención a víctimas, donde el maltrato o la inacción institucional se perciben como una segunda forma de violencia.

En este sentido, también debe destacarse que la calidad en servicios públicos está estrechamente vinculada con el principio de accesibilidad universal, promovido por organismos como la CEPAL y ONU Mujeres, que establece que todo servicio debe ser accesible en términos físicos, económicos, lingüísticos, culturales y simbólicos. La falta de intérpretes, la ausencia de protocolos diferenciados para mujeres indígenas o con discapacidad, y la lejanía territorial de las UNIMUJER-ODAC en zonas rurales comprometen este principio en la práctica cotidiana⁷⁷.

Desde el enfoque victimológico, la calidad de los servicios no puede evaluarse únicamente en términos de eficiencia, sino también por su capacidad de evitar nuevos daños a quienes ya han sido vulneradas. Este enfoque, desarrollado desde la criminología y la psicología jurídica, reconoce que el trato institucional puede constituir una forma de victimización secundaria cuando reproduce estereotipos, ignora las necesidades emocionales de la víctima o impone obstáculos burocráticos al acceso a la justicia. En ese sentido, el modelo actual aún presenta rezagos importantes que deben abordarse si se aspira a una atención verdaderamente centrada en la víctima⁷⁸.

Un aspecto crucial es la evaluación de la calidad desde el punto de vista del usuario, algo que en El Salvador aún no se ha sistematizado. La falta de encuestas de satisfacción, mecanismos de retroalimentación o participación ciudadana en la evaluación de servicios limita el desarrollo de una cultura de mejora continua. En países como Colombia o México, estas herramientas han permitido rediseñar procesos a partir de lo que expresan directamente las víctimas. En El Salvador, esta carencia deja a las instituciones sin brújula respecto a cómo son percibidas, y cómo pueden ganar confianza en su rol protector⁷⁹.

⁷⁵ PGR, *Diagnóstico Nacional del Sistema de Atención a Víctimas* (San Salvador: PGR, 2021), 28–29.

⁷⁶ Bouckaert, G., & Van de Walle, S., *Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of Good Governance: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators*, OECD, 2003.

⁷⁷ CEPAL, *Accesibilidad universal y servicios públicos esenciales para mujeres*, Santiago de Chile, 2020.

⁷⁸ María Jimena Duzán y Julieta Lemaitre Ripoll, *La víctima y sus voces: aproximaciones al enfoque victimológico en América Latina* (Bogotá: Dejusticia, 2019), 25–28.

⁷⁹ ONU Mujeres, *Buenas prácticas en evaluación participativa de servicios de justicia*, 2020.

Ilustración 3 Evaluación de la calidad desde el punto de vista del usuario, 2025.

Dimensión	Nivel estimado	Observación
Fiabilidad	● Baja	Desigual aplicación de protocolos
Capacidad respuesta	● Media	Lento despliegue fuera del horario
Seguridad	● Media	Comentarios inadecuados persistentes
Empatía	● Baja	Frialdad e indiferencia institucional
Tangibles	● Irregular	Buena intención, infraestructura desigual

Fuente: Elaboración propia con base en DPLF (2021), PDDH (2022), MJSP (2023), ISDEMU (2022).

1.6.1 Enfoque victimológico: una lectura desde los derechos y la reparación.

El enfoque victimológico constituye una herramienta analítica indispensable para evaluar los modelos de atención institucional desde la vivencia, la dignidad y los derechos de las personas que han sido objeto de violencias graves. Más allá del marco jurídico y procedimental, esta perspectiva busca comprender cómo las víctimas experimentan los servicios ofrecidos, qué tipo de respuesta emocional e institucional reciben, y en qué medida se les restituye el sentido de control, confianza y reparación luego del daño sufrido.

Tradicionalmente, la victimología fue concebida como un campo auxiliar de la criminología, centrado en comprender el papel de la víctima en la dinámica del delito; sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, ha evolucionado hacia una victimología crítica y garantista, que desplaza la atención del hecho delictivo hacia el impacto psicosocial, institucional y simbólico que este genera en la persona afectada⁸⁰. Este enfoque, influido por los movimientos feministas, los estudios de derechos humanos y las experiencias de justicia restaurativa, propone una lectura del fenómeno victimológico como una ruptura multidimensional en la vida del sujeto, que exige respuestas integrales del Estado.

Desde esta óptica, la atención a víctimas de violencia basada en género no puede reducirse a un procedimiento de recepción de denuncias. Debe incluir acciones orientadas a la validación emocional del daño, la restitución de la autonomía de la víctima, la reparación integral, y la prevención de nuevas formas de victimización institucional. Como plantea Van Dijk, una respuesta estatal adecuada debe restituir la dignidad de la víctima, permitirle reconstruir su agencia, y garantizar condiciones de seguridad para su recuperación⁸¹.

Uno de los pilares centrales de este enfoque es el principio de no revictimización, recogido tanto en instrumentos internacionales (como la Declaración de Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder) como en la legislación nacional, a través de la LEIV y los protocolos especializados. La revictimización puede adoptar formas sutiles, pero profundamente lesivas: preguntas que sugieren responsabilidad de la víctima, trato

⁸⁰ Fattah, Ezzat A., *Understanding Criminal Victimization*, Scarborough: Prentice Hall, 1991.

⁸¹ Van Dijk, Jan, *Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood*, International Review of Victimology, 2009.

indiferente o frío, repetición innecesaria de relatos traumáticos, omisión de medidas de protección urgentes, o demoras injustificadas en los procesos⁸².

Aplicado al contexto de El Salvador, este principio sigue siendo vulnerado con frecuencia. Diversos diagnósticos, como el de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), han documentado que muchas mujeres que acuden a denunciar sufren una “segunda violencia” en manos de funcionarios públicos, especialmente en instancias policiales. En varios casos, se registra que agentes policiales desestiman la gravedad de las agresiones, promueven la conciliación informal o cuestionan las decisiones de la víctima⁸³.

Otro componente fundamental de la victimología contemporánea es el principio de autonomía informada, que implica garantizar que la víctima reciba información clara, comprensible y oportuna sobre sus derechos, procedimientos, riesgos y opciones disponibles. Esto incluye desde conocer qué tipo de medidas de protección puede solicitar, hasta decidir si quiere continuar con un proceso judicial o no. En El Salvador, este derecho es frecuentemente vulnerado por prácticas burocráticas, lenguaje técnico incomprensible y ausencia de personal especializado en orientación o acompañamiento legal⁸⁴.

Asimismo, el enfoque victimológico exige comprender a la víctima como sujeto de derecho integral, y no como mero objeto de una política pública. Esto implica que la atención debe integrar dimensiones jurídicas, psicológicas, sociales, culturales y económicas. En muchos países se han desarrollado modelos de intervención interdisciplinaria que incluyen psicólogos forenses, trabajadores sociales, médicos, defensores públicos y asesores legales en un mismo espacio. En el caso salvadoreño, esta articulación aún es débil, y muchas instituciones operan de forma fragmentada, obligando a la víctima a “navegar” el sistema por sí sola, reviviendo su historia en cada etapa del proceso⁸⁵.

Ilustración 4 Resumen Enfoque victimológico, 2025.

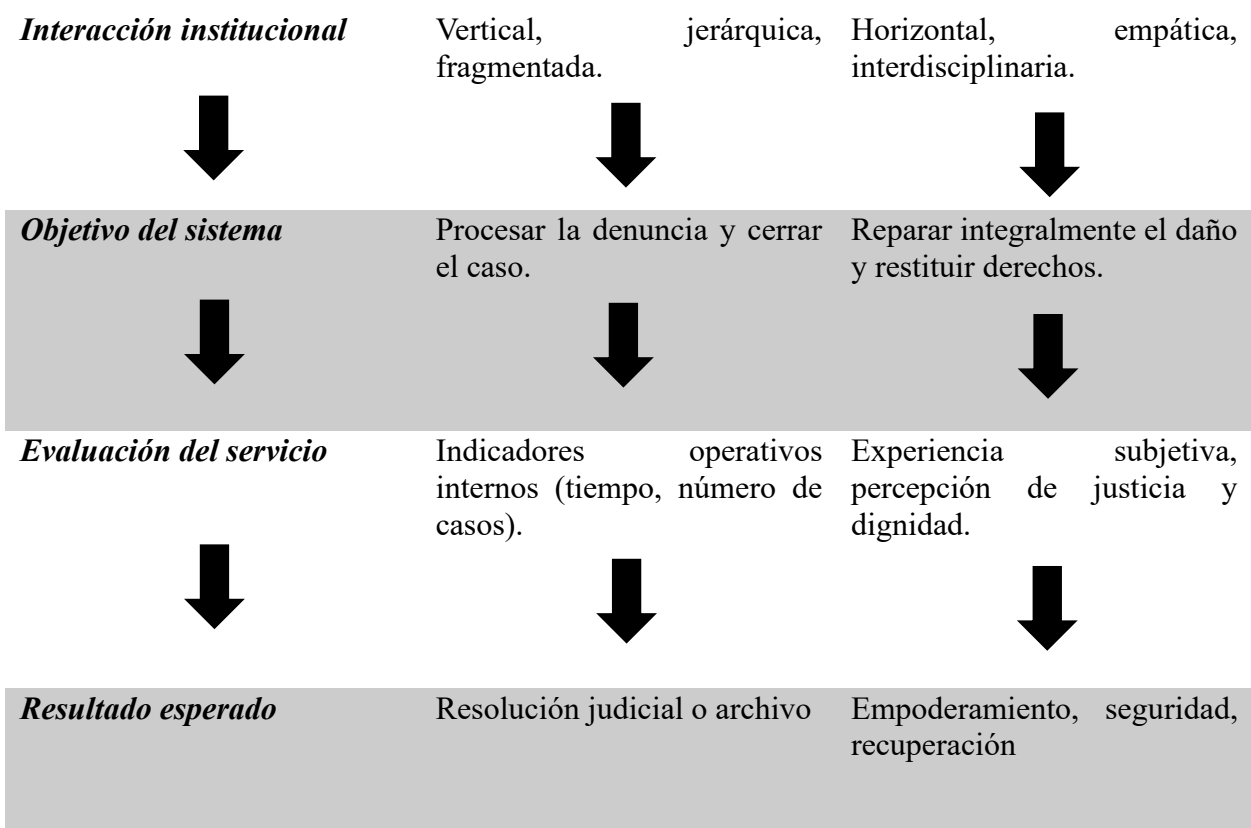
Elemento	Atención tradicional (institucional)	Atención con enfoque victimológico
Visión de la víctima	Objeto pasivo del proceso judicial.	Sujeto de derecho activo, con agencia y dignidad.
↓	↓	↓

⁸² Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, Nueva York, 1985.

⁸³ PDDH, *Informe sobre revictimización institucional en servicios policiales*, San Salvador, 2022.

⁸⁴ Fundación para el Debido Proceso, *El acceso a la justicia desde la experiencia de las víctimas*, Washington D.C., 2021.

⁸⁵ ONU Mujeres, *Guía de servicios esenciales para mujeres víctimas de violencia*, Nueva York, 2017.



Fuente: Elaboración propia con base en Van Dijk (2009), Duzán y Lemaitre (2019), y ONU Mujeres (2022).

El enfoque victimológico también se articula con el principio de reparación integral, recogido en instrumentos como el Estatuto de Roma y las recomendaciones del Comité CEDAW. Esta reparación no solo se refiere a indemnizaciones monetarias, sino a medidas simbólicas (disculpas públicas, reconocimiento oficial del daño), garantías de no repetición (sanción efectiva de los responsables, reformas institucionales), y atención emocional o médica. En El Salvador, este componente sigue siendo el más débil: las instituciones se enfocan en la respuesta judicial, pero no en la reconstrucción emocional o comunitaria de la víctima⁸⁶.

Un aporte reciente de la victimología crítica es la noción de violencia institucional, entendida como la forma en que las instituciones públicas (por acción u omisión) producen o reproducen condiciones de sufrimiento, inseguridad o invisibilidad para las víctimas. Este concepto permite cuestionar no solo las omisiones individuales, sino los diseños estructurales, los patrones culturales y las prioridades presupuestarias de las instituciones del Estado.

Desde esta mirada, se puede afirmar que el modelo actual de atención en El Salvador presenta signos de violencia institucional al no garantizar condiciones básicas de trato digno, acceso equitativo y atención sostenida⁸⁷. Esta afirmación es respaldada por el Informe Anual 2022 de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el cual documenta múltiples casos de maltrato institucional y

⁸⁶ CEDAW, *Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, 2017.

⁸⁷ CEJIL, *Violencia institucional: una deuda pendiente de los Estados latinoamericanos*, Buenos Aires, 2020.

omisiones en la atención especializada, especialmente en delegaciones con baja cobertura UNIMUJER-ODAC⁸⁸.

Debe destacarse que el enfoque victimológico invita a repensar la relación entre víctima y Estado, no como una interacción jerárquica (donde el Estado define unilateralmente lo que se considera reparación), sino como una relación dialógica, donde la voz, la experiencia y las expectativas de la víctima son centrales en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esto implica avanzar hacia modelos de atención más participativos, transparentes y con mecanismos efectivos de escucha y rendición de cuentas.

La incorporación de los marcos analíticos de calidad en servicios públicos y victimología crítica permite ampliar la comprensión del modelo institucional de atención más allá de los marcos legales o las capacidades técnicas. Ambos enfoques convergen en la idea de que la legitimidad de una política pública no radica únicamente en su existencia normativa, sino en su capacidad para generar respuestas eficaces, humanas y transformadoras desde la perspectiva de quienes hacen uso de los servicios del Estado.

Desde la teoría de calidad, se evidencia que los servicios ofrecidos por la Policía Nacional Civil enfrentan fallas estructurales en dimensiones clave como la fiabilidad, empatía y capacidad de respuesta, las cuales erosionan la confianza ciudadana y disminuyen la efectividad del sistema de protección⁸⁹. Estas deficiencias no solo afectan el desempeño institucional, sino que generan una percepción sostenida de indiferencia estatal, con implicaciones negativas en la disposición de las mujeres a denunciar y buscar apoyo.

El enfoque victimológico complementa esta lectura al centrar la atención en la experiencia subjetiva de la víctima, su derecho a la autonomía, y la obligación del Estado de reparar el daño sufrido sin revictimización. Esta perspectiva exige no solo respuestas técnicas, sino también simbólicas, culturales y emocionales, orientadas a restablecer la dignidad y agencia de las sobrevivientes⁹⁰.

Ambos marcos coinciden, además, en destacar la necesidad de mecanismos de retroalimentación institucional, evaluación participativa y control ciudadano. La ausencia de estos mecanismos en el contexto salvadoreño impide construir una política pública de calidad con base en evidencia empírica y con legitimidad social⁹¹. Tal como lo plantea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la atención a víctimas de violencia de género debe ser “centrada en la víctima, basada en sus derechos, sensible a las desigualdades estructurales y enfocada en su empoderamiento”⁹².

Esto constituye un punto de articulación teórica y metodológica para el análisis que se desarrollará en los siguientes apartados. Los marcos aquí discutidos funcionarán como criterios evaluativos transversales, que permitirán identificar las brechas entre lo estipulado normativamente y lo ejecutado operativamente, así como los factores que obstaculizan o favorecen la concreción de una

⁸⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe Anual de Labores 2022* (San Salvador: PDDH, 2023), 51–53.

⁸⁹ Parasuraman, A., Zeithaml, V., & Berry, L., *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*, *Journal of Marketing*, 1985.

⁹⁰ Van Dijk, Jan, *Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood*, *International Review of Victimology*, 2009.

⁹¹ ONU Mujeres, *Buenas prácticas en evaluación participativa de servicios de justicia*, 2020.

⁹² CIDH, *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*, Informe temático, Washington D.C., 2019.

atención institucional digna, accesible y transformadora para las mujeres víctimas de violencia en El Salvador.

1.7 Contribuciones de la sociedad civil y cooperación internacional en la atención a víctimas.

1.7.1 Participación de la sociedad civil en la atención a víctimas.

La participación de la sociedad civil en la atención a mujeres víctimas de violencia de género constituye un componente fundamental del ecosistema de protección en El Salvador. En un contexto donde las instituciones públicas presentan limitaciones estructurales, cobertura territorial desigual y debilidades en la aplicación de protocolos, las organizaciones de la sociedad civil han asumido históricamente un papel protagónico tanto en la incidencia normativa como en la provisión directa de servicios a las víctimas.⁹³

Diversas organizaciones feministas, asociaciones de derechos humanos y redes territoriales han sido actores clave en la construcción del marco legal vigente, incluyendo la promoción y defensa de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV). Su rol no se limita al plano normativo, sino que abarca funciones sustantivas en la generación de espacios seguros, el acompañamiento psicosocial y jurídico, la documentación de casos emblemáticos y la visibilización de los vacíos institucionales persistentes.⁹⁴

Entre las organizaciones más destacadas por su trayectoria e incidencia se encuentran la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), la Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes (Las Mélidas), la Colectiva Feminista para el Desarrollo Local y COMCAVIS Trans. Estas entidades operan centros de atención integral, brindan representación legal especializada, gestionan refugios temporales, y promueven procesos comunitarios con enfoque de género, interseccionalidad y derechos humanos.⁹⁵

A continuación, se presenta un resumen de algunas organizaciones de sociedad civil destacadas por su labor en la atención a mujeres víctimas de violencia de género, junto con los servicios que brindan y su cobertura territorial aproximada:

Tabla 5 Organizaciones de Sociedad Civil destacadas por su labor en atención a víctimas de violencia de género, 2025.

Organización	Servicios ofrecidos	Cobertura geográfica
ORMUSA	Asesoría legal, acompañamiento psicosocial, investigación.	Nacional.
FESPAD	Litigio estratégico, formación legal, propuestas de reforma.	San Salvador y alrededores.

⁹³ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), *Sistema de atención a víctimas en El Salvador: análisis y propuestas* (San Salvador: FESPAD, 2021).

⁹⁴ ORMUSA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en El Salvador* (San Salvador: ORMUSA, 2022).

⁹⁵ COMCAVIS Trans, *Violencias estructurales y resistencias desde las corporalidades trans en El Salvador* (San Salvador: COMCAVIS Trans, 2022); Colectiva Feminista, *Informe sombra ante CEDAW* (San Salvador: Colectiva Feminista, 2021).

Las Mélicas	Refugios temporales, atención a víctimas, redes locales.	Oriente y occidente.
COMCAVIS	Defensa de población LGTBIQ+, acompañamiento integral.	San Salvador, La Unión.
Colectiva Feminista	Acompañamiento comunitario, incidencia y educación popular.	Zona paracentral y metropolitana.

Fuente: Elaboración propia con base en ORMUSA (2022), FESPAD (2021), Colectiva Feminista (2021), Las Mélicas (2022) y COMCAVIS Trans (2022).

Además, han sido fundamentales en la construcción de redes de acompañamiento comunitario, particularmente en territorios donde el acceso a servicios públicos especializados es escaso o inexistente. Mediante estas redes, se han habilitado canales seguros de denuncia, estrategias de protección inmediata y procesos de contención emocional que muchas veces suplen las carencias del sistema institucional.⁹⁶

Sin embargo, la articulación entre Estado y sociedad civil sigue siendo limitada. Aunque existen espacios formales como los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia o las Mesas Locales de Atención, la participación de las organizaciones sociales en estos espacios suele carecer de reconocimiento formal, incidencia vinculante o sostenibilidad financiera.⁹⁷ Esta situación contraviene las recomendaciones de organismos internacionales como CEDAW y ONU Mujeres, que promueven una gobernanza compartida en materia de atención a víctimas, basada en la coordinación intersectorial, la transparencia y la rendición de cuentas.⁹⁸

1.7.2 Proyectos de cooperación internacional y sus aportes.

La cooperación internacional ha desempeñado un papel determinante en el fortalecimiento del sistema de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador. Diversas agencias multilaterales y bilaterales —entre ellas ONU Mujeres, la Unión Europea, AECID y USAID— han invertido recursos técnicos y financieros para apoyar la creación de capacidades institucionales, la armonización normativa y el desarrollo de modelos de atención integral con enfoque de derechos humanos. Estos aportes han sido documentados en diversos diagnósticos y evaluaciones recientes, donde se reconoce su influencia positiva en la profesionalización de la atención policial, la estandarización de protocolos y el apoyo a organizaciones sociales especializadas en violencia de género.⁹⁹

⁹⁶ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Memoria institucional 2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 38–40.

⁹⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe especial sobre atención a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2022), 45.

⁹⁸ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: guía para implementación en América Latina* (Nueva York: ONU Mujeres, 2022); Comité CEDAW, *Observaciones finales al octavo informe periódico de El Salvador*, CEDAW/C/SLV/CO/8, 2022.

⁹⁹ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia basada en género en El Salvador* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 14–18; ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: guía para implementación en América Latina* (Nueva York: ONU Mujeres, 2022).

Entre los proyectos más destacados se encuentra el *Programa Spotlight*, una iniciativa conjunta de la Unión Europea y Naciones Unidas. Este programa ha apoyado al país en áreas clave como la armonización normativa, la creación de herramientas técnicas de atención, la generación de datos desagregados y la capacitación de personal en instituciones como la Policía Nacional Civil, ISDEMU y la Corte Suprema de Justicia. Uno de sus logros más visibles fue el fortalecimiento de líneas telefónicas de atención durante la pandemia, la implementación del sistema de respuesta vía WhatsApp 126, y la producción de campañas públicas de sensibilización sobre violencia de género¹⁰⁰.

Tabla 6 *Proyectos de Cooperación Internacional, 2025.*

Proyecto / Agencia	Aportes clave	Instituciones beneficiadas	Periodo aproximado
Spotlight (UE-Fortalecimiento ONU)	Fortalecimiento normativo, campañas, WhatsApp 126.	PNC, ISDEMU, CSJ	2019 – 2023
AECID	Centros integrales, formación técnica, equipamiento.	ISDEMU, OSC locales	2018 – presente
USAID – Proyecto Justicia	Juzgados especializados, protocolos, litigio estratégico.	FGR, CSJ, OSC defensoras	2017 - 2021

Fuente: Elaboración propia con base en ISDEMU (2023), ONU Mujeres (2022), USAID (2020) y AECID (2022).

Asimismo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha promovido modelos de atención integral y articulada a través del acompañamiento técnico a los *One Stop Centres*, impulsando su expansión, equipamiento y estandarización en colaboración con ISDEMU y organizaciones de la sociedad civil¹⁰¹. Esta cooperación ha facilitado procesos de formación especializada en enfoque de género, atención psicosocial y derechos humanos, orientados a personal policial y operadores judiciales.

Por su parte, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha ejecutado múltiples proyectos para fortalecer el sector justicia, incluyendo iniciativas específicas para mejorar la atención a víctimas. El *Proyecto de Fortalecimiento del Sector Justicia* contribuyó a la creación de juzgados especializados, el diseño de protocolos de actuación y la sistematización de buenas prácticas institucionales¹⁰². USAID también ha apoyado el trabajo de organizaciones feministas y defensoras de derechos humanos, facilitando procesos de incidencia, formación y acompañamiento legal.

No obstante, a pesar de estos avances, la sostenibilidad de los aportes de la cooperación internacional enfrenta desafíos importantes. La falta de institucionalización de las mejoras promovidas,

¹⁰⁰ Romualdo, S. (2021). *Factores sociales y culturales que explican los hechos de violencia feminicida en el ámbito privado durante la pandemia por COVID-19*, p. 97–98.

¹⁰¹ Diagnóstico atención a víctimas (enero 2023), recomendaciones 4 y 6; bibliografía AECID, ONU Mujeres.

¹⁰² Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID). *Informe Final Proyecto de Fortalecimiento del Sector de Justicia El Salvador*. San Salvador, 2020.

la dependencia de ciclos de financiamiento externos y la débil articulación con las políticas públicas nacionales, limitan su impacto estructural y prolongado en el sistema de atención¹⁰³.

En este contexto, se vuelve crucial que el Estado salvadoreño asuma la apropiación de estos esfuerzos, garantizando su permanencia a través de presupuestos nacionales, marcos normativos claros y mecanismos de evaluación continua. Solo así se podrá pasar de proyectos temporales a una política pública.

1.7.3 Lecciones aprendidas y desafíos para su sostenibilidad.

La revisión de las iniciativas lideradas por la sociedad civil y la cooperación internacional en materia de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador permite identificar importantes lecciones que pueden contribuir a la consolidación de un sistema más robusto, sensible y centrado en derechos.

Una primera lección es que la creación de capacidades institucionales requiere continuidad, apropiación estatal y anclaje normativo. Proyectos como Spotlight o las intervenciones de AECID han demostrado que los avances técnicos —ya sea en protocolos, equipamiento o formación— pueden diluirse si no se transforman en estructuras permanentes respaldadas por presupuestos nacionales y regulaciones claras¹⁰⁴. La ausencia de mecanismos de seguimiento posterior al cierre de proyectos impide la sostenibilidad de sus resultados.

En segundo lugar, la experiencia de la sociedad civil demuestra que la atención integral a víctimas es más efectiva cuando se construye desde un enfoque territorial, interdisciplinario y culturalmente pertinente. Las redes comunitarias, casas refugio y estrategias de acompañamiento que operan fuera de las instituciones tradicionales han evidenciado una mayor capacidad de generar confianza, responder con rapidez y adaptarse a las realidades locales¹⁰⁵. Sin embargo, su limitada articulación formal con el Estado debilita su impacto sistémico y deja su continuidad sujeta a la disponibilidad de fondos externos.

Una tercera lección es que la coordinación interinstitucional sigue siendo una deuda estructural. Tanto desde la cooperación como desde la sociedad civil, se ha señalado de forma reiterada que la fragmentación entre la PNC, la FGR, el ISDEMU y el sistema judicial constituye uno de los principales cuellos de botella para garantizar la protección y reparación de las víctimas¹⁰⁶. La ausencia de rutas críticas operativas, plataformas compartidas de información y protocolos vinculantes impide una atención fluida, coherente y centrada en la persona.

En cuanto a los desafíos para la sostenibilidad, uno de los más relevantes es la creciente dependencia del financiamiento externo para funciones básicas del sistema de atención. La cooperación ha asumido responsabilidades que, en una lógica de institucionalidad sólida, deberían recaer en el Estado, como el funcionamiento de refugios, la formación continua del personal o la producción de datos desagregados.

¹⁰³ CAPÍTULO I (Desarrollo en progreso), sección 1.5. Factores institucionales que limitan o favorecen la atención integral a víctimas

¹⁰⁴ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2022); ISDEMU, *Diagnóstico sobre atención a víctimas*, 2023.

¹⁰⁵ ORMUSA, *Informe sobre derechos humanos de las mujeres en El Salvador* (San Salvador: ORMUSA, 2022), 33–35.

¹⁰⁶ FESPAD, *Sistema de atención a víctimas en El Salvador: análisis y propuestas* (San Salvador: FESPAD, 2021), 42.

Esta dependencia genera vulnerabilidades estructurales, especialmente ante cambios en las prioridades de los donantes o restricciones presupuestarias locales¹⁰⁷.

Otro desafío central es la escasa institucionalización de mecanismos de participación de las víctimas y de la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Sin canales formales de retroalimentación, control social o exigibilidad, se limita la posibilidad de construir un sistema verdaderamente centrado en las necesidades de las mujeres, y se pierde la oportunidad de aprender desde la experiencia cotidiana de quienes utilizan los servicios¹⁰⁸.

En este marco, avanzar hacia la sostenibilidad del modelo implica transitar de una lógica de “proyecto” a una lógica de “política pública”. Esto requiere voluntad política, asignación presupuestaria sostenida, fortalecimiento de los marcos legales y generación de capacidades técnicas permanentes. Solo así será posible consolidar una atención institucional que no dependa de coyunturas externas, sino que responda de manera estructural, digna y transformadora a la demanda de justicia y reparación de las mujeres salvadoreñas¹⁰⁹.

¹⁰⁷ AECID, *Memoria de cooperación en El Salvador 2022* (San Salvador: AECID, 2022), 19–21.

¹⁰⁸ Colectiva Feminista, *Informe sombra ante CEDAW* (San Salvador: Colectiva Feminista, 2021), 28.

¹⁰⁹ Elaboración propia con base en ONU Mujeres (2022), CEDAW (2022) y FESPAD (2021).

CAPÍTULO II: ANALISIS COMPARATIVO ENTRE EL MODELO DE LA PNC Y LOS ESTANDARES INTERNACIONALES EN LA ATENCION A VICTIMAS.

2.1 Sistematización de los estándares internacionales de atención a víctimas.

La atención a víctimas de violencia basada en género ha sido objeto de una creciente sistematización en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, así como de los estándares técnicos establecidos por organismos multilaterales. Estos marcos definen principios orientadores, derechos mínimos, estándares de diligencia debida, y parámetros operativos para garantizar una atención efectiva, digna, accesible e integral.

2.1.1 Principios orientadores comunes.

La atención a víctimas de violencia basada en género se fundamenta en un conjunto de principios transversales que orientan la formulación de políticas públicas, el diseño de servicios y el actuar institucional. Diversos organismos internacionales han convergido en la necesidad de adoptar estos principios como pilares éticos, jurídicos y operativos para garantizar una respuesta estatal que respete la dignidad humana, repare el daño causado y prevenga nuevas vulneraciones.

a) Centralidad de la víctima.

Este principio implica que las intervenciones institucionales deben ser diseñadas y ejecutadas considerando como eje principal las necesidades, derechos y expectativas de la persona que ha sufrido violencia. No se trata únicamente de proveer servicios, sino de reconocer a la víctima como sujeto activo de derechos, con autonomía para decidir sobre el proceso y acceso garantizado a información clara, orientación y protección efectiva. El Comité CEDAW ha insistido en que la atención debe partir de una lógica de empoderamiento de las mujeres, respetando su capacidad de agencia incluso en situaciones de vulnerabilidad extrema¹¹⁰.

b) Debilidad de diligencia.

La debida diligencia es una obligación jurídica que impone al Estado el deber de actuar con prontitud, efectividad y profesionalismo en todas las fases del proceso: prevención, atención, investigación, sanción y reparación. Este estándar ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia internacional, incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado que la falta de una actuación oportuna y efectiva puede constituir en sí misma una forma de violencia institucional.¹¹¹ La debida diligencia también exige que el Estado garantice la capacitación del personal, la asignación de recursos suficientes y la supervisión del cumplimiento de protocolos.

¹¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General No. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, Naciones Unidas, 2015.

¹¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

c) Prevención de la revictimización.

Uno de los principios más reiterados en la literatura técnica es la prohibición de la revictimización, entendida como el conjunto de prácticas institucionales que reproducen el daño ya sufrido por la persona víctima. Esto incluye el uso de lenguaje insensible o culpabilizante, la exposición innecesaria a interrogatorios repetitivos, la demora injustificada en la atención, y la omisión de medidas urgentes de protección. Según ONU Mujeres, estas prácticas no solo lesionan derechos, sino que generan desconfianza institucional y desalientan futuras denuncias¹¹².

d) Enfoque interseccional

El enfoque interseccional reconoce que no todas las mujeres enfrentan la violencia de la misma manera, y que factores como la edad, etnia, orientación sexual, identidad de género, discapacidad o condición migratoria pueden agravar las barreras para acceder a servicios o aumentar el riesgo de violencia. La Recomendación General No. 35 del Comité CEDAW establece que los Estados deben “reconocer y abordar las formas interrelacionadas de discriminación” que enfrentan mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad.¹¹³ En este sentido, los modelos de atención deben contar con protocolos diferenciados que contemplen estas realidades.

e) Accesibilidad Integral

Implica que los servicios deben estar disponibles y ser utilizables para todas las mujeres, sin discriminación, sin barreras físicas o administrativas, y en condiciones de calidad. Esto supone la existencia de servicios en áreas rurales, la disponibilidad de intérpretes o personal que hable lenguas indígenas, la adecuación de espacios para mujeres con discapacidad y la gratuidad de los servicios esenciales. De acuerdo con la OMS, la falta de accesibilidad constituye una forma estructural de exclusión que perpetúa la impunidad y el aislamiento de las víctimas.¹¹⁴

2.1.2 Estándares específicos por sectores.

La atención integral a víctimas de violencia de género requiere respuestas articuladas desde distintos sectores del Estado, cada uno con estándares específicos que orientan la calidad, accesibilidad, y pertinencia de los servicios. A continuación, se sistematizan los principales estándares internacionales aplicables a los sectores de salud, justicia, seguridad pública, trabajo social y coordinación interinstitucional.

¹¹² ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: guía para implementación en América Latina*, Nueva York: ONU Mujeres, 2020.

¹¹³ CEDAW, Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, Naciones Unidas, 2017.

¹¹⁴ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Directrices para responder a la violencia contra las mujeres: atención de salud*, Ginebra: OMS, 2013.

Tabla 7 Estándares por Sector, 2025.

Sector	Estándares Internacionales recomendados
Salud	<p>Los servicios de salud son frecuentemente el primer punto de contacto para las mujeres sobrevivientes de violencia, lo que implica una enorme responsabilidad en términos de respuesta inmediata, confidencialidad, y abordaje clínico integral. Según la OMS, los sistemas sanitarios deben garantizar cinco componentes esenciales: atención médica inmediata y sensible al trauma, identificación de lesiones visibles y no visibles, acompañamiento psicológico básico, derivación segura a otros servicios y respeto al principio de no revictimización¹¹⁵. Además, se enfatiza la necesidad de contar con personal capacitado en violencia de género, espacios privados de atención, y protocolos clínicos claros para casos de violencia sexual o física¹¹⁶.</p> <p>ONU Mujeres complementa este enfoque señalando que la atención sanitaria debe ser "disponible, accesible, aceptable y de buena calidad", especialmente en contextos de discriminación estructural hacia mujeres rurales, indígenas o con discapacidad¹¹⁷. Se deben eliminar las barreras de acceso (económicas, geográficas y lingüísticas), asegurar el consentimiento informado, y garantizar mecanismos de seguimiento post-atención¹¹⁸.</p>
Justicia	<p>En el ámbito judicial, los estándares se centran en garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, eliminar los obstáculos estructurales y erradicar los estereotipos de género que afectan la valoración de pruebas o credibilidad de las víctimas¹¹⁹. La CEDAW ha reiterado que los Estados deben actuar con debida diligencia en la investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres, de lo contrario, incurren en responsabilidad internacional por omisión¹²⁰.</p> <p>Los procedimientos judiciales deben ser accesibles, comprensibles, con personal sensibilizado en género y violencia, y ofrecer mecanismos de justicia restaurativa cuando la víctima así lo solicite¹²¹. La justicia debe considerar, además, la interseccionalidad y garantizar condiciones diferenciadas para mujeres en situación de múltiple discriminación¹²².</p>
Policial y Seguridad Pública	<p>Los cuerpos policiales, como primeros respondientes, tienen el mandato de garantizar medidas de protección inmediatas, registro profesional de denuncias, y derivación efectiva a otros servicios. ONU Mujeres ha</p>

¹¹⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Directrices clínicas y de políticas públicas para responder a la violencia contra las mujeres*, Ginebra, 2013.

¹¹⁶ Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia*, s.f.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA, 2007.

¹²⁰ CEDAW, Recomendación General N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, ONU, 2017.

¹²¹ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia*, s.f.

¹²² *Ibid.*

	<p>establecido que los agentes policiales deben evitar juicios morales, revictimización, demoras injustificadas o negación del servicio¹²³. Asimismo, deben contar con manuales operativos, sistemas de monitoreo, y una supervisión efectiva que garantice el cumplimiento de protocolos.</p> <p>Un estándar clave es la realización de evaluaciones preliminares de riesgo en cada denuncia y el uso de formularios especializados. La confidencialidad, el trato digno, y la disponibilidad de espacios seguros para la toma de declaraciones son requisitos mínimos de calidad¹²⁴.</p>
Servicios Sociales y Apoyo Psicosocial	<p>Los servicios sociales deben ofrecer apoyo emocional, asesoría legal, acceso a recursos económicos, redes de protección y acompañamiento continuo. La atención psicosocial debe basarse en principios de contención, validación emocional, autonomía informada y restitución de la dignidad de la víctima. Estos servicios deben estar disponibles durante todo el proceso y no limitarse a la denuncia inicial¹²⁵.</p> <p>En contextos de alta vulnerabilidad, los estándares recomiendan la existencia de "centros de atención integral" que combinen atención médica, legal, psicológica y refugio temporal en un mismo espacio, modelo conocido como "One-Stop Centres"¹²⁶.</p>
Coordinación Interinstitucional	<p>La articulación entre sectores es un pilar indispensable para garantizar respuestas efectivas. ONU Mujeres establece que los Estados deben contar con protocolos de remisión interinstitucional, mecanismos de comunicación fluida y gobernanza de los procesos para evitar duplicidades o vacíos de atención¹²⁷. Esta coordinación debe ser horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno), con sistemas de monitoreo y evaluación integrados.</p> <p>Además, se recomienda contar con sistemas interoperables de información, mapeo de servicios, y rutas críticas de atención claras y difundidas. La ausencia de estos componentes genera una atención fragmentada y poco efectiva, situación evidenciada en diversos diagnósticos nacionales¹²⁸.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en ISDEMU (2023), ONU Mujeres (2022), USAID (2020) y AECID (2022).

2.1.3 Indicadores de calidad recomendados.

Según ONU Mujeres, la evaluación de la calidad de los servicios para víctimas de violencia basada en género es un componente indispensable para garantizar la protección efectiva de sus derechos, ya que permite medir la disponibilidad, accesibilidad, pertinencia y eficacia de las respuestas institucionales. Esta agencia ha desarrollado un marco global de servicios esenciales, que incluye mecanismos de monitoreo y evaluación específicos para cada sector involucrado (salud, justicia,

¹²³ Ibid.

¹²⁴ ONU Mujeres, *Protocolo Regional Modelo de Actuación Policial frente a la Violencia de Género*, 2019.

¹²⁵ Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia*, s.f.

¹²⁶ Pearson, E., *One Stop Centres: Integrated services for survivors of gender-based violence in Asia-Pacific*, UNFPA, 2018.

¹²⁷ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia*, s.f.

¹²⁸ Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Brechas en la atención a víctimas en El Salvador*, 2021.

protección social, coordinación interinstitucional y gobernanza)¹²⁹. De forma complementaria, la Organización Mundial de la Salud ha señalado que los servicios deben ser monitoreados mediante indicadores que reflejen las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (AAAQ), para asegurar que las mujeres reciban atención digna, continua y no discriminatoria¹³⁰.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha reiterado que los Estados deben establecer sistemas eficaces de recopilación de datos, evaluación y rendición de cuentas como parte de su obligación de debida diligencia frente a la violencia basada en género¹³¹. Asimismo, organismos como CEPAL y el PNUD han promovido marcos de evaluación participativa y auditoría social, reconociendo que la experiencia directa de las víctimas constituye una fuente legítima y necesaria para medir la calidad de los servicios públicos en contextos de violencia estructural¹³².

Uno de los marcos más utilizados a nivel internacional es el modelo de servicios esenciales para mujeres y niñas víctimas de violencia, impulsado por ONU Mujeres, que propone una serie de criterios mínimos de calidad en cinco sectores clave: salud, justicia, servicios sociales, coordinación intersectorial y gobernanza. Cada uno de estos sectores incluye indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Por ejemplo, en el sector salud se recomienda medir la existencia de protocolos clínicos especializados, el tiempo de respuesta, y el grado de satisfacción usuaria¹. En el sector justicia, se monitorean variables como la tasa de resolución de casos, la duración de los procesos y el acceso efectivo a medidas de protección¹³³.

Asimismo, la OMS ha señalado la importancia de indicadores que reflejen la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (AAAQ) de los servicios. Esto implica evaluar no solo si los servicios existen, sino si son accesibles para todas las mujeres (incluidas mujeres con discapacidad, indígenas, rurales o LGBTIQ+), si son culturalmente adecuados, y si el trato recibido responde a estándares éticos y profesionales¹³⁴.

Desde el enfoque de calidad en la gestión pública, se han adaptado modelos como SERVQUAL, que mide dimensiones como fiabilidad, capacidad de respuesta, seguridad, empatía y tangibilidad. Este modelo ha sido útil para captar la percepción de las víctimas sobre la atención recibida, complementando los indicadores técnicos con evidencia desde la experiencia usuaria¹³⁵. Por ejemplo, una evaluación en El Salvador reveló que la dimensión de empatía fue una de las peor valoradas por las mujeres atendidas en delegaciones policiales, debido a actitudes revictimizantes por parte del personal¹³⁶.

De forma complementaria, experiencias como las de Colombia, México y Chile han incorporado mecanismos de evaluación participativa, incluyendo encuestas anónimas, observatorios ciudadanos, y auditorías sociales. Estas herramientas permiten captar insumos cualitativos directamente desde la voz

¹²⁹ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: módulo de evaluación*, Nueva York, 2020.

¹³⁰ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Directrices para la respuesta del sistema de salud ante la violencia contra las mujeres*, Ginebra, 2013.

¹³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Washington, D.C.: OEA, 2007.

¹³² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Manual de monitoreo participativo en programas de justicia de género*, Ciudad de México: PNUD, 2020.

¹³³ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Directrices para la respuesta del sistema de salud ante la violencia contra las mujeres* (Ginebra: OMS, 2013), 35–42.

¹³⁴ ONU Mujeres, *Diagnóstico de servicios esenciales en países de América Latina* (Nueva York: ONU Mujeres, 2016), 17–19.

¹³⁵ Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. y Berry, L. L., "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality," *Journal of Retailing* 64, no. 1 (1988): 12–40.

¹³⁶ Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Atención a víctimas de violencia de género en El Salvador: Estudio de caso* (Washington D.C.: DPLF, 2021), 26.

de las víctimas, y han demostrado ser eficaces para identificar brechas operativas, formular recomendaciones y fortalecer la legitimidad institucional¹³⁷.

2.1.4 Obligaciones de los Estados y sistemas de seguimiento.

Los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por El Salvador, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), establecen obligaciones claras y exigibles para los Estados en materia de atención a víctimas de violencia de género. Estas obligaciones incluyen prevenir la violencia, proteger a las víctimas, investigar los hechos, sancionar a los responsables y garantizar reparaciones adecuadas. El no cumplimiento de estas obligaciones se considera una forma de discriminación institucional por omisión, como ha sido establecido por el Comité CEDAW y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias emblemáticas como el caso *Campo Algodonero vs. México*¹³⁸.

En particular, la CEDAW impone a los Estados parte la obligación de adoptar “todas las medidas apropiadas, incluyendo legislación, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer” (Art. 3), así como la eliminación de patrones socioculturales que perpetúan la subordinación femenina (Art. 5)¹³⁹. A su vez, la Recomendación General N.º 35 del Comité CEDAW refuerza el concepto de debida diligencia reforzada, exigiendo al Estado actuar de forma oportuna, efectiva y preventiva frente a la violencia, bajo pena de incurrir en responsabilidad internacional por discriminación estructural¹⁴⁰.

En el ámbito regional, la Convención Belém do Pará obliga a los Estados a actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Art. 7). Esto implica el diseño de políticas públicas efectivas, la creación de instituciones especializadas, la asignación de presupuestos adecuados y la implementación de sistemas de evaluación y monitoreo¹⁴¹.

Ambos tratados contemplan mecanismos de seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus disposiciones. En el caso de la CEDAW, los Estados deben presentar informes periódicos ante el Comité del mismo nombre, el cual emite observaciones finales que orientan el cumplimiento de las recomendaciones. El Salvador ha recibido observaciones reiteradas respecto a la insuficiencia de servicios de atención especializados, falta de coordinación institucional y baja capacidad de respuesta a víctimas rurales e indígenas¹⁴².

En el marco de la Convención Belém do Pará, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención (MESECVI), creado por la OEA, realiza evaluaciones periódicas a través de informes nacionales, cuestionarios de indicadores y visitas in situ. El Segundo Informe Hemisférico del MESECVI (2020) subraya que El Salvador presenta debilidades importantes en la aplicación de medidas de protección

¹³⁷ PNUD, *Manual de monitoreo participativo en programas de justicia de género* (Ciudad de México: PNUD, 2020), 7–12.

¹³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

¹³⁹ Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 1979.

¹⁴⁰ CEDAW. *Recomendación General N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N.º 19*, ONU, 2017.

¹⁴¹ Organización de los Estados Americanos. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)*, 1994.

¹⁴² Comité CEDAW. *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de El Salvador*, ONU, 2017.

urgentes, así como en la cobertura territorial y en la sostenibilidad de unidades como las UNIMUJER-ODAC¹⁴³.

Adicionalmente, el incumplimiento de estas obligaciones ha sido abordado por instancias judiciales internacionales. La Corte Interamericana ha señalado que la falta de investigación, protección o sanción en casos de violencia contra mujeres constituye una forma de revictimización y una violación del derecho a una vida libre de violencia. Esta doctrina ha sido recogida en casos como González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Velásquez Paiz vs. Guatemala y Favela Nova Brasilia vs. Brasil¹⁴⁴.

Por tanto, las obligaciones internacionales de los Estados no se limitan a disposiciones abstractas, sino que están sujetas a supervisión, evaluación y eventualmente sanción por parte de los órganos internacionales correspondientes. El cumplimiento de dichas obligaciones es condición indispensable para garantizar derechos y prevenir nuevas formas de violencia institucional.

2.1.5 Valor normativo y técnico de los estándares.

El análisis comparativo entre los distintos instrumentos internacionales permite identificar dos categorías principales de estándares: aquellos de carácter jurídicamente vinculante, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará; y aquellos de naturaleza técnica o programática, como las directrices emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y ONU Mujeres.

Los instrumentos vinculantes como la CEDAW y Belém do Pará obligan legalmente a los Estados Parte a adoptar medidas concretas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Estas convenciones establecen compromisos formales ante instancias regionales e internacionales de supervisión, como el Comité CEDAW y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), los cuales evalúan el cumplimiento y pueden emitir recomendaciones de carácter vinculante o político, según el caso¹⁴⁵.

Por otro lado, los estándares técnicos, aunque no son legalmente obligatorios, tienen un alto valor referencial. Documentos como la Guía de servicios esenciales para mujeres y niñas víctimas de violencia de ONU Mujeres o las Directrices de la OMS para la respuesta de los sistemas de salud ante la violencia contra las mujeres representan marcos metodológicos que han sido construidos con base en evidencia científica, buenas prácticas y consensos multilaterales. Su función es orientar a los Estados en la implementación práctica de los compromisos legales asumidos¹⁴⁶.

Una diferencia sustancial entre ambos tipos de instrumentos radica en su nivel de exigibilidad. Mientras que los tratados internacionales definen derechos y deberes, los marcos técnicos especifican cómo operativizar esos deberes a través de lineamientos que permiten a los Estados diseñar políticas públicas con criterios de calidad, cobertura y enfoque interseccional¹⁴⁷. Esta complementariedad es especialmente

¹⁴³ MESECVI. *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belém do Pará*, OEA, 2020.

¹⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil*, Sentencia de 15 de febrero de 2017.

¹⁴⁵ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, 1994.

¹⁴⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS). *Directrices de la OMS: respuesta de los sistemas de salud ante la violencia contra las mujeres*. Ginebra, 2013; ONU Mujeres. *Guía de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia*. s.f.

¹⁴⁷ ONU Mujeres. *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención*. s.f.

útil para países como El Salvador, donde las brechas entre el marco normativo y la ejecución institucional persisten¹⁴⁸.

En conjunto, el valor normativo de las convenciones internacionales y el valor técnico de las directrices permiten establecer una base de análisis robusta para evaluar el desempeño del modelo de atención a víctimas en El Salvador, como se propone en los siguientes capítulos.

2.2. Metodología de análisis comparativo: categorías y criterios utilizados.

El presente estudio se sustenta en el paradigma fenomenológico de investigación, propio de la tradición cualitativa en las ciencias sociales, el cual busca comprender los fenómenos a partir de la experiencia vivida y los significados que los actores sociales atribuyen a su realidad. En este sentido, el análisis del modelo de atención a víctimas de violencia de género implementado por la Policía Nacional Civil (PNC) se orienta a desentrañar cómo las normas, protocolos y directrices institucionales configuran una determinada forma de comprender y responder a la problemática, en relación con los estándares internacionales de calidad. Tal como plantea Schutz, la fenomenología aplicada a las ciencias sociales permite acceder a las estructuras de sentido que sustentan la acción institucional y la interacción social, situando a los documentos analizados como expresiones de la construcción social de la realidad.¹⁴⁹

Bajo esta perspectiva, la investigación no se limita a describir la existencia de marcos normativos o protocolos policiales, sino que busca interpretar cómo se articulan los principios de accesibilidad, integralidad, coordinación y no revictimización en los discursos y prácticas documentales. Ello permite identificar coincidencias, tensiones y brechas entre el modelo salvadoreño y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. De esta forma, el paradigma fenomenológico ofrece un marco idóneo para fundamentar el análisis comparativo, al reconocer que la atención a víctimas de violencia de género constituye una realidad socialmente construida, en la que confluyen tanto la acción institucional como los estándares globales de derechos humanos.

2.2.1 Paradigma Cualitativo

La investigación se inscribe en el paradigma cualitativo, entendido como un marco de referencia que orienta el análisis hacia la comprensión profunda de los fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores y de los contextos donde estos tienen lugar. A diferencia del paradigma cuantitativo, que busca medir variables y establecer relaciones causales, el paradigma cualitativo privilegia el estudio de significados, discursos y experiencias, reconociendo el carácter dinámico y construido de la realidad social.¹⁵⁰

Este enfoque resulta pertinente para el análisis del modelo de atención a víctimas de violencia de género implementado por la Policía Nacional Civil (PNC) en el período 2020–2024, ya que permite examinar cómo las normativas, protocolos y lineamientos institucionales expresan sentidos vinculados a los estándares internacionales de calidad en la atención a víctimas. En este marco, lo cualitativo no se reduce a la descripción textual de documentos, sino que apunta a interpretar las formas en que la institución policial define, operacionaliza y resignifica principios como la accesibilidad, la integralidad, la coordinación interinstitucional y la no revictimización.

¹⁴⁸ Capítulo I (Desarrollo en proceso), 2025.

¹⁴⁹ Alfred Schutz, *The Phenomenology of the Social World* (Evanston: Northwestern University Press, 1967).

¹⁵⁰ Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 5th ed. (Thousand Oaks, CA: Sage, 2018).

Asimismo, el paradigma cualitativo se alinea con la tradición fenomenológica, en tanto que busca comprender la construcción de sentido en torno a la atención a víctimas como una realidad socialmente producida y mediada por interacciones, marcos normativos y discursos institucionales. Esto implica reconocer que los documentos analizados —leyes, protocolos, diagnósticos e informes— no son piezas neutras, sino representaciones situadas que condensan prácticas, valores y compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño.

De este modo, el paradigma cualitativo se convierte en la base epistemológica que orienta la presente investigación, al posibilitar un análisis comprensivo e interpretativo del modelo institucional de la PNC en contraste con los estándares internacionales. Con ello, se busca generar conocimiento que no solo describa, sino que contribuya a identificar brechas, oportunidades y rutas de fortalecimiento institucional, en coherencia con un enfoque de calidad y de derechos humanos.

2.2.2 Ontología y epistemología de la investigación.

La presente investigación asume una ontología relativista, en tanto reconoce que la realidad social vinculada a la atención a víctimas de violencia de género no es única ni objetiva, sino construida de manera plural a partir de los marcos normativos, institucionales y culturales que la configuran. Desde esta perspectiva, los documentos analizados —leyes, protocolos, diagnósticos e informes— se entienden como expresiones situadas de una realidad socialmente construida, que reflejan las tensiones entre el modelo institucional de la Policía Nacional Civil (PNC) y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y calidad en los servicios públicos. Tal como plantea Guba, la ontología relativista asume que lo real se presenta como múltiples construcciones mentales y sociales, dependientes del contexto y de la interacción.¹⁵¹

En coherencia con esta postura, la investigación se sustenta en una epistemología interpretativa, la cual sostiene que el conocimiento no se descubre como una verdad externa, sino que se construye a través de la interpretación de significados y prácticas sociales.¹⁵² Desde este enfoque, el investigador se posiciona como intérprete de los discursos contenidos en los documentos, reconociendo que toda lectura está mediada por valores, contextos y experiencias. El objetivo, entonces, no es establecer leyes generales sobre el funcionamiento del modelo policial, sino reconstruir los sentidos que la institución y los marcos internacionales atribuyen a conceptos como protección, accesibilidad, integralidad y no revictimización.

Aplicada al presente estudio, esta orientación permite analizar cómo el modelo de atención de la PNC se alinea —o entra en tensión— con los estándares internacionales, identificando brechas y oportunidades de mejora a partir de la interpretación crítica de los documentos. En consecuencia, la articulación entre una ontología relativista y una epistemología interpretativa proporciona la base metodológica para un análisis que reconoce la multiplicidad de realidades posibles y la necesidad de comprenderlas desde la perspectiva de los significados que les otorgan los actores sociales e institucionales.

- Ejemplo aplicado: la “no revictimización” como construcción diferenciada.

¹⁵¹ Egon G. Guba y Yvonna S. Lincoln, *Competing Paradigms in Qualitative Research*, en *Handbook of Qualitative Research*, ed. Norman K. Denzin y Yvonna S. Lincoln (Thousand Oaks, CA: Sage, 1994), 105–117.

¹⁵² Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (New York: Basic Books, 1973).

Un ejemplo concreto que ilustra la pertinencia de una ontología relativista y una epistemología interpretativa en esta investigación es el análisis del principio de **no revictimización**. En el marco institucional de la Policía Nacional Civil (PNC), este principio suele expresarse en términos operativos: evitar la repetición innecesaria de declaraciones, brindar espacios adecuados para la toma de denuncias y garantizar la confidencialidad de la víctima en el proceso. Estos lineamientos, presentes en protocolos internos como el Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género contra las mujeres al interior de la PNC (2016), reflejan una construcción institucional centrada en la eficiencia y en la mejora de los procedimientos internos.¹⁵³

Por su parte, los estándares internacionales —como los establecidos por la Convención de Belém do Pará, la CEDAW y las Directrices de la OMS para la atención a mujeres víctimas de violencia (2013)— entienden la no revictimización de manera más amplia. No solo implica evitar la repetición de testimonios traumáticos, sino también garantizar un trato digno, empático y libre de estigmatización; brindar acompañamiento psicosocial integral; y asegurar que las víctimas no enfrenten barreras económicas, culturales o geográficas para acceder a la justicia.¹⁵⁴

Esta divergencia evidencia cómo la noción de no revictimización se construye de manera distinta en los niveles nacional e internacional: mientras la PNC la concibe principalmente como un problema procedimental dentro del proceso de denuncia, los organismos internacionales la definen como un principio transversal de derechos humanos que abarca trato institucional, acceso a servicios y reparación integral. Desde una ontología relativista, ambas son realidades legítimas construidas socialmente; desde la epistemología interpretativa, el análisis busca comprender e interpretar estas diferencias para revelar las brechas y oportunidades de fortalecimiento en el modelo de atención salvadoreño.

2.2.3 Enfoque interpretativo y fenomenológico

El estudio se fundamenta en un enfoque interpretativo y fenomenológico, el cual busca comprender la realidad social desde la perspectiva de los significados que los actores atribuyen a sus experiencias y prácticas. Desde la fenomenología, siguiendo a Husserl y Schutz, el objetivo es acceder al “mundo de la vida” (Lebenswelt), es decir, al conjunto de experiencias intersubjetivas que constituyen la base de las instituciones y de las normas sociales.¹⁵⁵ En el campo de las ciencias sociales, este enfoque permite revelar cómo los fenómenos no se presentan como hechos objetivos y neutros, sino como construcciones de sentido producidas y reproducidas en contextos históricos y culturales determinados.

En el caso de esta investigación, el enfoque fenomenológico resulta pertinente porque los documentos normativos y los protocolos de la Policía Nacional Civil (PNC) no son simples instrumentos técnicos, sino textos cargados de significados que reflejan la manera en que la institución concibe y organiza la atención a víctimas de violencia de género. Estos significados se hacen evidentes, por ejemplo, en el lenguaje empleado para describir a las víctimas, en la forma en que se establecen rutas de atención y en los principios institucionales que orientan la acción policial.

Al mismo tiempo, la dimensión interpretativa del enfoque guía el análisis hacia la reconstrucción de los sentidos que dichos documentos enuncian, contrastándolos con los estándares internacionales de

¹⁵³ Policía Nacional Civil, *Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género contra las mujeres al interior de la Policía Nacional Civil* (San Salvador: PNC, 2016).

¹⁵⁴ Organización Mundial de la Salud, *Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence Against Women: WHO Clinical and Policy Guidelines* (Ginebra: MS, 2013).

¹⁵⁵ Alfred Schutz, *The Phenomenology of the Social World* (Evanston: Northwestern University Press, 1967).

calidad. Tal como lo plantea Geertz, interpretar consiste en “desentrañar las estructuras de significado”¹⁵⁶, lo cual en este estudio se traduce en identificar cómo principios como accesibilidad, integridad, coordinación interinstitucional y no revictimización se articulan en el modelo nacional y en los marcos internacionales.

De esta manera, el enfoque interpretativo y fenomenológico no solo proporciona herramientas conceptuales para analizar los textos institucionales, sino que también orienta la investigación a reconocer las tensiones entre lo declarado normativamente y lo esperado internacionalmente, ofreciendo una mirada crítica y profunda sobre la atención a víctimas de violencia de género en El Salvador.

2.2.4 Fuentes Técnica documental y criterios de inclusión/exclusión.

La técnica principal utilizada en esta investigación es el análisis documental, entendido como un proceso sistemático de revisión, selección e interpretación de textos que contienen información relevante para el objeto de estudio. En el caso de este trabajo, se ha optado por un enfoque de investigación documental no sistemática, en el sentido planteado por Codina, quien sostiene que este tipo de aproximación privilegia la pertinencia y la profundidad interpretativa de los documentos, sin la necesidad de agotar todas las fuentes disponibles sobre el tema.¹⁵⁷ Así, más que una acumulación exhaustiva, lo que interesa es la selección cuidadosa de materiales que permitan reconstruir las categorías de análisis y contrastarlas con los estándares internacionales.

Los criterios de inclusión se orientaron a seleccionar documentos normativos, institucionales y técnicos directamente vinculados con la atención a víctimas de violencia de género en el período 2020–2024. Se incluyeron, en consecuencia, leyes nacionales como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), lineamientos y protocolos de actuación de la Policía Nacional Civil (incluyendo el Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres), así como informes y diagnósticos recientes elaborados por instituciones nacionales (ISDEMU, PDDH, FGR) y por organismos internacionales (ONU Mujeres, OMS, Comité CEDAW). También se consideraron estudios académicos y literatura especializada en calidad de los servicios públicos, derechos humanos y violencia de género, en tanto ofrecen un marco conceptual para el análisis comparativo.

Por otra parte, los criterios de exclusión se aplicaron para descartar materiales que no guardaran relación directa con la atención a víctimas de violencia de género o que, aun vinculados a la temática, fueran anteriores al período establecido para el estudio (2020–2024), salvo aquellos instrumentos jurídicos internacionales de referencia obligatoria como la CEDAW o la Convención de Belém do Pará. Asimismo, se excluyeron documentos de carácter divulgativo, fuentes periodísticas, publicaciones sin respaldo académico o institucional, y copias no verificadas que no ofrecieran fiabilidad suficiente para el análisis.

De esta manera, la técnica documental permitió trabajar con un corpus de fuentes primarias y secundarias que, al ser sometidas a un análisis interpretativo, ofrecieron la base para la construcción de la matriz comparativa entre el modelo de atención de la PNC y los estándares internacionales de calidad. La aplicación de criterios de inclusión y exclusión, aunque no de carácter exhaustivo, garantizó la validez

¹⁵⁶ Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures* (New York: Basic Books, 1973).

¹⁵⁷ María Codina, *La investigación documental: guía para estudiantes* (Barcelona: Editorial UOC, 2018).

y la pertinencia de los documentos seleccionados, asegurando que los hallazgos reflejen tanto la normativa nacional vigente como las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

2.2.5 Categorías de análisis.

El análisis comparativo realizado en esta investigación se estructuró a partir de la definición de categorías analíticas, entendidas como ejes conceptuales que permiten organizar e interpretar la información documental de manera sistemática. Estas categorías derivan, por un lado, de los elementos constitutivos del modelo de atención de la Policía Nacional Civil (PNC) y, por otro, de los estándares internacionales de calidad en la atención a víctimas de violencia de género. Su establecimiento responde a la necesidad de generar un marco de referencia común que posibilite contrastar los documentos revisados, identificar coincidencias y divergencias, y valorar los niveles de alineación entre el modelo nacional y los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño.

En el caso del modelo institucional de la PNC, las categorías se centran en la estructura organizativa y funcional de las UNIMUJER-ODAC, los protocolos y lineamientos operativos, así como los principios rectores de la atención policial, con especial énfasis en el enfoque de género y de derechos humanos. Estas dimensiones son relevantes porque constituyen la base sobre la cual la institución define sus procedimientos de recepción de denuncias, medidas de protección y coordinación interinstitucional. Documentos como el Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres y el Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género al interior de la PNC reflejan los parámetros institucionales que orientan la atención.¹⁵⁸

En cuanto a los estándares internacionales, las categorías de análisis se estructuraron a partir de lineamientos de organismos como la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, la Organización Mundial de la Salud y ONU Mujeres. Dichos marcos establecen principios de accesibilidad, integralidad, coordinación interinstitucional, trato digno y no revictimización, que constituyen referentes obligatorios para la atención a víctimas de violencia de género.¹⁵⁹ Estas categorías no solo tienen un carácter normativo, sino que también representan un marco ético y de derechos humanos que orienta la acción estatal.

De esta manera, las categorías de análisis funcionan como puentes conceptuales entre el modelo de la PNC y los estándares internacionales. Al examinar los documentos bajo estos ejes, se busca identificar el grado de coherencia o disonancia en la manera en que se conciben y aplican los principios de calidad en la atención a víctimas. Este procedimiento permite evidenciar brechas estructurales y operativas, así como destacar fortalezas y oportunidades de mejora que fundamentan la propuesta de fortalecimiento planteada en el Capítulo III.

2.2.5.1 Definición operativa de las categorías y subcategorías

Para efectos de este estudio documental cualitativo, las categorías seleccionadas se operativizaron en subcategorías que permitieron traducir los conceptos teóricos en criterios observables y verificables dentro de los documentos revisados. Esta definición operativa constituyó la base procedimental del análisis comparativo, al facilitar la identificación de patrones, la sistematización de hallazgos y la

¹⁵⁸ Policía Nacional Civil, *Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género contra las mujeres al interior de la Policía Nacional Civil* (San Salvador: PNC, 2016).

¹⁵⁹ Organización Mundial de la Salud, *Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence Against Women: WHO Clinical and Policy Guidelines* (Ginebra: OMS, 2013); ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: estándares de calidad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2015).

construcción de la matriz de coherencia entre el modelo de atención de la Policía Nacional Civil (PNC) y los estándares internacionales de calidad.¹⁶⁰

En primer lugar, la categoría accesibilidad a los servicios de atención se definió de manera operativa a partir de tres dimensiones. La subcategoría cobertura territorial permitió examinar la distribución de las unidades especializadas (UNIMUJER-ODAC) y su alcance en zonas urbanas y rurales.¹⁶¹ La subcategoría condiciones de infraestructura orientó la revisión hacia la existencia de espacios privados, seguros y adecuados para la recepción de denuncias, conforme a los lineamientos de accesibilidad establecidos por ONU Mujeres.¹⁶² Finalmente, la subcategoría barreras de acceso guio la identificación de obstáculos como idioma, discriminación, costos y tiempos de respuesta consignados en los informes institucionales.

La segunda categoría, calidad de la atención institucional, se operacionalizó en tres aspectos fundamentales. La subcategoría trato digno y empático condujo a la identificación de disposiciones normativas y testimonios documentados que evidencian la interacción entre agentes policiales y víctimas, en concordancia con las recomendaciones de la OMS sobre atención sensible al trauma.¹⁶³ La subcategoría prevención de la revictimización orientó la revisión de mecanismos destinados a reducir la repetición innecesaria de testimonios y a resguardar la confidencialidad de la víctima, de acuerdo con los estándares del Modelo de Servicios Esenciales de ONU Mujeres.¹⁶⁴ Por último, la subcategoría capacitación del personal permitió valorar el nivel de formación especializada de agentes y operadores en temas de género y derechos humanos, considerando los compromisos adquiridos por el Estado salvadoreño en la Convención de Belém do Pará y la CEDAW.¹⁶⁵

Por su parte, la categoría coordinación interinstitucional se definió de manera operativa a través de tres componentes. La subcategoría articulación operativa se centró en el análisis de directrices y flujos de derivación de casos entre la PNC y otras instancias, especialmente la Fiscalía General de la República, ISDEMU y los juzgados especializados.¹⁶⁶ La subcategoría seguimiento de casos examinó la continuidad de las medidas de protección y los procesos judiciales tras la recepción de la denuncia, elemento fundamental para garantizar una respuesta integral.¹⁶⁷ Finalmente, la subcategoría redes de apoyo institucional consideró la incorporación de servicios complementarios, como atención psicológica, asistencia legal y apoyo comunitario, identificados tanto en documentos nacionales como en modelos internacionales de atención integral.¹⁶⁸

En conjunto, estas definiciones operativas transformaron las categorías analíticas en instrumentos de observación dentro del análisis documental, asegurando que el proceso de comparación entre el modelo nacional y los estándares internacionales de calidad se realizara con base en criterios claros, sistemáticos y replicables. De este modo, las categorías seleccionadas no solo guiaron la interpretación

¹⁶⁰ Codina, Miguel. *La investigación documental en ciencias sociales: fundamentos y procedimientos metodológicos* (Barcelona: Editorial UOC, 2020).

¹⁶¹ Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres* (San Salvador: PNC, 2020).

¹⁶² ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: estándares de calidad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2015).

¹⁶³ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence Against Women: WHO Clinical and Policy Guidelines* (Ginebra: OMS, 2013).

¹⁶⁴ ONU Mujeres, *Modelo de protocolos para la atención de la violencia contra las mujeres* (Nueva York: ONU Mujeres, 2019).

¹⁶⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"* (Brasil: OEA, 1994); Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)* (Nueva York: ONU, 1979).

¹⁶⁶ ISDEMU, *Lineamientos nacionales de atención integral a mujeres víctimas de violencia* (San Salvador: ISDEMU, 2018).

¹⁶⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe sobre la aplicación de medidas de protección a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021).

¹⁶⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Guía metodológica para la evaluación de servicios públicos con enfoque de calidad* (Nueva York: PNUD, 2020).

de la información, sino que también permitieron establecer relaciones coherentes entre la teoría, la normativa y la práctica institucional, aportando rigor metodológico al estudio.

2.2.6 Criterios de comparación

El análisis comparativo entre el modelo de atención a víctimas de violencia de género de la Policía Nacional Civil (PNC) y los estándares internacionales se realizó a partir de criterios previamente definidos, con el propósito de garantizar consistencia metodológica y rigor interpretativo. Estos criterios permiten valorar en qué medida los componentes del modelo institucional se alinean o divergen con respecto a los marcos de referencia internacionales, proporcionando así una base objetiva para identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

El primer criterio empleado fue la correspondencia normativa, que se refiere a la existencia de un marco legal o reglamentario que reconozca los principios fundamentales de la atención a víctimas, tales como el derecho a una vida libre de violencia, la igualdad de género y la obligación estatal de actuar con debida diligencia. Este criterio posibilitó contrastar la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y los protocolos internos de la PNC con tratados internacionales como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.¹⁶⁹

El segundo criterio se centró en la operatividad institucional, es decir, en la forma en que los lineamientos normativos se traducen en estructuras, procedimientos y recursos disponibles para la atención. Aquí se analizaron aspectos como la existencia de unidades especializadas (UNIMUJER-ODAC), la disponibilidad de personal capacitado, la infraestructura física para la recepción de denuncias y la articulación interinstitucional con entidades como ISDEMU y FGR.¹⁷⁰

Un tercer criterio fue la calidad de la atención, valorada a partir de principios como accesibilidad, integralidad, trato digno, confidencialidad y no revictimización. Este criterio permitió examinar si las prácticas institucionales de la PNC se ajustan a los estándares técnicos de organismos como la OMS y ONU Mujeres, que enfatizan la atención centrada en la víctima y la necesidad de servicios coordinados y sensibles al género.¹⁷¹

Finalmente, se empleó el criterio de coherencia con los compromisos internacionales, mediante el cual se identificaron las brechas entre los lineamientos declarados por la PNC y las obligaciones derivadas de instrumentos jurídicamente vinculantes, como la CEDAW, así como de marcos técnicos de referencia. Este criterio es fundamental para determinar el grado de cumplimiento del Estado salvadoreño frente a la comunidad internacional y para orientar las propuestas de fortalecimiento institucional planteadas en el Capítulo III.

En conjunto, estos criterios de comparación constituyen la base metodológica que guía el análisis documental y orientan la construcción de la matriz comparativa. Gracias a ellos, es posible no solo establecer un diagnóstico sobre la situación actual, sino también fundamentar de manera rigurosa las

¹⁶⁹ Asamblea Legislativa de El Salvador, *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)* (San Salvador: Diario Oficial, 2011); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"* (Brasil: OEA, 1994).

¹⁷⁰ Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres* (San Salvador: PNC, 2020).

¹⁷¹ Organización Mundial de la Salud, *Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence Against Women: WHO Clínica and Policy Guidelines* (Ginebra: OMS, 2013); ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: estándares de calidad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2015).

recomendaciones de mejora hacia un modelo de atención más efectivo y alineado con estándares internacionales de calidad y derechos humanos.

2.2.7 Fuentes documentales analizadas.

El corpus documental seleccionado para esta investigación responde a los criterios de inclusión y exclusión previamente establecidos, con el fin de asegurar la pertinencia y la validez de los materiales analizados. En su conjunto, estas fuentes permiten reconstruir el modelo de atención a víctimas de violencia de género implementado por la Policía Nacional Civil (PNC) y contrastarlo con los estándares internacionales de calidad.

En primer lugar, se incorporaron fuentes normativas nacionales, entre las que destacan la *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)*, la *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE)* y disposiciones específicas del Código Penal y la Constitución de la República vinculadas a la protección de los derechos de las mujeres. Estos documentos constituyen la base jurídica que enmarca la acción estatal y establecen las obligaciones legales de la PNC en materia de atención a víctimas.¹⁷²

En segundo lugar, se incluyeron protocolos y lineamientos institucionales de la PNC, tales como el *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2020)* y el *Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género al interior de la Policía Nacional Civil (2016)*. Estos documentos reflejan la manera en que la corporación policial ha traducido el marco legal en procedimientos operativos, constituyéndose en fuentes primarias clave para evaluar la coherencia del modelo nacional.¹⁷³

Asimismo, se analizaron informes y diagnósticos elaborados por instituciones nacionales e internacionales, como el *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador (INL, 2023)*, los informes anuales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), reportes del ISDEMU y evaluaciones de organismos de cooperación internacional como ONU Mujeres y el Programa Spotlight. Estas fuentes permiten dimensionar la brecha entre el marco normativo y la práctica institucional, al documentar fortalezas y debilidades identificadas en la implementación de la política pública.¹⁷⁴

Finalmente, se incorporaron instrumentos internacionales y marcos técnicos de referencia, entre los cuales destacan la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, la *Convención de Belém do Pará*, las *Directrices de la OMS para la atención a mujeres víctimas de violencia (2013)* y la *Guía de Servicios Esenciales de ONU Mujeres*. Estos estándares

¹⁷² Asamblea Legislativa de El Salvador, *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)* (San Salvador: Diario Oficial, 2011); Asamblea Legislativa de El Salvador, *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE)* (San Salvador: Diario Oficial, 2011).

¹⁷³ Policía Nacional Civil, *Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género contra las mujeres al interior de la Policía Nacional Civil* (San Salvador: PNC, 2016); Policía Nacional Civil, *Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres* (San Salvador: PNC, 2020).

¹⁷⁴ NL, *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador* (San Salvador: INL, 2023); Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, *Informe Anual de la PDDH 2022* (San Salvador: PDDH, 2022); ISDEMU, *Informe nacional sobre la situación de violencia contra las mujeres 2021* (San Salvador: ISDEMU, 2021).

internacionales constituyen el referente obligado para evaluar la calidad de los servicios y son el parámetro central de la matriz comparativa desarrollada en este estudio.¹⁷⁵

La triangulación entre estas diversas fuentes posibilitó un análisis integral, en el que convergen lo normativo, lo institucional y lo internacional, garantizando así una base sólida para el diagnóstico del modelo policial y para la formulación de la propuesta de fortalecimiento presentada en el Capítulo III.

2.3. Evaluación del nivel de alineación del modelo de la policía Nacional Civil con estándares internacionales.

La presente sección sistematiza los hallazgos obtenidos del análisis comparativo entre el Protocolo de Actuación Policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes (PNC, 2016) y los principales estándares internacionales de atención a víctimas de violencia de género. Para ello se utilizaron las categorías analíticas definidas previamente y se aplicaron los criterios de comparación propuestos en el punto 2.2.3. El objetivo es identificar el grado de alineación normativa y operativa del modelo salvadoreño con los principios de calidad, debida diligencia y derechos humanos que rigen a nivel internacional.

2.3.1 Accesibilidad

El principio de accesibilidad constituye uno de los ejes fundamentales en los estándares internacionales para la atención a víctimas de violencia basada en género. Este principio implica que los servicios deben estar disponibles geográficamente, ser asequibles económicamente, y ofrecer condiciones adecuadas para usuarias con diferentes capacidades, lenguas, culturas u orientaciones sexuales¹⁷⁶. Según ONU Mujeres, un servicio accesible debe garantizar que ninguna víctima quede excluida por razones territoriales, socioeconómicas o identitarias¹⁷⁷.

El Protocolo de actuación policial de la PNC (2016) contempla algunos elementos asociados a la accesibilidad. Entre ellos, se encuentran las referencias al uso de espacios diferenciados para mujeres víctimas, la existencia de personal especializado en las UNIMUJER-ODAC y la atención prioritaria en casos de riesgo. No obstante, el documento no incluye directrices explícitas sobre la eliminación de barreras para poblaciones rurales, mujeres indígenas, personas con discapacidad o usuarias que enfrentan obstáculos lingüísticos o económicos.

Asimismo, no se establecen estrategias específicas para extender la cobertura territorial de las unidades especializadas, a pesar de que su presencia se concentra principalmente en zonas urbanas¹⁷⁸. Esta omisión es relevante, considerando que estudios recientes han señalado que la distancia física y la falta de recursos para el traslado son factores críticos que limitan el acceso efectivo a los servicios policiales, especialmente en áreas rurales o de difícil acceso¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)* (Nueva York: ONU, 1979); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"* (Brasil: OEA, 1994); Organización Mundial de la Salud, *Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence Against Women: WHO Clinical and Policy Guidelines* (Ginebra: OMS, 2013); ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: estándares de calidad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2015).

¹⁷⁶ CEPAL, *Acceso a la justicia e inclusión social: hacia una mayor igualdad en América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016), 42–45.

¹⁷⁷ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de evaluación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 10–12.

¹⁷⁸ Policía Nacional Civil (PNC), *Protocolo de actuación policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* (San Salvador: PNC, 2016), 12–18.

¹⁷⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Diagnóstico nacional sobre la atención institucional a víctimas de violencia de género*

Tampoco se identifican disposiciones operativas que aseguren accesibilidad comunicacional, como la disponibilidad de intérpretes, materiales informativos en lenguas indígenas o formatos accesibles para personas con discapacidad visual. Esta carencia contrasta con los estándares de accesibilidad universal promovidos por la CEPAL, la OMS y ONU Mujeres, que enfatizan la necesidad de ajustes razonables para garantizar la equidad en el acceso a los servicios esenciales¹⁸⁰.

En consecuencia, se concluye que el nivel de alineación del protocolo institucional de la PNC con los estándares internacionales en materia de accesibilidad es medio. Si bien existen avances formales en la priorización de atención y condiciones físicas mínimas, la ausencia de criterios de accesibilidad territorial, cultural y comunicacional limita el cumplimiento integral de este principio.

2.3.2 Integralidad

El principio de integralidad en la atención a víctimas de violencia de género implica la provisión de una respuesta coordinada, continua y multidisciplinaria que contemple las dimensiones jurídica, médica, psicológica, social y de protección. Según la *Guía de Servicios Esenciales* de ONU Mujeres, este principio debe garantizar que las víctimas no sean tratadas de forma fragmentada, sino que accedan a un sistema integrado de apoyo, independientemente del punto de entrada al sistema¹⁸¹. La integralidad se considera una condición indispensable para la garantía de derechos y la superación de los efectos de la violencia¹⁸².

El Protocolo de actuación policial de la PNC (2016) incluye lineamientos básicos sobre la recepción de denuncias, la verificación de riesgos, la activación de medidas de protección y la remisión de casos a otras instituciones. Sin embargo, la atención descrita se limita a la dimensión policial del proceso, sin articulación sistemática con actores del sector salud, psicología, trabajo social o asistencia legal gratuita. Tampoco se establece un sistema de seguimiento o retroalimentación sobre los casos derivados.

Este enfoque fragmentado es contrario a las recomendaciones de organismos internacionales, que enfatizan la necesidad de un sistema integrado y coherente. Por ejemplo, la OMS ha señalado que una atención integral debe contemplar rutas interinstitucionales definidas, personal capacitado para la contención emocional y acceso inmediato a atención médica, asesoría jurídica y apoyo psicosocial¹⁸³. En el caso salvadoreño, estas funciones están dispersas entre distintas instituciones, sin que el protocolo analizado articule mecanismos claros de coordinación efectiva.

Además, el documento no hace referencia a planes de atención individualizados, ni establece protocolos diferenciados para casos con necesidades específicas, como violencia sexual, embarazos forzados o trata de personas. Esta omisión vulnera el principio de adecuación de la respuesta estatal frente a la complejidad del fenómeno de la violencia basada en género, como lo han expresado tanto el Comité CEDAW como el MESECVI¹⁸⁴.

En consecuencia, el nivel de alineación del modelo policial salvadoreño con el principio de integralidad es bajo. Aunque se reconocen ciertos pasos formales en el proceso de atención, la ausencia

(San Salvador: PDDH, 2021), 25–28.

¹⁸⁰ ONU Mujeres, *Guía para la implementación de servicios esenciales con enfoque interseccional* (Nueva York: ONU Mujeres, 2021), 7–9.

¹⁸¹ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de implementación intersectorial* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 18–20.

¹⁸² CEDAW, *Recomendación General N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (Naciones Unidas, 2015), párrs. 15–16.

¹⁸³ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Directrices para la respuesta del sistema de salud ante la violencia contra las mujeres* (Ginebra: OMS, 2013), 10–14.

¹⁸⁴ MESECVI, *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará* (Washington, D.C.: OEA, 2020), 36–40.

de una estrategia multidisciplinaria y coordinada limita de forma sustantiva la eficacia, oportunidad y continuidad de la protección a las víctimas.

2.3.3 Coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es un principio central para la eficacia de los sistemas de atención a víctimas de violencia de género. Supone la existencia de mecanismos operativos, canales de comunicación estandarizados y protocolos conjuntos entre los diferentes actores del Estado —policía, fiscalía, sector salud, órganos jurisdiccionales y entes rectores de políticas de género— para garantizar respuestas integradas, oportunas y no revictimizantes¹⁸⁵.

Los estándares internacionales, como los definidos por la Convención de Belém do Pará y sus mecanismos de seguimiento, destacan que la falta de articulación entre instituciones es una de las principales barreras que enfrentan las víctimas para acceder a la justicia y a una protección integral¹⁸⁶. En este sentido, se recomienda establecer rutas críticas, interoperabilidad de sistemas, designación de enlaces institucionales y mesas técnicas permanentes de coordinación local y nacional¹⁸⁷.

En el caso del Protocolo de actuación policial de la PNC (2016), si bien se menciona la necesidad de derivar casos a otras instituciones como la fiscalía general de la República (FGR), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y los juzgados especializados, no se identifican mecanismos formales para dar seguimiento a estas derivaciones ni para evaluar su cumplimiento. El documento tampoco establece protocolos conjuntos, convenios de cooperación operativa o plataformas digitales compartidas para la atención de casos.

Este vacío contrasta con buenas prácticas internacionales como los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) en México o los Modelos de intervención interinstitucional en Colombia, que operan bajo esquemas integrados y bajo un mismo techo, reduciendo los tiempos de respuesta y mejorando la experiencia de las víctimas¹⁸⁸.

Además, la literatura académica en evaluación institucional destaca que la coordinación interinstitucional debe ir más allá de la remisión, incluyendo la planificación conjunta, la rendición de cuentas cruzada y la interoperabilidad de datos para la toma de decisiones basada en evidencia¹⁸⁹. Ninguno de estos elementos se encuentra desarrollado en el protocolo nacional, lo que indica una estructura de atención segmentada y con baja capacidad de articulación.

En consecuencia, se concluye que el nivel de alineación del modelo policial salvadoreño con los estándares internacionales en materia de coordinación interinstitucional es bajo. La falta de mecanismos normativos y operativos que articulen a la PNC con el resto del sistema de atención impide una respuesta eficaz y sostenida a las necesidades de las víctimas.

¹⁸⁵ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de implementación intersectorial* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 14–17.

¹⁸⁶ MESECVI, *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará* (Washington, D.C.: OEA, 2020), 28–33.

¹⁸⁷ CEDAW, *Recomendación General N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer* (Naciones Unidas, 2017), párr. 25.

¹⁸⁸ ONU Mujeres, *Centros de Justicia para las Mujeres: Avances y desafíos en América Latina* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 21–24.

¹⁸⁹ Bardach, Eugene y Eric Patashnik, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (Los Ángeles: Sage, 2020), 80–83.

2.3.4 No revictimización.

El principio de no revictimización es uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos humanos en la atención a víctimas de violencia de género. Este principio exige que las instituciones del Estado aseguren un trato digno, empático y respetuoso hacia las víctimas, y que eviten cualquier forma de exposición innecesaria al trauma o a prácticas institucionales que reproduzcan el sufrimiento original¹⁹⁰. Según la *Recomendación General No. 35* del Comité CEDAW, la revictimización puede presentarse tanto en actos explícitos —como cuestionamientos culpabilizantes o la omisión de medidas de protección— como en omisiones sistemáticas —como la falta de seguimiento o la indiferencia institucional¹⁹¹.

El Protocolo de actuación policial de la PNC (2016) incorpora algunos elementos positivos en esta materia. Se menciona la obligación de usar lenguaje adecuado y de garantizar confidencialidad en la atención, además de la disposición de espacios privados en las UNIMUJER-ODAC para la toma de denuncias¹⁹². Estas medidas apuntan a generar condiciones mínimas de respeto y resguardo emocional durante la intervención policial inicial.

No obstante, el documento carece de un marco normativo más robusto para prevenir otras formas de revictimización institucional. Por ejemplo, no establece pautas para evitar la repetición innecesaria del testimonio de la víctima, ni contempla protocolos diferenciados para situaciones de alta vulnerabilidad o riesgo psicosocial. Tampoco se menciona la necesidad de contar con personal capacitado en contención emocional ni se especifican medidas para garantizar el seguimiento posterior al acto de denuncia.

Organismos como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos han documentado casos en los que mujeres denunciadas fueron sometidas a interrogatorios inadecuados, instadas a reconciliarse con sus agresores, o expuestas a comentarios moralizantes por parte del personal policial¹⁹³. Estas prácticas constituyen una forma de violencia institucional que vulnera la dignidad de las víctimas y desincentiva la búsqueda de protección formal.

En comparación con los estándares internacionales, que exigen una atención libre de prejuicios, empática y centrada en la recuperación emocional, el modelo actual refleja avances iniciales, pero insuficientes. El principio de no revictimización debe abordarse desde una perspectiva estructural, que implique no solo capacitación continua del personal, sino también protocolos claros, mecanismos de retroalimentación ciudadana y sanciones por prácticas lesivas.

En consecuencia, se concluye que el nivel de alineación del protocolo institucional de la PNC con el principio de no revictimización es medio. Aunque se reconocen avances en aspectos básicos de trato y privacidad, la ausencia de mecanismos preventivos, diferenciados y de seguimiento limita la protección integral de las víctimas frente a nuevas formas de daño institucional.

¹⁹⁰ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de atención policial* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 13–16.

¹⁹¹ CEDAW, *Recomendación General N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer* (Naciones Unidas, 2017), párrs. 29–32.

¹⁹² Policía Nacional Civil (PNC), *Protocolo de actuación policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* (San Salvador: PNC, 2016), 16–20.

¹⁹³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Diagnóstico nacional sobre la atención institucional a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021), 22–26.

2.3.5 Enfoque Diferenciado

El enfoque diferenciado reconoce que las mujeres y niñas no constituyen un grupo homogéneo, y que diversas condiciones sociales, culturales, étnicas, económicas o de orientación sexual pueden agravar su situación de vulnerabilidad frente a la violencia. Este principio está consagrado en múltiples instrumentos internacionales, incluyendo la Convención de Belém do Pará y las directrices del Comité CEDAW, que llaman a incorporar la perspectiva de interseccionalidad en todos los servicios de atención a víctimas¹⁹⁴.

El enfoque diferenciado exige la adaptación de los protocolos, infraestructura, lenguaje y procedimientos a las necesidades particulares de grupos específicos, tales como mujeres indígenas, mujeres con discapacidad, personas LGBTIQ+, mujeres migrantes o privadas de libertad. En este sentido, las directrices de ONU Mujeres y la OMS instan a los Estados a generar rutas de atención culturalmente pertinentes, accesibles en términos físicos y lingüísticos, y sensibles a los estigmas estructurales que enfrentan estos grupos¹⁹⁵.

En el caso del Protocolo de actuación policial de la PNC (2016), no se identifican disposiciones explícitas que desarrollen este principio. El documento no contempla criterios diferenciados para la atención a mujeres indígenas, ni estrategias lingüísticas para superar barreras idiomáticas. Tampoco incluye medidas para prevenir prácticas discriminatorias contra mujeres trans, lesbianas o bisexuales, a pesar de que diversos informes nacionales han documentado episodios de estigmatización institucional hacia este grupo poblacional¹⁹⁶.

De igual forma, no se hace referencia a los ajustes razonables requeridos para la atención de mujeres con discapacidad, como la presencia de intérpretes en lenguaje de señas, acompañamiento especializado o materiales accesibles. Esta omisión se aleja de los estándares definidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige una atención inclusiva e igualitaria en todos los ámbitos del servicio público¹⁹⁷.

La ausencia de un enfoque interseccional limita la capacidad del modelo institucional para responder de manera adecuada y equitativa a la diversidad de experiencias y necesidades que presentan las víctimas de violencia. Además, reproduce una visión universalista que ignora las múltiples formas de discriminación superpuestas que inciden en el acceso a la justicia y a la protección efectiva¹⁹⁸.

Por lo tanto, se concluye que el nivel de alineación del protocolo de la PNC con el enfoque diferenciado es bajo. Si bien el modelo reconoce la violencia de género como una problemática específica, no desarrolla medidas operativas que atiendan la diversidad de condiciones sociales, culturales y personales de las mujeres salvadoreñas, vulnerando así el principio de igualdad sustantiva y no discriminación.

¹⁹⁴ CEDAW, *Recomendación General N.º 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados parte con arreglo al artículo 2 de la Convención* (Naciones Unidas, 2010), párrs. 16–18.

¹⁹⁵ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo interseccional* (Nueva York: ONU Mujeres, 2021), 7–11.

¹⁹⁶ COMCAVIS Trans, *Informe sobre violencia institucional hacia mujeres trans en El Salvador* (San Salvador: COMCAVIS, 2022), 10–13.

¹⁹⁷ Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Nueva York: ONU, 2006), art. 9 y 13.

¹⁹⁸ Crenshaw, Kimberlé, “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color,” *Stanford Law Review* 43, no. 6 (1991): 1241–1299.

2.3.6 Participación y empoderamiento.

La participación activa de las víctimas en los procesos que les afectan, así como su empoderamiento para tomar decisiones informadas, constituyen principios fundamentales del enfoque de derechos humanos. Lejos de ser receptoras pasivas de servicios, las víctimas deben ser tratadas como sujetos de derecho con capacidad de agencia, cuyos intereses, percepciones y decisiones deben ser respetados durante todo el proceso de atención¹⁹⁹.

Este principio ha sido ampliamente desarrollado por el Comité CEDAW, ONU Mujeres y otros organismos multilaterales, los cuales han señalado que el empoderamiento implica, entre otros elementos, la provisión de información clara y oportuna, el respeto a la autonomía, y la posibilidad de participar activamente en el diseño y evaluación de las políticas públicas que les conciernen²⁰⁰. Además, se destaca que los sistemas de atención deben incorporar mecanismos de consentimiento informado, asesoría jurídica accesible, y espacios de escucha activa para garantizar que las decisiones de las víctimas sean tomadas en libertad, sin coacción ni paternalismo institucional²⁰¹.

El Protocolo de actuación policial de la PNC (2016) no desarrolla disposiciones sustantivas vinculadas a este principio. Aunque se menciona el deber de orientar a las víctimas sobre las rutas institucionales disponibles, no se establecen mecanismos concretos para garantizar su participación activa, ni se contempla el principio de autonomía informada como eje de la actuación policial. Tampoco se prevé la existencia de personal especializado en acompañamiento psicosocial o jurídico que pueda asistir a las víctimas durante su proceso de decisión.

Esta omisión es relevante, ya que investigaciones nacionales han demostrado que muchas mujeres desconocen sus derechos al momento de acudir a denunciar, y que la falta de acompañamiento propicia decisiones desinformadas, como desistir del proceso o aceptar acuerdos informales con el agresor²⁰². Del mismo modo, la falta de espacios de evaluación participativa en los servicios de atención impide que las instituciones conozcan las percepciones reales de las usuarias y ajusten su oferta a las necesidades concretas de las víctimas.

A nivel comparado, países como Colombia y México han incorporado en sus modelos de atención mecanismos de retroalimentación, encuestas de satisfacción y plataformas de consulta ciudadana como parte de sus estrategias de empoderamiento institucional²⁰³. La ausencia de estos mecanismos en el contexto salvadoreño refleja un modelo todavía centrado en la lógica vertical de la atención, sin reconocimiento sustantivo del protagonismo de las víctimas.

En conclusión, el nivel de alineación del protocolo de la PNC con los estándares internacionales en materia de participación y empoderamiento es bajo. Aunque se reconocen pasos iniciales en materia de orientación, la ausencia de mecanismos normativos y operativos que garanticen el ejercicio informado, autónomo y activo de los derechos de las víctimas limita seriamente su capacidad de decisión y su empoderamiento efectivo.

¹⁹⁹ Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (Nueva York: ONU, 1985), arts. 4–7.

²⁰⁰ CEDAW, *Recomendación General N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (Naciones Unidas, 2015), párrs. 19–22.

²⁰¹ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de empoderamiento y participación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 9–11.

²⁰² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Diagnóstico nacional sobre la atención institucional a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021), 29–32.

²⁰³ ONU Mujeres, *Centros de Justicia para las Mujeres: Buenas prácticas en América Latina* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 25–28.

2.3.7 Calidad en la atención.

El principio de calidad en los servicios públicos implica no solo la existencia de una oferta institucional, sino su prestación efectiva bajo estándares de eficiencia, empatía, profesionalismo y pertinencia cultural. En el caso de los servicios dirigidos a víctimas de violencia de género, este principio adquiere especial relevancia debido a la vulnerabilidad de las personas atendidas y al riesgo de que una atención inadecuada agrave el daño sufrido²⁰⁴.

Diversos organismos internacionales han definido dimensiones clave para evaluar la calidad en este tipo de servicios. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y ONU Mujeres destacan aspectos como: la competencia técnica del personal, la disponibilidad de recursos adecuados, la confidencialidad, el trato digno, y la capacidad de respuesta oportuna²⁰⁵. Además, se subraya la importancia de contar con sistemas de evaluación de desempeño, canales de retroalimentación ciudadana y monitoreo continuo como componentes estructurales de una política pública de calidad²⁰⁶.

El Protocolo de actuación policial de la PNC (2016) contempla algunos elementos orientados a mejorar la calidad en la atención, como la utilización de espacios privados para las entrevistas, la confidencialidad en el tratamiento de la información y la obligación de usar un lenguaje respetuoso²⁰⁷. Sin embargo, el documento no incluye lineamientos sobre indicadores de desempeño, estándares verificables de calidad, ni procedimientos de evaluación del servicio por parte de las usuarias.

Asimismo, no se establece un programa de formación continua obligatoria para el personal, ni se detallan competencias mínimas requeridas para atender casos de violencia de género. La ausencia de estos mecanismos debilita la capacidad institucional para garantizar una atención consistente, empática y técnicamente adecuada, lo cual ha sido identificado como una debilidad crítica por múltiples diagnósticos nacionales²⁰⁸.

A diferencia de experiencias internacionales donde se aplican auditorías de calidad, encuestas de satisfacción y protocolos de mejora continua —como en los Centros de Justicia para las Mujeres en México o los sistemas de evaluación del Ministerio de Igualdad en España—, en el contexto salvadoreño persiste una lógica de cumplimiento formal, sin mecanismos de control sobre la calidad sustantiva de los servicios ofrecidos²⁰⁹.

En consecuencia, se concluye que el nivel de alineación del protocolo de la PNC con los estándares internacionales en materia de calidad en la atención es medio. Aunque se reconocen esfuerzos en términos de condiciones físicas mínimas y trato respetuoso, la falta de indicadores, evaluación sistemática y formación continua limita significativamente la consolidación de un modelo institucional de alta calidad.

²⁰⁴ CEPAL, *Acceso a la justicia e inclusión social: hacia una mayor igualdad en América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016), 50–52.

²⁰⁵ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Directrices para la respuesta del sistema de salud ante la violencia contra las mujeres* (Ginebra: OMS, 2013), 18–20.

²⁰⁶ ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de evaluación de calidad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 7–10.

²⁰⁷ Policía Nacional Civil (PNC), *Protocolo de actuación policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* (San Salvador: PNC, 2016), 14–18.

²⁰⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Diagnóstico nacional sobre la atención institucional a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021), 23–27.

²⁰⁹ ONU Mujeres, *Centros de Justicia para las Mujeres: Buenas prácticas regionales* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 34–37.

2.4 Identificación de brechas, fortalezas y oportunidades de mejora.

El análisis comparativo entre el protocolo de atención de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador y los estándares internacionales de atención a víctimas de violencia de género ha permitido identificar con claridad brechas estructurales, fortalezas institucionales y áreas clave para su mejora progresiva.

2.4.1 Brechas Principales.

El análisis comparativo entre el protocolo de actuación policial de la PNC y los estándares internacionales evidencia una serie de brechas estructurales, operativas y normativas que afectan la garantía de derechos y la eficacia de la respuesta institucional. Estas brechas no solo se manifiestan en la fase de atención inmediata, sino también en los procesos de derivación, seguimiento y restitución de derechos. A continuación, se detallan las principales:

a) Fragmentación institucional y ausencia de rutas críticas

El modelo actual carece de rutas interinstitucionales definidas, lo que obliga a las víctimas a trasladarse por su cuenta entre instituciones, repetir su testimonio en múltiples espacios y enfrentar contradicciones entre los procedimientos. Esta fragmentación contraviene las recomendaciones del MESECVI, que establece la necesidad de una respuesta articulada entre sectores de justicia, salud, protección social y sociedad civil²¹⁰. La inexistencia de una interoperabilidad mínima entre bases de datos, protocolos conjuntos o equipos técnicos interinstitucionales genera ineficiencia, revictimización y pérdida de confianza en el sistema.

b) Enfoque limitado y no interseccional

El protocolo policial carece de un enfoque diferenciado que reconozca las múltiples desigualdades que atraviesan a las mujeres víctimas. No existen adaptaciones para mujeres indígenas, afrodescendientes, migrantes, con discapacidad, ni personas LGBTIQ+, lo que implica una visión homogénea de la víctima. Esta omisión invisibiliza las formas específicas de violencia que enfrentan estos grupos y vulnera las obligaciones del Estado bajo la CEDAW y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²¹¹. La atención policial, en consecuencia, no garantiza condiciones de equidad ni de pertinencia cultural o lingüística.

c) Ausencia de mecanismos de monitoreo, evaluación y control ciudadano

El modelo institucional no contempla instrumentos para medir la calidad, efectividad ni satisfacción de las usuarias. No se aplican encuestas de percepción, no hay sistemas de retroalimentación anónima, ni auditorías externas sobre la atención brindada. Esta debilidad contrasta con los modelos de gestión de calidad promovidos por ONU Mujeres y CEPAL, que consideran la participación de las usuarias como un eje clave para la mejora continua y la rendición de cuentas institucional²¹².

²¹⁰ MESECVI, *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará* (Washington, D.C.: OEA, 2020), 28–35.

²¹¹ CEDAW, *Recomendación General N.º 28 sobre las obligaciones del Estado* (Naciones Unidas, 2010), párrs. 16–20; Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Nueva York: ONU, 2006), arts. 5 y 13.

²¹² ONU Mujeres, *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de evaluación de calidad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 11–13.

d) Falta de formación continua, especializada y obligatoria

La atención a víctimas requiere capacitación constante en temas de derechos humanos, contención emocional, atención sin prejuicios y normativa especializada. No obstante, en El Salvador la formación depende de proyectos puntuales o financiamiento externo, sin ser parte de una política institucional consolidada. Esto conlleva un riesgo de atención desigual y contradictoria entre delegaciones, además de reproducir estereotipos de género o prácticas revictimizantes²¹³.

e) Ausencia de mecanismos de protección inmediata y seguimiento

Si bien el protocolo policial menciona algunas medidas de protección (por ejemplo, la separación inmediata del agresor), no se establece un procedimiento estructurado para la evaluación de riesgo, activación de medidas urgentes, ni seguimiento posterior a la denuncia. La falta de coordinación con instituciones judiciales o de protección social dificulta que las víctimas mantengan condiciones mínimas de seguridad después del primer contacto institucional²¹⁴.

f) Invisibilizarían del proceso de reparación y restitución de derechos

El modelo policial no contempla acciones orientadas a la reparación simbólica, emocional o comunitaria. No se abordan elementos clave como el reconocimiento público del daño, el acompañamiento psicológico, ni la posibilidad de procesos restaurativos u otras medidas de reparación integral. Esta omisión refleja una visión limitada centrada en la denuncia penal, sin vinculación con el derecho de las víctimas a reconstruir su proyecto de vida y recuperar su agencia²¹⁵.

Estas brechas evidencian que, pese a los avances formales en normativa y estructura, el modelo de atención policial presenta fallas significativas en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, lo que afecta la eficacia, legitimidad y humanización de los servicios ofrecidos.

2.4.2 Fortalezas Institucionales

A pesar de las debilidades estructurales y normativas evidenciadas en el análisis comparativo, el modelo policial salvadoreño presenta fortalezas institucionales importantes que pueden ser potenciadas y sistematizadas como parte de una estrategia de mejora progresiva. Estas fortalezas representan puntos de partida clave para avanzar hacia un modelo de atención más alineado con los estándares internacionales.

a) Existencia de un protocolo específico para atención policial

La existencia del Protocolo de Actuación Policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes (2016) constituye una base normativa valiosa. Este documento representa un esfuerzo por formalizar la respuesta institucional con enfoque de género, estableciendo criterios de actuación específicos, obligaciones del personal policial, disposiciones sobre confidencialidad, y medidas iniciales de protección. Si bien requiere actualización, el hecho de contar con un protocolo nacional es un avance frente a contextos donde aún no existen guías de este tipo²¹⁶.

²¹³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Diagnóstico nacional sobre la atención institucional a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021), 26–29.

²¹⁴ ONU Mujeres, *Guía de respuesta inmediata y protección integral para mujeres en situación de violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2022), 7–10.

²¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas* (Washington, D.C.: OEA, 2007), 45–48.

²¹⁶ Policía Nacional Civil (PNC), *Protocolo de actuación policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* (San Salvador: PNC, 2016), 5–9.

b) Implementación de las UNIMUJER-ODAC

El modelo salvadoreño ha logrado poner en funcionamiento 36 unidades UNIMUJER-ODAC, especializadas en la atención de mujeres víctimas de violencia. Estas unidades han sido equipadas con condiciones mínimas para la atención diferenciada: espacios privados, mobiliario ergonómico, personal femenino en la atención inicial, y horarios extendidos en algunas delegaciones. Aunque su cobertura es aún urbana y desigual, su existencia representa un hito institucional en la atención primaria policial y una base estructural sobre la cual construir una política de especialización más robusta²¹⁷.

c) Inclusión del enfoque de género en normativa interna

En años recientes, la Policía Nacional Civil ha incorporado el enfoque de género en documentos como su Manual de Atención Institucional y su Plan Estratégico de Seguridad Pública, reconociendo la violencia de género como un fenómeno estructural y no meramente incidental. Este reconocimiento formal contribuye a la legitimación del tema dentro de la institución y sienta las bases para la adopción de medidas orientadas a la transformación cultural³.

d) Cooperación internacional sostenida

El modelo cuenta con apoyo técnico y financiero continuo de agencias de cooperación internacional, entre ellas ONU Mujeres, AECID, USAID e INL. Estos actores han facilitado procesos de capacitación, asistencia técnica, provisión de equipo, mejora de instalaciones y fortalecimiento de capacidades institucionales. Este acompañamiento no solo ha elevado la calidad de algunos procesos, sino que también ha permitido la implementación de pilotos y evaluaciones externas²¹⁸.

e) Sensibilización social y presión pública creciente

La visibilidad mediática de los casos de feminicidio y la presión ejercida por organizaciones feministas y de derechos humanos han tenido un impacto positivo en la priorización del tema dentro de la PNC. En años recientes se han desarrollado campañas internas de sensibilización, procesos de actualización normativa y mayor coordinación con ISDEMU y otras instituciones, aunque aún incipientes²¹⁹. Esta presión social puede funcionar como un motor de cambio institucional si es canalizada en reformas estructurales.

f) Voluntad institucional parcial para procesos de reforma

Algunos funcionarios y mandos medios han mostrado disposición para fortalecer la atención con perspectiva de género, incorporando buenas prácticas promovidas desde la cooperación internacional y desde las demandas de la sociedad civil. Si bien no puede hablarse aún de una política institucional sostenida, la existencia de liderazgos internos favorables representa una oportunidad clave para impulsar cambios significativos desde dentro del aparato policial²²⁰.

²¹⁷ Policía Nacional Civil (PNC), *Protocolo de actuación policial ante hechos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* (San Salvador: PNC, 2016), 5–9.

²¹⁸ ONU Mujeres, *Informe de cooperación para el fortalecimiento institucional en El Salvador* (Nueva York: ONU Mujeres, 2022), 12–15.

²¹⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe especial sobre atención a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021), 19–22.

²²⁰ INL, *Informe de resultados de cooperación técnica con instituciones de seguridad pública* (Washington, D.C.: Departamento de Estado de EE. UU., 2022), 16–18.

Estas fortalezas, aunque limitadas, ofrecen condiciones mínimas necesarias para iniciar un proceso de mejora estructural, especialmente si se articulan a través de una estrategia de reforma integral, sostenida políticamente, y respaldada por mecanismos de seguimiento y evaluación.

2.4.3 Oportunidades de mejora

El análisis realizado permite identificar un conjunto de oportunidades estratégicas que podrían ser aprovechadas para cerrar las brechas existentes y alinear el modelo policial de atención con los estándares internacionales de calidad, derechos humanos y género. Estas oportunidades pueden implementarse de forma progresiva, priorizando aquellas que no requieren reformas legales complejas ni grandes recursos presupuestarios. Se agrupan a continuación en cinco áreas clave:

a) Actualización y ampliación del protocolo de atención

Una primera acción prioritaria es la actualización del Protocolo de Actuación Policial (2016), integrando elementos que han sido identificados como críticos por organismos internacionales: enfoque interseccional, rutas de atención articuladas, mecanismos de evaluación, y protocolos específicos para grupos en situación de vulnerabilidad²²¹. Esta revisión permitiría incorporar las recomendaciones del MESECVI, CEDAW y ONU Mujeres, y dotar a la PNC de una herramienta más coherente y actualizada.

b) Institucionalización de la formación continua y especializada

Se requiere diseñar e implementar un programa de formación continua, obligatoria y certificada en atención a víctimas con enfoque de género y derechos humanos. Este programa debe incluir contenidos sobre contención emocional, análisis de riesgo, lenguaje inclusivo, normas internacionales de protección, y herramientas de autodiagnóstico institucional. La inclusión de esta formación dentro del plan anual operativo y su seguimiento mediante evaluaciones internas puede mejorar significativamente la calidad de la atención²²².

c) Creación de sistemas de monitoreo y evaluación de Calidad

Una debilidad estructural del modelo actual es la ausencia de mecanismos para evaluar su desempeño. Como oportunidad, se plantea la implementación de encuestas de satisfacción usuaria, buzones de sugerencias anónimas, auditorías internas, y mecanismos de rendición de cuentas sobre la atención brindada. Estas herramientas ya han sido aplicadas en modelos similares en Colombia y México, permitiendo identificar patrones de mejora desde la voz de las víctimas²²³.

d) Formalización de convenios interinstitucionales

Otra oportunidad de corto plazo es la firma de convenios de cooperación interinstitucionales vinculantes entre la PNC, FGR, ISDEMU, Ministerio de Salud y otras entidades competentes. Estos convenios deben establecer mecanismos de coordinación efectiva, protocolos conjuntos, derivaciones inmediatas, y comités de seguimiento. La experiencia de los Centros de Justicia para las Mujeres en América Latina demuestra que esta articulación mejora significativamente la experiencia institucional de las víctimas²²⁴.

²²¹ MESECVI, *Guía para el fortalecimiento de la respuesta estatal a la violencia contra las mujeres* (Washington, D.C.: OEA, 2021), 14–18.

²²² ONU Mujeres, *Módulo de formación especializada en servicios esenciales para mujeres víctimas de violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 11–15.

²²³ CEPAL, *Acceso a la justicia e inclusión social* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016), 52–55.

²²⁴ ONU Mujeres, *Centros de Justicia para las Mujeres: Buenas prácticas regionales* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 29–34.

e) Uso estratégico de la cooperación internacional

La cooperación internacional, que ya ha acompañado procesos de fortalecimiento institucional en El Salvador, representa una ventana de oportunidad para financiar procesos de reforma estructural, formación, evaluación y tecnología. Se recomienda elaborar propuestas técnicas orientadas a gestionar apoyo en áreas como sistematización de datos, automatización de procesos, equipamiento de unidades y fortalecimiento de capacidades operativas²²⁵.

f) Fortalecimiento de la cobertura territorial

A mediano plazo, es posible plantear un plan escalonado para la expansión de las UNIMUJER-ODAC a zonas rurales o de difícil acceso, mediante unidades móviles, convenios con alcaldías o puntos de atención integrados en centros comunitarios. Este tipo de modelos ya han sido impulsados en países como Honduras y Perú, con el apoyo de entidades multilaterales²²⁶.

g) Generación de espacios de participación y escucha a las víctimas

Finalmente, debe considerarse la creación de mecanismos participativos y consultivos permanentes, como mesas de víctimas, espacios de diálogo con organizaciones de mujeres, y observatorios ciudadanos. Estos espacios pueden contribuir a fortalecer la legitimidad de la PNC, retroalimentar el sistema de atención, y construir políticas públicas basadas en evidencia y en las voces de quienes enfrentan la violencia de forma directa²²⁷.

Estas oportunidades deben abordarse en el marco de una estrategia institucional progresiva, con liderazgo político claro, enfoque de sostenibilidad y participación de actores clave del sistema de atención. Aprovecharlas adecuadamente permitirá transformar el modelo actual de atención policial en un servicio más humano, efectivo, coordinado y centrado en los derechos de las víctimas.

2.5 Lecciones Aprendidas de Experiencias Internacionales

Diversos países de América Latina han desarrollado modelos innovadores de atención policial a víctimas de violencia de género, que ofrecen lecciones valiosas para la reforma del modelo salvadoreño. Estas experiencias comparten elementos clave: enfoque integral, especialización operativa, coordinación interinstitucional, formación continua, y participación activa de las víctimas. Analizar estos referentes permite identificar estrategias replicables y adaptables al contexto salvadoreño, considerando las brechas, fortalezas y oportunidades identificadas previamente.

2.5.1 Policía Púrpura de Colombia

La Policía Púrpura es una estrategia de atención a mujeres víctimas de violencia de género implementada por la Policía Nacional de Colombia en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Fue lanzada oficialmente en 2021 con el objetivo de mejorar la capacidad de respuesta del Estado colombiano frente a las violencias basadas en género, desde un enfoque preventivo, comunitario y no revictimizante²²⁸.

²²⁵ USAID, *Evaluación del impacto de programas de fortalecimiento institucional en seguridad ciudadana* (San Salvador: USAID, 2022), 21–25.

²²⁶ PNUD, *Modelo de atención móvil a víctimas de violencia de género* (Tegucigalpa: PNUD Honduras, 2019), 7–12.

²²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la participación de las víctimas en el diseño de políticas públicas* (Washington, D.C.: OEA, 2020), 18–20.

²²⁸ Policía Nacional de Colombia, *Lineamientos estratégicos de la Policía Púrpura* (Bogotá: PNC, 2021), 3–6.

Lo que distingue a esta estrategia de otras iniciativas tradicionales es su componente territorial, preventivo y no judicializante. La Policía Púrpura está conformada exclusivamente por mujeres policías capacitadas en derechos humanos, enfoque de género, rutas de atención interinstitucional y contención emocional, quienes brindan servicios de orientación, derivación y acompañamiento a las víctimas tanto en espacios físicos como en entornos virtuales²²⁹. La capacitación incluye módulos sobre psicología del trauma, primeros auxilios emocionales, rutas de protección nacional, y mecanismos de articulación con entes del Ministerio Público, salud y bienestar social.

Además de operar en estaciones policiales, las unidades Púrpura se despliegan en lugares estratégicos de alta afluencia como estaciones de transporte, centros comerciales, espacios comunitarios y plazas públicas, lo que facilita el acceso directo y anónimo de las mujeres a los servicios de atención sin necesidad de interponer una denuncia penal formal. Esta lógica de "primer contacto comunitario" contribuye a reducir las barreras institucionales y culturales que dificultan que muchas mujeres busquen ayuda a través de canales oficiales²³⁰.

Una innovación relevante del modelo colombiano es el uso de herramientas tecnológicas, como la aplicación móvil “*A Denunciar*” y el portal “*Te Cuido Mujer*”, mediante los cuales las víctimas pueden contactar con una agente púrpura, recibir orientación inmediata o activar rutas de protección de forma remota. Asimismo, se han habilitado líneas telefónicas exclusivas atendidas por personal formado para brindar escucha activa y asistencia en crisis²³¹.

Desde su creación, la Policía Púrpura ha reportado resultados positivos, como el aumento del número de mujeres atendidas, la reducción de tiempos de respuesta y la mejora en la coordinación con entidades como la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y los entes territoriales. Un estudio interno de la Dirección de Protección y Servicios Especiales (DIPE) de la Policía colombiana mostró que, en sus primeros 12 meses de operación, las unidades púrpuras habían atendido a más de 80,000 mujeres y gestionado más de 25,000 remisiones efectivas a otras instituciones²³².

Entre los principios operativos del modelo destacan:

- Empatía y trato digno: formación en escucha activa, lenguaje inclusivo y atención sin juicio.
- Acceso sin denuncia obligatoria: se puede recibir atención, protección o derivación sin necesidad de judicializar el caso.
- Despliegue preventivo y educativo: se desarrollan campañas de sensibilización, talleres y charlas en escuelas, comunidades y lugares de trabajo.
- Intervención en crisis: atención en eventos públicos, actividades comunitarias o llamadas de emergencia, activando medidas de protección inmediata si es necesario.
- Seguimiento activo: la Policía Púrpura mantiene contacto con las víctimas atendidas para verificar su estado, ofrecer información adicional o facilitar nuevos servicios.

²²⁹ ONU Mujeres Colombia, *Innovaciones en atención policial a mujeres víctimas de violencia: Estudio de caso Policía Púrpura* (Bogotá: ONU Mujeres, 2022), 9–11.

²³⁰ Ministerio del Interior de Colombia, *Balance del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana con enfoque de género* (Bogotá: MinInterior, 2022), 14–17.

²³¹ Policía Nacional de Colombia, *Informe de resultados de la Dirección de Protección y Servicios Especiales – Policía Púrpura* (Bogotá: PNC, 2022), 21–25.

²³² DIPE – Policía Nacional de Colombia, *Evaluación interna de impacto de la estrategia Policía Púrpura* (Bogotá: PNC, 2023), 18–20.

Este modelo se considera replicable en otros contextos debido a su flexibilidad operativa, bajo costo relativo y alta aceptación ciudadana, especialmente en comunidades que históricamente han tenido desconfianza hacia las fuerzas policiales. En el caso salvadoreño, una adaptación contextualizada de la Policía Púrpura podría complementar el trabajo de las UNIMUJER-ODAC, fortaleciendo la prevención, mejorando el primer contacto institucional, y acercando la atención a zonas de difícil acceso institucional.

2.5.2 Centros de justicia para las mujeres (México).

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) son una estrategia integral de atención interinstitucional creada por el Gobierno de México en 2010, bajo la coordinación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). Estos centros buscan brindar, en un mismo espacio físico, servicios especializados, gratuitos y confidenciales a mujeres víctimas de violencia y a sus hijas e hijos, garantizando un enfoque de género, derechos humanos, interculturalidad y no revictimización²³³.

Actualmente existen más de 60 CJM distribuidos en 30 estados del país, lo que convierte a este modelo en una de las experiencias regionales más consolidadas en materia de atención integral. Los centros operan como ventanillas únicas, en las que se articulan servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, educativos y económicos, prestados por diversas instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, cooperación internacional²³⁴.

Una de las características más destacadas del modelo es su estructura interdisciplinaria. Cada CJM cuenta con equipos permanentes que incluyen personal del Ministerio Público, Policía especializada en género, psicólogos clínicos, trabajadores sociales, defensores públicos, médicos forenses y orientadores legales. Este enfoque permite a las usuarias recibir atención integral sin necesidad de desplazarse a múltiples instituciones, lo que reduce significativamente la revictimización²³⁵.

Asimismo, los CJM cuentan con áreas de resguardo temporal, donde las mujeres pueden permanecer por horas o días en caso de estar en riesgo, así como espacios para atención a niñas, niños y adolescentes, y programas de empoderamiento económico mediante formación para el empleo, vinculación laboral y orientación financiera²³⁶.

En términos de gestión, el modelo cuenta con protocolos de actuación estandarizados, guías de buenas prácticas, sistemas de monitoreo y evaluación, y herramientas tecnológicas que permiten el seguimiento de casos en tiempo real. Cada CJM debe cumplir con indicadores mínimos de calidad establecidos por CONAVIM y rendir informes periódicos sobre su desempeño²³⁷.

Otro elemento innovador es la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y retroalimentación de las usuarias, a través de buzones, encuestas de satisfacción y observatorios ciudadanos. Esta dimensión participativa ha permitido ajustar servicios, identificar necesidades emergentes y fortalecer la legitimidad social de los centros.

²³³ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), *Modelo de gestión de los Centros de Justicia para las Mujeres* (Ciudad de México: SEGOB, 2021), 5–9.

²³⁴ ONU Mujeres México, *Centros de Justicia para las Mujeres: Buenas prácticas regionales* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 14–18.

²³⁵ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Diagnóstico de funcionamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres* (Ciudad de México: INMUJERES, 2020), 21–24.

²³⁶ CONAVIM, *Guía de funcionamiento de áreas de resguardo y atención a la niñez en los CJM* (México: SEGOB, 2022), 10–13.

²³⁷ CONAVIM, *Sistema de evaluación de desempeño institucional en los CJM* (Ciudad de México: SEGOB, 2021), 6–8.

Los resultados acumulados muestran impactos positivos significativos. Según evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y ONU Mujeres, los CJM han logrado:

- Aumentar la probabilidad de denuncia formal en mujeres atendidas.
- Reducir la reincidencia en situaciones de violencia gracias al acompañamiento.
- Mejorar la confianza de las víctimas en las instituciones del Estado.
- Elevar los niveles de autonomía económica en mujeres en situación de vulnerabilidad²³⁸.

Este modelo es especialmente relevante para contextos como el salvadoreño, pues demuestra la viabilidad operativa y política de una estrategia multisectorial de atención integral, con base en la coordinación efectiva entre diferentes niveles del Estado. Si bien su escala requiere recursos sostenidos, sus principios operativos pueden ser adaptados progresivamente a estructuras existentes como las UNIMUJER-ODAC o nuevos centros piloto de atención.

2.5.3 Casas de Justicia

Las Casas de Justicia son una política pública emblemática del Estado colombiano para facilitar el acceso a la justicia, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad social y violencia. Fueron creadas en 1995 bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, y se han consolidado como modelos de justicia local e interinstitucional, orientados a garantizar la resolución pacífica de conflictos, la protección de derechos fundamentales y el acceso equitativo a servicios estatales esenciales²³⁹.

Hasta 2023, existen más de 160 Casas de Justicia distribuidas en áreas urbanas y rurales del país, muchas de ellas ubicadas en zonas afectadas por el conflicto armado, la pobreza o altos índices de criminalidad. Su enfoque es multisectorial e interinstitucional, congregando bajo un mismo techo servicios de justicia formal (fiscalía, defensoría pública, comisarías de familia) e informal (mecanismos alternativos de resolución de conflictos, orientación legal, conciliación en equidad, entre otros)²⁴⁰.

Aunque no fueron concebidas originalmente como centros especializados en violencia de género, muchas Casas de Justicia han incluido módulos específicos para la atención a mujeres víctimas de violencia, en alianza con las Secretarías de la Mujer, la fiscalía general de la Nación, la Policía Nacional y organizaciones sociales. Estos módulos ofrecen servicios de orientación jurídica, atención psicosocial, medidas de protección urgentes y seguimiento de casos, especialmente en territorios donde no existen otras rutas especializadas²⁴¹.

Un rasgo distintivo del modelo es su enfoque comunitario, basado en la resolución temprana de conflictos y la prevención de violencia intrafamiliar y de género mediante procesos educativos, jornadas móviles, atención en barrios y trabajo con líderes comunitarios. Esto ha permitido fortalecer el capital social, mejorar la confianza en las instituciones y reducir la carga de los sistemas judiciales formales²⁴².

En términos operativos, las Casas de Justicia funcionan bajo principios de proximidad territorial, atención gratuita, enfoque diferencial, respeto a la diversidad cultural y articulación institucional. Cada

²³⁸ ONU Mujeres, *Evaluación de impacto de los CJM en la autonomía de las mujeres* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2022), 18–21.

²³⁹ Ministerio de Justicia y Derecho de Colombia, *Guía de implementación de Casas de Justicia* (Bogotá: MinJusticia 2021), 4-7.

²⁴⁰ Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), *Evaluación del Programa Nacional de Casas de Justicia* (Bogotá: DNP, 2019), 15–18.

²⁴¹ ONU Mujeres Colombia, *Buenas prácticas de acceso a justicia para mujeres víctimas de violencia* (Bogotá: ONU Mujeres, 2022), 9–12.

²⁴² Defensoría del Pueblo de Colombia, *Informe sobre implementación de módulos de género en Casas de Justicia* (Bogotá: DPC, 2020), 13–16.

Casa está gestionada por un coordinador interinstitucional y debe contar con planes de atención diferenciada para mujeres, personas LGBTIQ+, comunidades indígenas o rurales, y víctimas del conflicto armado. Además, muchas cuentan con protocolos de atención a víctimas, desarrollados en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Defensoría del Pueblo²⁴³.

Una evaluación realizada por el Ministerio de Justicia colombiano en 2020 evidenció que las Casas de Justicia:

- Redujeron el número de conflictos judicializados en al menos un 30 % en zonas de intervención.
- Aumentaron la confianza ciudadana en la institucionalidad local, especialmente en barrios periféricos.
- Disminuyeron los tiempos de atención para mujeres víctimas de violencia cuando existía coordinación efectiva entre actores²⁴⁴.

Para el caso salvadoreño, las Casas de Justicia representan una experiencia valiosa sobre cómo articular servicios judiciales, administrativos y sociales en un entorno comunitario, incluso con recursos limitados. Su enfoque de justicia de proximidad, resolución alternativa de conflictos, trabajo en red y presencia en zonas históricamente desatendidas puede ser adaptado al contexto salvadoreño, especialmente en municipios con baja presencia estatal.

Además, este modelo ofrece una alternativa intermedia entre las UNIMUJER-ODAC y un centro integral como los CJM de México, permitiendo iniciar procesos de articulación operativa sin requerir grandes inversiones iniciales, pero sí con un fuerte compromiso institucional.

2.5.4 Línea 137 de Argentina

La Línea 137 es una estrategia innovadora de atención telefónica inmediata para mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia doméstica o abuso sexual, implementada por el Programa “Las Víctimas Contra Las Violencias” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Fue lanzada en 2006 en la ciudad de Buenos Aires y posteriormente replicada en otras jurisdicciones del país con gran impacto y reconocimiento regional²⁴⁵.

A diferencia de otros servicios de emergencia que simplemente derivan las llamadas, la Línea 137 se distingue por ofrecer una atención especializada, empática y activa, brindada por equipos interdisciplinarios compuestos por psicólogos, trabajadores sociales y personal policial especialmente capacitado, que pueden intervenir directamente en la crisis, acudir al lugar de los hechos, activar medidas de protección y acompañar a la víctima en el proceso de denuncia y atención posterior²⁴⁶.

El servicio opera de forma gratuita, las 24 horas del día, los 365 días del año, y permite a las personas en situación de violencia —o a terceros que sean testigos— recibir orientación inmediata, contención emocional y activación de protocolos de respuesta. La particularidad del modelo argentino es su capacidad de intervención in situ, ya que, en muchos casos, tras recibir la llamada, un equipo móvil

²⁴³ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Lineamientos para la atención a mujeres víctimas en las Casas de Justicia* (Bogotá: MinJusticia, 2022), 10–14.

²⁴⁴ Ministerio de Justicia, *Informe de evaluación de impacto de las Casas de Justicia, 2020* (Bogotá: MinJusticia, 2021), 18–22.

²⁴⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Programa Las Víctimas Contra Las Violencias: Informe anual 2022* (Buenos Aires: MJDH, 2023), 4–6.

²⁴⁶ ONU Mujeres Argentina, *Buenas prácticas en atención a víctimas de violencia de género en América Latina* (Buenos Aires: ONU Mujeres, 2021), 18–20.

se traslada al lugar del incidente, evitando que la víctima deba desplazarse sola a una comisaría o centro de salud²⁴⁷.

Además de la intervención en crisis, la Línea 137 ofrece seguimiento psicológico, asesoramiento legal y derivación a servicios especializados, en coordinación con hospitales, defensorías, fiscalías, y organizaciones de la sociedad civil. Este enfoque integral ha sido clave para garantizar la continuidad en la atención, evitando la fragmentación institucional que suele caracterizar los sistemas de protección en América Latina²⁴⁸.

Una de las fortalezas más destacadas del programa es su formación constante del personal, que incluye talleres sobre violencia de género, masculinidades, diversidad sexual, salud mental y trauma. Esto ha permitido una atención más humana, respetuosa y centrada en las necesidades reales de las víctimas, lo que ha sido ampliamente reconocido por organismos internacionales como ONU Mujeres y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁴⁹.

De acuerdo con datos oficiales, entre 2006 y 2022, la Línea 137 ha atendido más de 210,000 situaciones de violencia, con una tasa creciente de llamadas en contextos de confinamiento y emergencia sanitaria. Durante la pandemia por COVID-19, se convirtió en una herramienta crítica para la protección de mujeres en aislamiento, al ofrecer una vía segura y confidencial para pedir ayuda desde el hogar, sin necesidad de salir ni ser identificada por su agresor²⁵⁰.

En términos de replicabilidad, la Línea 137 representa un modelo eficiente, de bajo costo relativo, y altamente adaptable para contextos donde no existen suficientes unidades físicas de atención. Para El Salvador, este tipo de mecanismo podría complementar el trabajo de las UNIMUJER-ODAC, facilitando canales alternativos de acceso a la protección policial, sin necesidad de interponer denuncia formal de inmediato.

Asimismo, la experiencia argentina demuestra que la respuesta telefónica puede ser tan efectiva como la presencial, siempre que esté respaldada por equipos capacitados, protocolos claros y articulación interinstitucional. Además, su enfoque centrado en la víctima, con intervenciones empáticas, sin prejuicios ni revictimización, marca un estándar ético que puede orientar la mejora de servicios similares en la región.

2.5.5 Lecciones Clave para El Salvador

El análisis comparativo de experiencias internacionales revela elementos estructurales y operativos que podrían ser estratégicamente incorporados, adaptados o replicados en el modelo de atención policial salvadoreño, en especial en relación con las UNIMUJER-ODAC. Estas lecciones constituyen recomendaciones prácticas y escalables que, al ser implementadas, podrían mejorar de forma significativa la calidad, cobertura y legitimidad de la atención a víctimas de violencia de género.

1. Enfoque territorial y de proximidad

²⁴⁷ Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, *Evaluación del funcionamiento de la Línea 137 en contexto de emergencia sanitaria* (Buenos Aires: DPN, 2020), 10–12.

²⁴⁸ Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Argentina, *Red de abordaje integral de violencias* (Buenos Aires: MMGyD, 2021), 7–9.

²⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Segundo informe regional sobre violencia contra las mujeres* (Washington, D.C.: OEA, 2021), 23–25.

²⁵⁰ Observatorio de Género en la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, *La Línea 137 durante la pandemia: análisis de datos y atención* (Buenos Aires: Consejo de la Magistratura, 2022), 5–8.

Una constante en los modelos analizados es la presencia institucional cercana a la víctima, no solo desde la cobertura física sino también simbólica. Tanto la Policía Púrpura como las Casas de Justicia operan en espacios comunitarios accesibles, fuera de los entornos judiciales formales, lo que reduce las barreras culturales, geográficas y emocionales para solicitar apoyo²⁵¹. En El Salvador, replicar esta lógica permitiría descentralizar las UNIMUJER-ODAC, habilitando puntos de atención móviles o comunitarios en zonas de alta vulnerabilidad.

2. Equipos especializados e interdisciplinarios

Los cuatro modelos priorizan el trabajo de equipos capacitados y multidisciplinarios, compuestos por personal con formación específica en atención a víctimas, derechos humanos, psicología del trauma y gestión de crisis. Esto contrasta con la situación salvadoreña, donde el personal policial suele rotar frecuentemente y no siempre recibe formación continua. Se recomienda establecer un sistema permanente de capacitación, certificación y acompañamiento técnico, especialmente para el personal que labora en las UNIMUJER-ODAC²⁵².

3. Mecanismos de atención no judicializada

Tanto la Línea 137 como la Policía Púrpura ofrecen canales de acceso confidenciales y no judicializados, lo que permite a las víctimas iniciar procesos de atención sin necesidad de formalizar una denuncia inmediata. Esta estrategia es clave para romper el silencio inicial, brindar contención emocional y ofrecer alternativas personalizadas. En El Salvador, se podría adaptar este enfoque mediante una línea directa nacional con atención profesional, derivación inmediata y acompañamiento psicosocial.

4. Articulación interinstitucional efectiva

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) y las Casas de Justicia destacan por su capacidad de articular servicios de distintas instituciones públicas en un solo espacio físico y bajo un protocolo común. Esta articulación reduce los tiempos de espera, evita la revictimización y promueve respuestas integrales. Para el modelo salvadoreño, urge avanzar en la firma de convenios operativos entre la PNC, FGR, ISDEMU, Salud, y el Órgano Judicial, con rutas claras de coordinación y canales de derivación eficientes²⁵³.

5. Evaluación y retroalimentación continua

Una debilidad común en el modelo salvadoreño es la ausencia de mecanismos de evaluación desde la perspectiva de las usuarias. En contraste, los modelos internacionales analizados incorporan encuestas de satisfacción, comités de víctimas, buzones de sugerencias y auditorías públicas. Esto ha permitido reformar protocolos, rediseñar servicios y generar legitimidad social. Se recomienda implementar mecanismos participativos que recojan la experiencia directa de las víctimas y generen información útil para la mejora institucional²⁵⁴.

6. Incorporación de tecnología accesible

La Línea 137 ha demostrado que la tecnología puede acercar el Estado a las víctimas, incluso en contextos de confinamiento o aislamiento geográfico. En El Salvador, se podrían explorar opciones como aplicaciones móviles seguras, líneas de mensajería instantánea encriptadas, o portales web con rutas de

²⁵¹ ONU Mujeres Colombia, *Innovaciones en atención policial a mujeres víctimas de violencia* (Bogotá: ONU Mujeres, 2022), 8–12.

²⁵² CONAVIM, *Modelo de gestión de los CJM* (Ciudad de México: SEGOB, 2021), 13–16.

²⁵³ Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, *Lineamientos para Casas de Justicia* (Bogotá: MinJusticia, 2022), 14–17.

²⁵⁴ ONU Mujeres México, *Evaluación participativa de CJM* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2022), 19–22.

orientación interactiva. Estas herramientas deben garantizar la confidencialidad, la geolocalización opcional y la activación rápida de mecanismos de protección²⁵⁵.

7. Integración del empoderamiento económico y psicosocial

El modelo de los CJM de México demuestra que la autonomía económica de las mujeres es un factor protector esencial. Los programas de empleabilidad, formación laboral y acceso a recursos son parte de la atención integral. Si bien esto rebasa el mandato operativo de la PNC, la coordinación con el Ministerio de Trabajo, alcaldías y ONG podría permitir una intervención más robusta, con rutas de derivación hacia proyectos de empoderamiento económico²⁵⁶.

8. Flexibilidad presupuestaria y sostenibilidad institucional

Todas las experiencias exitosas han requerido una voluntad política sostenida, financiamiento específico y mecanismos de rendición de cuentas. En El Salvador, las iniciativas suelen depender de cooperación internacional temporal, sin consolidación institucional ni asignación presupuestaria estructural. Como lección, debe priorizarse la asignación de fondos específicos dentro del presupuesto de seguridad y género, con indicadores de impacto y metas progresivas²⁵⁷.

2.6 Análisis del capítulo desde la teoría de gobernanza y gestión pública con enfoque de género.

El análisis del modelo salvadoreño de atención policial a víctimas de violencia de género, a la luz de los estándares internacionales y experiencias comparadas, permite ser replanteado desde marcos teóricos contemporáneos que trascienden una mirada meramente normativa o funcionalista. En particular, las teorías de gobernanza pública y de gestión pública con enfoque de género ofrecen herramientas conceptuales para comprender los límites y potencialidades del modelo actual, así como para identificar caminos de transformación institucional más efectivos, democráticos y sostenibles.

2.6.1 Gobernanza pública y pluralidad de actores

La teoría de gobernanza, tal como ha sido desarrollada por autores como Kooiman, Rhodes y Osborne, plantea que la gestión pública ya no puede ser entendida exclusivamente como una función jerárquica del Estado, sino como el resultado de interacciones complejas entre múltiples actores: Estado, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales²⁵⁸. Este enfoque es particularmente útil para analizar los modelos de atención a víctimas de violencia, dado que estos requieren la articulación efectiva entre instituciones de justicia, salud, protección social, educación, seguridad y participación comunitaria.

Desde esta perspectiva, el modelo salvadoreño aún responde a una lógica burocrática vertical, con escasos mecanismos de participación ciudadana, débil articulación interinstitucional y nula inclusión de las voces de las víctimas en el diseño y evaluación de los servicios. A diferencia de modelos como los CJM de México o las Casas de Justicia de Colombia, las UNIMUJER-ODAC no operan bajo principios de gobernanza colaborativa ni de gestión en red, sino como unidades desconectadas de un sistema de atención integral.

²⁵⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, *Informe Línea 137* (Buenos Aires: MJDH, 2023), 10–12.

²⁵⁶ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Diagnóstico de impacto de los CJM* (Ciudad de México: INMUJERES, 2021), 23–26.

²⁵⁷ USAID El Salvador, *Evaluación de sostenibilidad de iniciativas de atención a víctimas* (San Salvador: USAID, 2022), 5–9.

²⁵⁸ Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. Londres: SAGE, 2003; Osborne, Stephen P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Nueva York: Routledge, 2010.

La gobernanza efectiva exige transparencia, rendición de cuentas, mecanismos de coordinación horizontal, y espacios institucionales para la corresponsabilidad social. El desarrollo de comités de seguimiento interinstitucional, protocolos integrados y auditorías sociales son componentes clave para evolucionar hacia una atención más efectiva y legítima.

2.6.2 Gestión pública con enfoque de género

La incorporación del enfoque de género en la gestión pública implica no solo reconocer las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, sino transformar las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos y las culturas institucionales que las reproducen. Esto implica revisar presupuestos, protocolos, indicadores, perfiles de puestos y procesos de toma de decisiones desde una óptica transformadora²⁵⁹.

Según la CEPAL y ONU Mujeres, la gestión pública con enfoque de género debe cumplir con cinco principios fundamentales: transversalización del enfoque de género en todas las etapas de las políticas públicas; participación efectiva de las mujeres en el diseño y evaluación; rendición de cuentas y transparencia; indicadores sensibles al género; y fortalecimiento institucional²⁶⁰. En el caso salvadoreño, si bien existe un marco normativo que reconoce el enfoque de género (LEIV, Plan Nacional de Igualdad), su incorporación en la práctica policial es débil, fragmentada y altamente dependiente de la voluntad individual del personal operativo.

La falta de presupuestos etiquetados, la inexistencia de líneas de carrera con enfoque de género, y la escasa formación en derechos humanos dentro de la PNC evidencian un déficit de institucionalización del enfoque de género en la gestión pública de seguridad. Esto no solo limita la calidad del servicio, sino que perpetúa patrones de discriminación institucional y revictimización.

Gobernanza multinivel y cooperación internacional

Otro aporte clave desde la teoría de gobernanza es el concepto de gobernanza multinivel, que enfatiza la necesidad de coordinar esfuerzos entre distintos niveles del Estado (nacional, municipal, comunitario), así como con organismos de cooperación internacional. En El Salvador, el rol de la cooperación ha sido crucial para el sostenimiento de las UNIMUJER-ODAC, pero aún no se ha articulado dentro de un marco nacional de gobernanza de servicios para víctimas. Esto genera duplicidades, fragmentación y dependencia de financiamiento externo.

Una gobernanza eficaz requiere que las intervenciones de la cooperación sean integradas en los planes nacionales, evaluadas con estándares comunes, y sostenidas institucionalmente más allá de los ciclos de financiamiento. La falta de sostenibilidad del modelo actual es una expresión de esta ausencia de gobernanza multinivel.

2.6.3 Legitimidad institucional y confianza ciudadana

Tanto la teoría de gobernanza como la de gestión pública con enfoque de género convergen en la necesidad de construir legitimidad institucional desde la experiencia ciudadana. La legitimidad no se deriva únicamente de la legalidad o formalidad de los servicios, sino de la percepción de justicia, utilidad y respeto que experimentan las personas usuarias. En contextos de violencia de género, esta percepción

²⁵⁹ CEPAL, *La institucionalización del enfoque de género en la gestión pública* (Santiago: CEPAL, 2021), 6–10.

²⁶⁰ ONU Mujeres, *Manual para la gestión pública con enfoque de género en América Latina* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 14–18.

se ve gravemente afectada por la revictimización, la negligencia institucional y la falta de respuesta efectiva²⁶¹.

Fortalecer la legitimidad requiere mecanismos de evaluación participativa, cultura institucional de respeto a los derechos humanos, y procesos de mejora continúa basados en evidencia. En este sentido, la gobernanza no se limita a diseñar políticas, sino a garantizar que estas sean vividas de forma digna por quienes más las necesitan.

2.7 Ecosistema institucional de atención a víctimas en El Salvador.

El abordaje de la violencia basada en género en El Salvador no recae exclusivamente sobre la Policía Nacional Civil (PNC), sino que forma parte de un sistema institucional más amplio que incluye diversas entidades estatales con mandatos específicos en prevención, protección, persecución penal, atención psicosocial y reparación. Este ecosistema está compuesto por instituciones como el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), la fiscalía general de la República (FGR), el Órgano Judicial, el Ministerio de Salud, la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), y otras instancias sectoriales y municipales²⁶².

Cada una de estas instituciones cumple funciones diferenciadas y complementarias en el ciclo de atención a víctimas: desde la recepción de denuncias, aplicación de medidas de protección, atención médica y psicológica, hasta la investigación penal y acompañamiento legal. Sin embargo, la efectividad del sistema depende en gran medida de su capacidad de articulación interinstitucional, de la cobertura territorial, y del enfoque de derechos humanos y género con que se implementan sus acciones²⁶³.

Este apartado busca identificar y describir las principales instituciones involucradas, analizar los mecanismos de coordinación existentes con la PNC, y evaluar las complementariedades, solapamientos o vacíos institucionales que afectan la integralidad de la respuesta estatal. A su vez, se presentarán propuestas para fortalecer el trabajo conjunto desde una perspectiva sistémica y orientada a la víctima²⁶⁴.

2.7.1 Principales instituciones estatales involucradas.

El modelo de atención a víctimas de violencia basada en género en El Salvador está sostenido por una multiplicidad de actores estatales que operan en distintos momentos del ciclo de atención, desde la denuncia hasta la reparación. Si bien la Policía Nacional Civil (PNC) juega un rol central a través de las UNIMUJER-ODAC, otras instituciones cumplen funciones igualmente determinantes, enmarcadas en leyes como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV) y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE). A continuación, se detallan las principales instituciones:

a) Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)

Es el ente rector de la política nacional de igualdad y prevención de la violencia contra las mujeres. Coordina la Política Nacional de las Mujeres y lidera el Sistema Nacional para una Vida Libre de Violencia, del cual forman parte todas las instituciones obligadas por la LEIV. ISDEMU emite lineamientos técnicos, desarrolla procesos de formación, monitorea el cumplimiento interinstitucional y

²⁶¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Segundo informe regional sobre violencia contra las mujeres* (Washington D.C.: OEA, 2021), 25–28.

²⁶² ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 25–30.

²⁶³ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 12–17.

²⁶⁴ ONU Mujeres. *Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia: Módulo de Coordinación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 9–14.

presta servicios de orientación y acompañamiento a víctimas, aunque su presencia territorial es limitada²⁶⁵.

b) Fiscalía General de la República (FGR)

Tiene la atribución constitucional de dirigir la investigación penal. Cuenta con Unidades Especializadas para la Mujer en algunas delegaciones, encargadas de recibir denuncias, solicitar medidas de protección y llevar a cabo la persecución penal de los agresores. Sin embargo, los diagnósticos institucionales revelan que la coordinación entre la FGR y la PNC es intermitente y altamente dependiente de factores locales²⁶⁶.

c) Órgano Judicial

A través de los Juzgados Especializados para una Vida Libre de Violencia y tribunales comunes, el sistema judicial aplica medidas cautelares, sanciona a los agresores y garantiza el debido proceso. La creación de juzgados especializados ha sido un avance clave, pero su número sigue siendo insuficiente para la demanda existente, y la revictimización durante los procesos judiciales sigue siendo un problema reportado por organismos de derechos humanos²⁶⁷.

d) Ministerio de Salud (MINSAL)

Es responsable de la atención médica inmediata a víctimas, incluyendo la recolección de pruebas forenses, atención psicológica y activación de rutas de protección. Si bien existen protocolos de atención integrados, su aplicación no es uniforme en todo el territorio, y la formación del personal de salud en enfoque de género y no revictimización es todavía deficiente²⁶⁸.

e) Procuraduría General de la República (PGR)

Brinda asistencia legal gratuita, acompañamiento en procesos de medidas de protección, y asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencia. También tiene funciones de mediación, aunque esto ha generado tensiones cuando se promueve la conciliación en casos que no son conciliables bajo la LEIV. Su cobertura se ha ampliado, pero enfrenta limitaciones de personal especializado y recursos operativos²⁶⁹.

f) Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)

Tiene un papel clave como ente garante del cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo la vigilancia del actuar institucional ante casos de violencia basada en género. Emite informes, recomendaciones y resoluciones ante omisiones o malas prácticas de actores estatales. A través de su Defensoría de los Derechos de la Mujer, también brinda atención directa en casos emblemáticos o de alto impacto²⁷⁰.

g) Consejo Nacional de la Niñez Adolescencia (CONNA)

²⁶⁵ ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 22–28.

²⁶⁶ Fiscalía General de la República. *Memoria de Labores 2022* (San Salvador: FGR, 2023), 44–48.

²⁶⁷ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 19–23.

²⁶⁸ Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Sexual en Servicios de Salud de El Salvador* (San Salvador: OPS/MINSAL, 2020), 11–15.

²⁶⁹ Procuraduría General de la República. *Informe Anual de Gestión 2022* (San Salvador: PGR, 2023), 27–29.

²⁷⁰ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe sobre violencia institucional hacia mujeres víctimas de violencia* (San Salvador: PDDH, 2022), 8–12.

Es la entidad encargada de proteger los derechos de niñas y adolescentes, incluyendo aquellas que son víctimas de violencia sexual, física o psicológica. Su intervención es clave cuando la víctima es menor de edad, coordinando medidas de protección y acogimiento con otras instituciones²⁷¹.

Este conjunto de actores conforma un sistema nacional de atención aún fragmentado, donde cada institución opera bajo sus propias lógicas, tiempos y capacidades. Si bien existen esfuerzos normativos por integrar la respuesta (como el Sistema Nacional de Protección de la LEIV), la operativización de ese sistema requiere mejorar la interoperabilidad, la formación conjunta del personal y la inversión sostenida en recursos humanos, técnicos y financieros.

2.7.2 Mecanismos de coordinación existentes y desafíos.

La atención integral a víctimas de violencia basada en género requiere de un trabajo coordinado entre múltiples instituciones con mandatos diversos. En El Salvador, si bien el marco legal establece la necesidad de coordinación interinstitucional —especialmente a través de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)—, en la práctica persisten importantes desafíos operativos y estructurales que obstaculizan una respuesta articulada y efectiva.

Uno de los principales mecanismos formales de articulación es el Sistema Nacional para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, liderado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). Este sistema busca articular a instituciones del Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ministerio Público y municipalidades, estableciendo rutas críticas de atención y mecanismos de seguimiento. Sin embargo, evaluaciones recientes han identificado que la implementación del sistema carece de mecanismos vinculantes, supervisión efectiva y recursos asignados específicamente para su funcionamiento²⁷².

A nivel operativo, existen protocolos de atención interinstitucional, como el Protocolo de Actuación Policial en Casos de Violencia contra las Mujeres (PNC) o el Protocolo de Atención en Salud a Víctimas de Violencia Sexual (MINSAL), que incluyen referencias a otras instituciones en la cadena de atención. No obstante, la aplicación efectiva de estos protocolos varía entre territorios y muchas veces depende de la iniciativa personal de los funcionarios locales, más que de una política consolidada y estandarizada a nivel nacional²⁷³.

En algunos municipios y departamentos se han constituido mesas locales interinstitucionales o comisiones departamentales para la prevención de la violencia de género, las cuales buscan facilitar la coordinación entre PNC, FGR, ISDEMU, MINSAL, municipalidades y organizaciones de sociedad civil. Estas mesas, aunque valiosas, suelen operar con limitaciones presupuestarias, alta rotación de personal, y sin herramientas de planificación ni evaluación comunes²⁷⁴.

Además, existen vacíos estructurales en la interoperabilidad institucional, es decir, en la capacidad de compartir información, derivar casos de forma oportuna y realizar seguimientos conjuntos. La falta de sistemas informáticos integrados, así como las restricciones legales o técnicas para compartir

²⁷¹ CONNA. *Memoria de Labores 2022* (San Salvador: CONNA, 2023), 35–40.

²⁷² ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 42–47.

²⁷³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 18–21.

²⁷⁴ ONU Mujeres. *Revisión del Funcionamiento de las Mesas Departamentales de Atención a la Violencia contra las Mujeres en El Salvador* (San Salvador: ONU Mujeres, 2020), 9–12.

datos sensibles entre instituciones, ha generado fragmentación en el acompañamiento a las víctimas, y en algunos casos, revictimización por repetición de relatos, demoras o pérdida de evidencia²⁷⁵.

Otro desafío importante es la ausencia de una política pública que establezca mecanismos de evaluación conjunta del desempeño de las instituciones en su respuesta a la violencia de género. A la fecha, no existen sistemas integrales de monitoreo que midan de forma coordinada indicadores de cumplimiento, tiempos de respuesta, calidad en la atención o satisfacción de las usuarias²⁷⁶.

Finalmente, los vínculos entre las instituciones estatales y las organizaciones de sociedad civil suelen ser informales y no sistematizados. A pesar de que muchas organizaciones comunitarias realizan labores clave de acompañamiento, protección y apoyo psicosocial, su participación en los espacios de toma de decisión institucional es limitada, y rara vez se les considera como actores co-ejecutores del sistema de atención²⁷⁷.

2.7.3 Análisis de complementariedad y solapamientos con el modelo de la policía Nacional Civil.

El modelo de atención a víctimas implementado por la Policía Nacional Civil (PNC), a través de las unidades UNIMUJER-ODAC, forma parte del engranaje del sistema estatal de atención a la violencia basada en género. Si bien su papel es esencial en la respuesta inicial y la canalización de casos, una revisión crítica revela que existen tanto áreas de complementariedad positiva con otras instituciones como también zonas de solapamiento, vacíos y desconexión operativa, que afectan la integralidad y eficacia del modelo.

a) Complementariedades Funcionales.

En el contexto salvadoreño, la atención a mujeres víctimas de violencia implica una respuesta multisectorial que requiere la participación activa y coordinada de diversas instituciones estatales. La Policía Nacional Civil (PNC), a través de las UNIMUJER-ODAC, actúa como puerta de entrada operativa al sistema de atención, siendo la instancia que generalmente toma contacto inicial con la víctima. Esta función se complementa con otros actores que, aunque no forman parte de la estructura policial, intervienen de manera decisiva en la ruta crítica de atención.

En primer lugar, se establece una relación directa y prioritaria entre las UNIMUJER-ODAC y la fiscalía general de la República (FGR). La PNC remite los casos denunciados para su judicialización, permitiendo la activación de medidas de protección urgentes y la apertura de investigaciones penales. Esta coordinación es indispensable para evitar que los hechos de violencia queden en la impunidad. Aunque no existe un sistema automatizado de derivación entre ambas entidades, algunas delegaciones han desarrollado mecanismos de coordinación informal como comunicación directa por teléfono o grupos institucionales de mensajería, lo que facilita la fluidez de algunos procesos en zonas específicas²⁷⁸.

En segundo lugar, el Ministerio de Salud (MINSAL) juega un rol complementario clave, especialmente en casos de violencia sexual, física o psicológica que requieren atención médica,

²⁷⁵ PGR. *Informe Anual de Gestión 2022* (San Salvador: PGR, 2023), 33–35.

²⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia y discriminación contra las mujeres en El Salvador* (Washington, DC: OEA, 2019), 24–29.

²⁷⁷ ISDEMU y AECID. *Guía de Articulación Interinstitucional para la Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia* (San Salvador: ISDEMU, 2019), 15–18.

²⁷⁸ ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 43–47.

evaluaciones forenses o aplicación de profilaxis. Aunque la PNC no cuenta con personal médico, la derivación a unidades especializadas de salud suele estar contemplada en los protocolos. En algunos territorios, existen acuerdos específicos entre delegaciones de la PNC y unidades de salud para brindar atención prioritaria y acompañamiento²⁷⁹.

Por su parte, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) complementa la labor de la PNC desde el enfoque psicosocial y de derechos. La institución ofrece orientación legal, acompañamiento emocional y servicios de atención integral a mujeres, muchos de los cuales no pueden ser cubiertos por la estructura policial. Algunos departamentos han desarrollado mesas interinstitucionales donde ISDEMU y PNC coordinan actividades preventivas, jornadas informativas y derivación de casos complejos, lo que ha permitido fortalecer capacidades locales y evitar revictimización²⁸⁰.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ofrecen servicios de asesoría legal y seguimiento de casos desde una perspectiva de garantía y defensa de derechos. En el caso de la PGR, el trabajo conjunto con la PNC ha sido clave en casos de medidas urgentes de protección, donde se requiere representación legal inmediata. Mientras tanto, la PDDH actúa como órgano veedor, emitiendo recomendaciones en casos donde se vulneran los derechos de las víctimas durante los procesos policiales o judiciales²⁸¹.

Este entramado muestra que, si bien cada institución tiene una función distinta, la articulación y coordinación estratégica permiten una atención más integral y centrada en la víctima. Cuando estas complementariedades funcionan adecuadamente, se evita la fragmentación de servicios, se agilizan los procesos y se reduce el riesgo de revictimización. Sin embargo, la efectividad de estas sinergias depende en gran medida del liderazgo local, la institucionalización de los acuerdos y la disponibilidad de recursos humanos y técnicos²⁸².

b) Solapamientos y duplicidad de funciones.

A pesar de los esfuerzos por construir un sistema integral de atención a víctimas de violencia basada en género en El Salvador, persisten múltiples solapamientos entre instituciones estatales, especialmente en las etapas de recepción, documentación, orientación y seguimiento de casos. Estos traslapes no solo generan ineficiencias institucionales, sino que afectan directamente la experiencia de las víctimas, al duplicar procesos, agotar emocionalmente a las denunciantes y diluir responsabilidades.

Uno de los casos más evidentes es el de la recepción de denuncias y toma de declaraciones. Tanto la Policía Nacional Civil (a través de las UNIMUJER-ODAC), como la fiscalía general de la República, la Procuraduría General de la República e incluso el ISDEMU cuentan con mecanismos propios para registrar testimonios y aperturar expedientes. Sin embargo, no existen sistemas interoperables ni protocolos estandarizados para compartir dicha información entre instituciones. Esto provoca que la víctima deba repetir su relato múltiples veces, lo que no solo constituye una forma de revictimización, sino que retrasa la activación efectiva de medidas de protección urgentes²⁸³.

²⁷⁹ MINSAL. *Protocolo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual* (San Salvador: Ministerio de Salud, 2020), 10–12.

²⁸⁰ ONU Mujeres. *Guía de Articulación Interinstitucional para la Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia* (San Salvador: ONU Mujeres/ISDEMU, 2019), 15–18.

²⁸¹ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 22–27.

²⁸² AECID. *Evaluación del Modelo de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia en El Salvador* (San Salvador: AECID, 2020), 33–36.

²⁸³ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 28–31.

En el área de asistencia psicosocial, se identifican duplicidades entre ISDEMU, MINSAL, PGR y organizaciones municipales. Todas ofrecen servicios de escucha, primeros auxilios emocionales o seguimiento psicológico; sin embargo, estas acciones no están articuladas territorial ni metodológicamente, y muchas veces compiten por recursos o por cobertura en una misma zona, mientras que otras áreas permanecen desatendidas²⁸⁴. Esto ha generado una oferta institucional dispersa, que depende más de la voluntad de las oficinas locales que de una planificación nacional coherente.

Otro punto crítico de solapamiento ocurre en la orientación legal y representación jurídica. Tanto la FGR como la PGR ofrecen acompañamiento legal a víctimas, y en algunos casos se han reportado conflictos de competencia o duplicidad en la asesoría. La ausencia de criterios de derivación claros y la falta de comunicación interinstitucional puede derivar en contradicciones procesales o en la desatención parcial de la víctima, especialmente en casos donde no se define claramente quién lidera la representación en los tribunales²⁸⁵.

Asimismo, se identifican traslapes en la definición y seguimiento de medidas de protección. La PNC puede solicitarlas, pero su seguimiento depende del juzgado, la FGR y, en algunos casos, de la PGR. Este entramado, sin una coordinación efectiva, provoca lagunas de responsabilidad, donde ninguna institución asume plenamente la vigilancia del cumplimiento de las medidas impuestas²⁸⁶.

Finalmente, los esfuerzos de prevención también presentan solapamientos. Diversas instituciones desarrollan campañas de sensibilización, capacitaciones comunitarias y actividades educativas, pero con contenidos, enfoques y criterios distintos, lo que puede generar confusión en la población o mensajes contradictorios. La falta de una estrategia nacional integrada de prevención y comunicación institucional impide capitalizar el impacto de estas acciones a nivel territorial²⁸⁷.

Estos solapamientos no son meros errores administrativos: evidencian una fragmentación estructural del sistema de atención, donde cada institución actúa desde su lógica institucional sin una visión compartida centrada en la víctima. Esta situación exige la creación de rutas únicas, sistemas de interoperabilidad y mecanismos de gobernanza colaborativa, que permitan distribuir responsabilidades con eficiencia y asegurar continuidad en la atención.

c) Vacíos en la atención y debilidad de la derivación.

A pesar de contar con un marco legal sólido y la existencia de múltiples instituciones involucradas en la atención a víctimas de violencia de género, el ecosistema estatal salvadoreño presenta vacíos críticos de atención y una debilidad estructural en los mecanismos de derivación entre instituciones. Estos vacíos no solo comprometen la calidad de los servicios, sino que también exponen a las víctimas a riesgos adicionales, tales como la revictimización, el abandono institucional y la repetición de ciclos de violencia.

Uno de los principales vacíos identificados es la ausencia de una cobertura territorial plena. Mientras que algunas zonas urbanas disponen de múltiples servicios institucionales (como delegaciones policiales especializadas, unidades de salud y oficinas de ISDEMU), grandes áreas rurales y semiurbanas carecen de presencia institucional efectiva, lo que deja a muchas mujeres sin acceso inmediato a rutas de protección o acompañamiento psicológico. Según el informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), más del 30% de los municipios carece de acceso a unidades especializadas

²⁸⁴ ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 49–52.

²⁸⁵ AECID. *Evaluación del Modelo de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia en El Salvador* (San Salvador: AECID, 2020), 40–43.

²⁸⁶ Procuraduría General de la República. *Informe Anual de Gestión 2022* (San Salvador: PGR, 2023), 34–35.

²⁸⁷ ONU Mujeres. *Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia: Módulo de Coordinación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 14–16.

en atención a víctimas, lo que obliga a las mujeres a trasladarse por largas distancias o, en muchos casos, a desistir de denunciar por temor o por dificultades logísticas²⁸⁸.

Otro vacío recurrente es la falta de personal especializado en horarios nocturnos o fines de semana. La mayoría de las oficinas estatales que brindan atención a víctimas operan en horarios hábiles, y en la práctica, la PNC es la única institución que funciona 24/7, aunque muchas de sus delegaciones carecen de personal capacitado en enfoque de género durante estos turnos. Esta situación implica que la primera respuesta que recibe la víctima en horarios críticos puede carecer de sensibilidad, protocolos o capacidad de actuación adecuada, afectando su seguridad inmediata²⁸⁹.

En cuanto a la derivación, uno de los problemas estructurales más señalados por los estudios técnicos y las evaluaciones institucionales es la ausencia de rutas de atención estandarizadas, acompañadas por sistemas de referencia y contrarreferencia eficientes y monitoreables. Si bien existen protocolos que sugieren la derivación interinstitucional, en la práctica estas remisiones no siempre son documentadas, seguidas ni evaluadas, y muchas veces dependen de relaciones personales o redes informales entre funcionarios²⁹⁰. La falta de trazabilidad entre instituciones debilita la continuidad de la atención, generando fragmentación y pérdida de información relevante para el seguimiento de los casos.

Adicionalmente, no existe un expediente único o compartido entre las instituciones, lo que obliga a las víctimas a repetir sus datos personales y relatar los hechos de violencia en cada institución a la que acuden. Esta fragmentación no solo es ineficiente desde el punto de vista administrativo, sino que profundiza el daño emocional a las víctimas, al tener que revivir una y otra vez la experiencia traumática sin coordinación aparente entre los actores del Estado²⁹¹.

Un aspecto especialmente crítico es la derivación para atención en salud mental. Aunque los daños psicológicos son reconocidos como parte del impacto de la violencia basada en género, la mayoría de las instituciones no cuentan con psicólogos permanentes y las derivaciones al sistema de salud muchas veces no se ejecutan, o bien no hay seguimiento de si la víctima fue atendida. En zonas rurales, el tiempo de espera para una consulta psicológica puede superar los 30 días, lo cual contradice el principio de atención inmediata y oportuna que rige los estándares internacionales²⁹².

En resumen, los vacíos en la atención y la debilidad en las derivaciones interinstitucionales evidencian que el enfoque integral sigue sin concretarse en la práctica. Superar estos desafíos exige no solo recursos humanos y técnicos, sino también voluntad política para institucionalizar mecanismos coordinados de atención, garantizar cobertura en todo el territorio y establecer sistemas de información interoperables centrados en la víctima.

²⁸⁸ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 32–34.

²⁸⁹ ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 58–61.

²⁹⁰ AECID. *Evaluación del Modelo de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia en El Salvador* (San Salvador: AECID, 2020), 45–49.

²⁹¹ ONU Mujeres. *Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia: Módulo de Coordinación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 20–23.

²⁹² Ministerio de Salud. *Protocolo Nacional para la Atención Integral a Víctimas de Violencia Sexual* (San Salvador: MINSAL, 2020), 13–15.

CAPÍTULO III: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO DESDE UN ENFOQUE DE CALIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

3.1 Principios de la atención a víctimas basado en estándares internacionales.

El fortalecimiento del modelo institucional de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador —y en particular dentro del ámbito de la Policía Nacional Civil (PNC)— debe estar guiado por un conjunto de principios normativos y técnicos que han sido definidos, desarrollados y reiterados por organismos internacionales de derechos humanos, desarrollo y seguridad ciudadana. Estos principios no solo constituyen estándares de referencia, sino que también operan como ejes estructurales que permiten evaluar la coherencia, legitimidad y eficacia de las políticas públicas de atención desde una óptica centrada en las víctimas.

Entre los principios más relevantes establecidos por instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas y las Directrices de la OMS para sistemas de salud, se destacan los siguientes:

3.1.1 Centralidad de la víctima.

El principio de centralidad de la víctima constituye uno de los fundamentos ético-jurídicos más importantes de los estándares internacionales en materia de atención a personas sobrevivientes de violencia de género. Este principio implica que todas las decisiones institucionales —desde el diseño de políticas públicas hasta la intervención operativa— deben estar orientadas por las necesidades, experiencias, derechos y expectativas de la víctima, reconociéndola como sujeto activo de derecho y no como objeto pasivo de protección.

De acuerdo con la Convención de Belém do Pará, los Estados tienen la obligación de “actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”²⁹³. Esta obligación adquiere pleno sentido cuando la víctima no solo es atendida de manera reactiva, sino cuando su vivencia, dignidad y autonomía son ejes articuladores de toda la acción estatal. En este marco, la víctima debe ser escuchada sin prejuicios, creída en su relato y acompañada con un enfoque empático, libre de estigmas y estereotipos.

Además, el principio de centralidad de la víctima demanda que se respeten sus tiempos, emociones y capacidades de decisión. Las instituciones deben evitar imponer soluciones o revivir el trauma mediante procedimientos deshumanizados o excesivamente burocráticos. Tal como lo establece la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de

²⁹³ Organización de Estados Americanos (OEA). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará* (Brasil, 1994), art. 7.

Delitos y del Abuso de Poder, la víctima tiene derecho a recibir un trato compasivo, a ser informada de sus derechos y opciones, y a participar activamente en los procesos que la involucran²⁹⁴.

Este enfoque ha sido reforzado por el Comité CEDAW, que en su Recomendación General No. 35 establece que las políticas públicas deben “colocar a la víctima en el centro de todas las medidas de prevención y respuesta”, incluyendo el respeto a su autonomía, la provisión de servicios accesibles y sensibles al género, y la creación de entornos seguros para la denuncia²⁹⁵.

Asimismo, se reconoce que muchas víctimas enfrentan situaciones de vulnerabilidad interseccional (por razones de edad, etnia, discapacidad, orientación sexual o condición migratoria), lo cual exige un abordaje más cuidadoso y especializado, que parta del principio de centralidad, pero que también se complemente con el enfoque diferenciado. En este sentido, los servicios policiales y judiciales deben ser capaces de adaptar sus procedimientos a la realidad específica de cada víctima, sin caer en la estandarización que ignora sus particularidades²⁹⁶.

El enfoque de centralidad de la víctima también tiene implicaciones institucionales profundas. Implica que los sistemas de atención deben contar con protocolos claros, recursos humanos capacitados, espacios físicos adecuados y una cultura organizacional que valore la empatía, el respeto y la escucha activa. La experiencia comparada muestra que los modelos que adoptan este principio —como los Centros de Justicia para las Mujeres en México o la Línea 137 en Argentina— reportan mayores niveles de confianza ciudadana, continuidad en los procesos de atención y recuperación psicosocial de las víctimas²⁹⁷.

Por tanto, incorporar la centralidad de la víctima como principio rector del modelo policial salvadoreño requiere más que modificaciones técnicas: exige una transformación institucional que reoriente los objetivos, prácticas y valores del sistema, colocando a la víctima no solo como destinataria del servicio, sino como referente principal de legitimidad, eficacia y humanidad en la respuesta estatal.

3.1.2 Enfoque de derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos en la atención a víctimas de violencia basada en género establece que dicha atención no constituye una dádiva institucional ni un servicio optativo, sino una obligación jurídica del Estado derivada de instrumentos internacionales que gozan de rango vinculante o normativo. Este enfoque parte del reconocimiento de que la violencia de género constituye una violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres, y, por tanto, su abordaje debe garantizar el pleno ejercicio de derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la seguridad, la no discriminación, el acceso a la justicia y la reparación integral¹.

Desde esta perspectiva, las respuestas estatales —incluidas las policiales— deben ser diseñadas y ejecutadas conforme a los principios de igualdad sustantiva, debida diligencia, participación, transparencia, y rendición de cuentas, con especial énfasis en los sectores históricamente marginados. El

²⁹⁴ Naciones Unidas. *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder* (Nueva York: ONU, 1985), arts. 4–6.

²⁹⁵ Comité CEDAW. *Recomendación General No. 35 sobre violencia por razón de género contra la mujer* (Nueva York: Naciones Unidas, 2017), párr. 24.

²⁹⁶ ONU Mujeres. *Estándares internacionales para la atención a mujeres víctimas de violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 15–18.

²⁹⁷ CEPAL. *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (Santiago: CEPAL, 2019), 73–77.

Comité CEDAW ha sido enfático en señalar que los Estados parte tienen la responsabilidad de asegurar que todas las instituciones, incluyendo las fuerzas de seguridad, actúen con base en el respeto a los derechos humanos de las mujeres, y que deben adoptar medidas efectivas para prevenir y sancionar cualquier forma de violencia institucional o estructural².

Este enfoque también implica un cambio de paradigma: se deja atrás la visión asistencialista o caritativa que tradicionalmente ha impregnado los servicios dirigidos a víctimas, y se adopta un marco donde cada mujer tiene derechos exigibles, frente a los cuales las instituciones tienen deberes concretos. Así, una atención deficiente, discriminatoria o revictimizante no solo representa una mala práctica administrativa, sino una potencial violación de derechos humanos³.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el enfoque de derechos humanos obliga a los Estados a garantizar servicios públicos accesibles, adaptables, de calidad y culturalmente pertinentes, con base en estándares internacionales de protección. Esta obligación se extiende a todo el ciclo de atención: prevención, protección, acceso a la justicia, reparación y garantías de no repetición⁴. En el ámbito policial, este principio se traduce en garantizar atención oportuna, respetuosa y profesional en los primeros contactos con la víctima, evitando cualquier forma de discriminación, negligencia o abuso.

Además, el enfoque de derechos humanos está estrechamente vinculado con los principios de interseccionalidad y equidad, que exigen reconocer cómo múltiples factores (género, etnia, edad, discapacidad, condición migratoria, orientación sexual, entre otros) pueden generar desigualdades agravadas en el acceso a servicios. Esto demanda respuestas diferenciadas y medidas de acción afirmativa por parte del Estado⁵.

3.1.3 Accesibilidad integral.

La accesibilidad integral es un principio rector indispensable para garantizar una atención efectiva, equitativa y oportuna a las víctimas de violencia de género. De acuerdo con los estándares internacionales, la accesibilidad no debe limitarse a la dimensión geográfica o física, sino que debe comprender también aspectos económicos, culturales, lingüísticos, sensoriales, institucionales y simbólicos que puedan representar barreras para las mujeres en situación de violencia²⁹⁸.

Desde el enfoque de derechos humanos y género, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido que los Estados deben garantizar que los servicios de atención a víctimas estén disponibles “en todo el territorio nacional, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso”, así como adaptados a la diversidad cultural, étnica, lingüística y de capacidades de la población usuaria²⁹⁹. Esta directriz se refuerza en la Recomendación General No. 28 del Comité CEDAW, que exhorta a los Estados a identificar y eliminar todas las barreras de acceso a los servicios para mujeres en situación de discriminación interseccional³⁰⁰.

²⁹⁸ ONU Mujeres. *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: Módulo de coordinación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 10–12.

²⁹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Estándares interamericanos sobre igualdad y no discriminación* (Washington D.C.: OEA, 2019), 45–47.

³⁰⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Recomendación General No. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados parte* (Nueva York: ONU, 2010), párrs. 24–26.

La accesibilidad integral implica, por tanto, que los servicios policiales no solo estén físicamente disponibles, sino que sean reconocidos como legítimos, seguros y confiables por parte de las usuarias. Las mujeres no acudirán a denunciar si perciben que serán maltratadas, no comprendidas o ignoradas. En este sentido, el entorno institucional debe ser inclusivo y amigable, desde la infraestructura física (rampas, señalización, espacios privados de atención), hasta el lenguaje utilizado en la interacción³⁰¹.

Asimismo, este principio exige eliminar barreras económicas que limiten la capacidad de las mujeres para movilizarse, presentar denuncias, obtener pruebas médicas o acceder a asistencia legal. De acuerdo con ONU Mujeres, muchas víctimas abandonan el proceso por no poder asumir costos de transporte, alimentación, o trámites, lo cual perpetúa la impunidad³⁰².

Otra dimensión fundamental de la accesibilidad es la disponibilidad de servicios especializados en horarios ampliados o de atención continua, incluyendo fines de semana, turnos nocturnos o líneas telefónicas de emergencia. En muchos países se ha documentado que las agresiones ocurren mayoritariamente en horarios no laborables, por lo que una atención limitada a horario de oficina representa una barrera estructural al acceso a la justicia³⁰³.

Finalmente, la accesibilidad integral supone también adaptar los mecanismos de denuncia y atención a los contextos digitales, garantizando canales en línea, aplicaciones seguras, y mecanismos de protección de datos personales. Estas herramientas son especialmente relevantes para mujeres jóvenes, migrantes o con restricciones de movilidad, y se convierten en una vía de escape en contextos de encierro como los vividos durante la pandemia por COVID-19³⁰⁴.

Por tanto, incorporar el principio de accesibilidad integral en el modelo de atención policial requiere revisar no solo la cobertura territorial, sino también los diseños institucionales, la asignación de recursos y las estrategias de comunicación. Un servicio que no es accesible para todas las mujeres, en todas sus diversidades, no puede considerarse legítimamente universal ni garantista.

3.1.4 Coordinación interinstitucional centrada en la víctima.

Uno de los pilares esenciales para garantizar una atención integral, continua y efectiva a las víctimas de violencia basada en género es la coordinación interinstitucional. Esta coordinación no debe concebirse únicamente como un mecanismo técnico de articulación entre entidades, sino como un enfoque estratégico centrado en las necesidades, derechos y dignidad de la víctima. La falta de articulación genera disfuncionalidades graves en el sistema de atención: revictimización, pérdida de información, omisiones en la protección, o fragmentación en la respuesta institucional³⁰⁵.

Según la guía de Servicios Esenciales de ONU Mujeres, un sistema de atención eficiente debe funcionar como una “ruta articulada de servicios”, donde la víctima transita con acompañamiento a lo largo de las distintas etapas: desde la denuncia inicial hasta la reparación integral, pasando por atención

³⁰¹ Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Modelo de atención para mujeres víctimas de violencia* (Washington D.C.: OPS, 2014), 32.

³⁰² ONU Mujeres. *Violencia contra las mujeres en América Latina: barreras de acceso a servicios* (Nueva York: ONU Mujeres, 2021), 15.

³⁰³ CEPAL. *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (Santiago: CEPAL, 2019), 75.

³⁰⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Violencia basada en género y COVID-19 en América Latina* (Panamá: UNFPA, 2020), 12–14.

³⁰⁵ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 18–19.

médica, psicosocial, legal y judicial³⁰⁶. Para ello, se requiere una coordinación efectiva entre policía, fiscalía, sistema judicial, salud, asistencia legal, defensoría pública, organismos de protección y servicios de apoyo comunitario.

La Recomendación General No. 33 del Comité CEDAW subraya que los Estados parte deben “establecer mecanismos multisectoriales, permanentes y con recursos adecuados” para asegurar el trabajo coordinado de todas las instituciones involucradas, especialmente en contextos de violencia de género. Esta coordinación debe incluir protocolos conjuntos, interoperabilidad de sistemas de información, capacitaciones cruzadas, y criterios comunes de actuación³⁰⁷.

Desde el plano operativo, el enfoque de coordinación centrado en la víctima implica que las instituciones compartan responsabilidades sin trasladar la carga del proceso a la usuaria. Es decir, no debe ser la víctima quien gestione su atención entre múltiples oficinas, sino el Estado quien garantice una experiencia integrada y fluida, con ventanillas únicas, rutas predefinidas y seguimiento continuo del caso³⁰⁸.

En este sentido, experiencias exitosas como los Centros de Justicia para Mujeres en México, las Casas de Justicia en Colombia o las Unidades de Violencia Familiar en Uruguay, han demostrado que la concentración de servicios en un mismo espacio físico facilita la coordinación efectiva y mejora significativamente la percepción y resultados de atención por parte de las víctimas³⁰⁹.

Además, la coordinación interinstitucional requiere compromiso político al más alto nivel, así como instancias permanentes de gobernanza compartida, evaluación conjunta de resultados, y mecanismos de resolución de conflictos interinstitucionales. No basta con firmar convenios; es necesario institucionalizar la cooperación como parte del modelo de atención y rendir cuentas sobre su cumplimiento³¹⁰.

Por último, la coordinación también debe incluir la articulación con organizaciones de sociedad civil y defensoras de derechos humanos, que muchas veces actúan como puente entre las víctimas y el Estado. Reconocer su rol como actores clave en el sistema no solo fortalece la legitimidad de la respuesta institucional, sino que contribuye a garantizar una atención más humanizada, cercana y respetuosa del contexto de las mujeres³¹¹.

3.1.5 No revictimización.

El principio de no revictimización constituye una piedra angular en los estándares internacionales de atención a víctimas de violencia de género. Este principio establece que ninguna persona que ha sufrido violencia debe ser sometida nuevamente a tratos, prácticas o condiciones que profundicen el daño

³⁰⁶ ONU Mujeres. *Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia: Módulo de Coordinación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 6–10.

³⁰⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Recomendación General No. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (Nueva York: ONU, 2015), párrs. 39–44.

³⁰⁸ Fundación para el Debido Proceso. *Mujeres frente a la justicia: retos de la coordinación institucional en América Latina* (Washington D.C.: DPLF, 2021), 12.

³⁰⁹ Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). *Buenas prácticas en modelos integrados de atención a mujeres víctimas de violencia* (Washington D.C.: OEA, 2019), 15–20.

³¹⁰ CEPAL. *El estado frente a la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (Santiago: CEPAL, 2021), 41.

³¹¹ ONU Mujeres. *Manual de articulación institucional con sociedad civil para atención a víctimas* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2020), 8–11.

original. En este sentido, se espera que las instituciones actúen con diligencia, sensibilidad y respeto, evitando prácticas que resulten intrusivas, humillantes, repetitivas o indiferentes³¹².

El marco normativo internacional, incluyendo la Convención de Belém do Pará, la Declaración de la ONU sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas, y la Recomendación General No. 35 del Comité CEDAW, subraya que la revictimización puede manifestarse tanto de forma directa (como a través de interrogatorios repetitivos, cuestionamientos culpabilizantes o demoras injustificadas), como de forma estructural, mediante sistemas fragmentados, inaccesibles o carentes de personal capacitado³¹³.

En el contexto policial, la revictimización suele producirse cuando las víctimas son obligadas a relatar múltiples veces los hechos ante distintos funcionarios, cuando reciben un trato hostil o indiferente, o cuando se minimiza su testimonio. También ocurre cuando se omiten medidas de protección, se promueve la conciliación con el agresor o se responsabiliza implícitamente a la víctima por la situación vivida³¹⁴.

Una atención libre de revictimización exige que el modelo institucional cuente con protocolos claros, lenguaje respetuoso, criterios de actuación basados en el consentimiento informado y mecanismos de derivación oportunos, sin obligar a las víctimas a desplazarse o gestionar su atención por sí mismas. Este estándar es recogido en instrumentos como el Modelo de Servicios Esenciales de ONU Mujeres y las directrices de la OMS para la atención clínica de mujeres que han sufrido violencia³¹⁵.

Además, debe asegurarse que los funcionarios involucrados reciban formación especializada y continua, no solo en procedimientos, sino también en aspectos emocionales, comunicativos y éticos del trato a víctimas. Estudios en América Latina han mostrado que la capacitación en empatía escucha activa y enfoque de género disminuye significativamente los casos de revictimización institucional³¹⁶.

Otra dimensión clave es la protección de la privacidad y confidencialidad de la víctima, especialmente en instituciones policiales donde los espacios de atención no siempre garantizan la reserva de la información. La exposición pública, la filtración de datos personales o la divulgación indebida del caso constituyen formas graves de revictimización que generan re-traumatización, miedo y desconfianza hacia las instituciones³¹⁷.

Por lo tanto, garantizar la no revictimización no es solo una medida ética, sino un requisito de calidad institucional y cumplimiento legal, cuyo incumplimiento afecta directamente la disposición de las mujeres a denunciar, su seguridad, su salud mental y el acceso efectivo a la justicia.

³¹² Organización Mundial de la Salud (OMS). *Directrices de la OMS: respuesta de los sistemas de salud ante la violencia contra las mujeres* (Ginebra: OMS, 2014), 15.

³¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Recomendación General No. 35 sobre violencia por razón de género contra la mujer* (Nueva York: ONU, 2017), párr. 30.

³¹⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 20.

³¹⁵ ONU Mujeres. *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: Módulo de salud* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 9–12.

³¹⁶ Fundación para el Debido Proceso (DPLF). *Mujeres frente a la justicia: Retos de la revictimización en América Latina* (Washington D.C.: DPLF, 2022), 11.

³¹⁷ CEPAL. *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis institucional* (Santiago: CEPAL, 2019), 35–36.

3.1.6 Rendición de cuentas y evaluación participativa.

Uno de los principios menos desarrollados, pero más críticos para garantizar la calidad y legitimidad de los servicios públicos orientados a víctimas de violencia de género, es el de la rendición de cuentas. Este principio implica que las instituciones responsables deben no solo cumplir con sus mandatos legales, sino también explicar, justificar y asumir las consecuencias de sus acciones u omisiones ante la ciudadanía, las víctimas y los órganos de supervisión³¹⁸.

En contextos de violencia estructural como el salvadoreño, donde los servicios estatales han sido históricamente opacos y verticales, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas es esencial para reconstruir la confianza institucional y evitar prácticas de impunidad o negligencia administrativa. Tal como lo plantea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la rendición de cuentas es un componente indispensable del enfoque de derechos humanos, ya que garantiza que el poder público sea ejercido con transparencia, legalidad y responsabilidad³¹⁹.

Desde la perspectiva de los estándares internacionales, la evaluación participativa constituye una herramienta clave para operacionalizar este principio. Según ONU Mujeres, esto implica involucrar activamente a las usuarias de los servicios —en este caso, mujeres sobrevivientes de violencia— en el proceso de diseño, monitoreo y evaluación de las respuestas institucionales. El objetivo es asegurar que los servicios no solo cumplan con criterios técnicos, sino que respondan a las expectativas, necesidades y vivencias reales de quienes los utilizan³²⁰.

Esta evaluación debe realizarse mediante encuestas de satisfacción, grupos focales, mecanismos de retroalimentación anónimos, auditorías ciudadanas y espacios de diálogo institucionalizados, de forma periódica y con seguimiento de resultados. En países como México y Colombia, estos mecanismos han permitido rediseñar protocolos de atención, corregir malas prácticas, sancionar a funcionarios negligentes y priorizar recursos en función de la experiencia usuaria³²¹.

En El Salvador, sin embargo, la rendición de cuentas en el sistema de atención a víctimas es aún débil. Como lo documenta la PDDH, no existen indicadores públicos de desempeño, ni informes periódicos desagregados por institución, ni mecanismos estandarizados para que las víctimas califiquen o cuestionen los servicios recibidos. Esta ausencia de control ciudadano dificulta la identificación de fallas estructurales, perpetúa la impunidad institucional y reduce la efectividad del sistema³²².

Por lo tanto, incorporar la rendición de cuentas y la evaluación participativa como principios rectores del modelo de atención requiere un cambio cultural dentro de las instituciones, así como reformas normativas y técnicas. Esto incluye crear unidades de monitoreo independientes, publicar

³¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia y discriminación contra las mujeres en el contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe* (Washington D.C.: OEA, 2019), 51–53.

³¹⁹ ONU Mujeres. *Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas de atención a víctimas de violencia* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 13.

³²⁰ ONU Mujeres. *Servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia: Módulo de coordinación y gobernanza* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 18.

³²¹ CIM. *Guía de buenas prácticas en monitoreo participativo de servicios para mujeres víctimas de violencia* (Washington D.C.: OEA, 2018), 10–14.

³²² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe Especial sobre el Acceso a la Justicia de Mujeres Víctimas de Violencia* (San Salvador: PDDH, 2021), 20–22.

resultados de gestión, generar espacios de escucha directa con víctimas y habilitar canales seguros y accesibles para denuncias contra el maltrato institucional³²³.

Concluyendo, es importante subrayar que este principio no se limita a la relación entre institución y víctima, sino que abarca la relación entre el Estado y la sociedad en su conjunto, como expresión de una gobernanza democrática y sensible a las desigualdades de género.

3.2 Propuesta de mejora institucional para la PNC: accesibilidad, enfoque de género, coordinación y no revictimización.

El presente apartado plantea una propuesta técnica de fortalecimiento del modelo de atención a víctimas de violencia de género dentro de la Policía Nacional Civil (PNC), con base en los hallazgos identificados en los capítulos anteriores. Esta propuesta se articula en torno a cuatro ejes estratégicos prioritarios: accesibilidad, enfoque de género, coordinación interinstitucional y prevención de la revictimización. Cada uno de estos ejes responde a las brechas más críticas detectadas en la evaluación comparativa entre el protocolo nacional y los estándares internacionales de calidad, derechos humanos y servicio público.

3.2.1 Mejora de la accesibilidad territorial, cultural y funcional.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la Policía Nacional Civil (PNC) en la atención a mujeres víctimas de violencia es la limitada accesibilidad a servicios especializados, tanto en términos territoriales, como culturales, lingüísticos, funcionales y simbólicos. Pese a los avances representados por la creación de las UNIMUJER-ODAC, estas unidades no cubren equitativamente todo el territorio nacional, y su presencia sigue estando concentrada en zonas urbanas o cabeceras departamentales³²⁴. Esto deja a una parte significativa de la población —especialmente en zonas rurales, indígenas o de difícil acceso— sin rutas de atención inmediata, aumentando el riesgo de impunidad y la exposición a nuevas agresiones.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la accesibilidad debe entenderse como un componente multidimensional, que incluye no solo la disponibilidad física del servicio, sino también la existencia de condiciones para que toda víctima pueda acceder a él en condiciones de igualdad, dignidad y seguridad³²⁵. En este sentido, se plantean las siguientes propuestas para mejorar la accesibilidad de los servicios policiales de atención:

1. Expansión territorial de las UNIMUJER-ODAC mediante la apertura progresiva de unidades especializadas en municipios con alta prevalencia de violencia de género y baja cobertura institucional. La identificación de estos territorios puede hacerse utilizando herramientas de georreferenciación de datos criminales y sociales, en coordinación con ISDEMU y la FGR³²⁶.

³²³ CEPAL. *Hacia una cultura de evaluación con enfoque de género* (Santiago: CEPAL, 2020), 15.

³²⁴ ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 22.

³²⁵ ONU Mujeres. *Servicios esenciales para mujeres y niñas que han sufrido violencia: Módulo de acceso* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 9–11.

³²⁶ FGR. *Memoria de Labores 2021–2022* (San Salvador: fiscalía general de la República, 2022), 31.

2. Implementación de unidades móviles interinstitucionales, equipadas para ofrecer atención inmediata y confidencial en comunidades remotas o de difícil acceso. Estas unidades podrían operar mediante alianzas estratégicas con el Ministerio de Salud, ISDEMU y las alcaldías, replicando modelos como las “Brigadas Móviles” implementadas en países como México y Honduras³²⁷.
3. Adaptación cultural y lingüística de los servicios, incorporando intérpretes de lenguas indígenas (náhuatl, lenca) y materiales informativos en formatos accesibles para mujeres con discapacidad visual, auditiva o cognitiva. Esto responde al principio de accesibilidad universal promovido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y por ONU Mujeres³²⁸.
4. Accesibilidad funcional, entendida como la simplificación de procedimientos, reducción de tiempos de espera, eliminación de requisitos innecesarios para la atención, y disponibilidad de atención en horarios extendidos. También implica asegurar transporte institucional o apoyo logístico para que las víctimas puedan trasladarse a las oficinas cuando sea necesario³²⁹.
5. Accesibilidad simbólica y emocional, que implica generar entornos acogedores, con personal empático y capacitado, espacios físicos adecuados, lenguaje no técnico y mecanismos para que las víctimas se sientan escuchadas, protegidas y no juzgadas. Esta dimensión es clave para superar la desconfianza histórica que muchas mujeres tienen hacia la institución policial³³⁰.

Fortalecer estos distintos aspectos de la accesibilidad contribuye no solo a aumentar la cobertura real del servicio, sino a garantizar su efectividad y legitimidad desde la perspectiva de las usuarias. Se requiere, además, que el Estado salvadoreño reconozca explícitamente que las condiciones de acceso a la justicia y protección no son neutras, y que la desigualdad estructural impone barreras específicas a ciertos grupos de mujeres, en particular aquellas en condiciones de pobreza, discapacidad, diversidad sexual o exclusión étnico-cultural³³¹.

3.2.2 Incorporación plena del enfoque de género y derechos humanos.

La atención policial a víctimas de violencia de género debe estar guiada no solo por un marco legal, sino por un compromiso institucional profundo con los principios del enfoque de género y derechos humanos. Estos enfoques no deben entenderse como simples anexos normativos, sino como ejes rectores que transforman la cultura organizacional, las prácticas cotidianas y la visión de servicio público de la Policía Nacional Civil (PNC)³³².

El enfoque de género implica reconocer las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, así como los patrones socioculturales que normalizan la violencia contra las mujeres. Por su parte, el enfoque de derechos humanos exige que toda política pública garantice los principios de dignidad,

³²⁷ ONU Mujeres México. *Modelo de Brigadas Móviles de Atención a Mujeres en Situación de Violencia* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2021), 12–17.

³²⁸ Organización de las Naciones Unidas. *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (Nueva York: ONU, 2006), art. 9.

³²⁹ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 16–18.

³³⁰ Fundación para el Debido Proceso. *Violencia Institucional en El Salvador: Análisis desde la voz de las víctimas* (Washington, D.C.: DPLF, 2020), 14–19.

³³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia y Discriminación contra Mujeres y Niñas* (OEA, 2019), 23–27.

³³² ONU Mujeres. *Modelo de atención integral a mujeres víctimas de violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2018), 14.

igualdad, no discriminación, debido proceso, y reparación integral³³³. En el caso salvadoreño, ambos enfoques están formalmente presentes en documentos como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE), y los protocolos de actuación policial³³⁴. Sin embargo, diversos estudios han documentado que su aplicación sigue siendo parcial, fragmentada y muchas veces superficial³³⁵.

Para avanzar hacia una incorporación plena y transversal de estos enfoques, se proponen las siguientes líneas de acción:

3.2.2.1 Reforma curricular de la formación policial básica y continua.

Uno de los pilares para garantizar una atención adecuada a las víctimas de violencia basada en género desde la Policía Nacional Civil (PNC) es la formación del personal policial. En este sentido, se vuelve indispensable realizar una reforma curricular profunda tanto de la formación básica que reciben los agentes en sus etapas iniciales, como de los procesos de capacitación continua, para asegurar que el personal cuente con herramientas conceptuales, actitudinales y procedimentales acordes a los estándares internacionales de derechos humanos y enfoque de género.

Actualmente, si bien existen módulos formativos sobre derechos humanos, la inclusión de contenidos específicos sobre violencia contra las mujeres, masculinidades, interseccionalidad, diversidad sexual y revictimización sigue siendo marginal, parcial y muchas veces tratada de forma aislada o solo desde la teoría legal³³⁶. Estudios recientes han demostrado que la formación tradicional tiende a reproducir visiones punitivas, jerárquicas y masculinizadas de la seguridad, lo que dificulta el desarrollo de capacidades empáticas, comunicativas y centradas en la víctima³³⁷.

Por ello, se propone una reconstrucción curricular basada en cinco elementos clave:

- a. Transversalización de género y derechos humanos: El enfoque no debe limitarse a una asignatura específica, sino estar presente en todas las áreas de formación: ética, procedimiento policial, uso de la fuerza, mediación, documentación de denuncias, psicología del trauma, entre otros³³⁸.
- b. Metodologías participativas y críticas: Se recomienda abandonar los modelos de enseñanza vertical y memorística, e incorporar métodos basados en análisis de casos, dramatizaciones, simulaciones de atención a víctimas y talleres vivenciales, que permitan construir habilidades prácticas reales y sensibilización emocional³³⁹.

³³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Estándares interamericanos para una vida libre de violencia* (OEA, 2015), 12.

³³⁴ Asamblea Legislativa de El Salvador. *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres* (San Salvador: Diario Oficial, 2011); *Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres* (San Salvador: Diario Oficial, 2011).

³³⁵ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre atención a víctimas de violencia de género* (San Salvador: PDDH, 2021), 23.

³³⁶ ISDEMU. *Informe Nacional sobre la Situación de las Mujeres en El Salvador 2020–2022* (San Salvador: ISDEMU, 2023), 42–45.

³³⁷ ONU Mujeres. *Manual de formación policial en atención a mujeres víctimas de violencia* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2020), 11–15.

³³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Estándares interamericanos para una vida libre de violencia* (Washington, D.C.: OEA, 2015), 29.

³³⁹ AECID. *Diagnóstico de capacidades formativas en instituciones policiales en Centroamérica* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 2020), 18–21.

- c. Participación de expertas y sobrevivientes: Incluir testimonios de mujeres que han transitado procesos institucionales y la participación activa de organizaciones feministas o de derechos humanos puede generar una conexión significativa con el impacto humano del trabajo policial³⁴⁰.
- d. Evaluación basada en competencias actitudinales: No basta con aprobar un examen escrito. La evaluación debe incluir criterios de respeto, empatía, uso del lenguaje no sexista, respeto a la autonomía de las víctimas y capacidad de contención emocional³⁴¹.
- e. Formación continua obligatoria y actualizada: Se debe establecer como parte de la carrera policial la capacitación periódica certificada en temas de género y atención a víctimas, adaptada a los cambios normativos, sociales y tecnológicos. Esta formación debe ser requisito para ascensos y traslados a unidades especializadas³⁴².

Además, es fundamental que esta reforma curricular sea desarrollada con el apoyo de instancias técnicas como el ISDEMU, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), y en articulación con agencias de cooperación internacional, muchas de las cuales ya han producido materiales de capacitación estandarizados y validados³⁴³.

Una formación policial transformadora permitirá romper con prácticas institucionales revictimizantes, promover una cultura organizacional centrada en la protección de derechos, y garantizar que la atención no dependa de la voluntad individual del personal, sino de una política institucional sólida y coherente.

3.2.2.2 Evaluación del desempeño institucional con indicadores de género y derechos humanos.

Uno de los principales vacíos identificados en el modelo actual de atención a víctimas desde la Policía Nacional Civil (PNC) es la ausencia de sistemas sistemáticos de evaluación del desempeño con perspectiva de género. Si bien existen reportes operativos internos y estadísticas de denuncias, no se cuenta con una batería clara de indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan medir cómo se garantiza la protección de derechos, la no revictimización, el trato digno o la efectividad de las medidas de protección implementadas por el personal policial³⁴⁴.

Frente a esta carencia, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la CEPAL y ONU Mujeres han propuesto marcos de evaluación específicos para servicios de atención a víctimas de violencia, los cuales pueden adaptarse al contexto salvadoreño. Estos indicadores no solo miden resultados (como número de casos atendidos), sino también procesos y percepciones, incluyendo elementos como:

- Tiempo promedio de respuesta a una denuncia.

³⁴⁰ Fundación para el Debido Proceso. *Experiencias comparadas de formación con participación de víctimas y sociedad civil* (Washington, D.C.: DPLF, 2019), 14–17.

³⁴¹ ONU Mujeres. *Criterios para evaluar la formación en atención a víctimas de violencia de género* (Nueva York: ONU Mujeres, 2021), 22–25.

³⁴² CEPAL. *Recomendaciones para políticas de formación en seguridad con enfoque de género* (Santiago: CEPAL, 2018), 9–11.

³⁴³ USAID. *Evaluación del impacto de la formación policial en género y derechos humanos en El Salvador* (San Salvador: USAID, 2022), 6.

³⁴⁴ ONU Mujeres. *Guía para la Evaluación de Servicios de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 14–18.

- Disponibilidad y activación efectiva de medidas de protección.
- Nivel de satisfacción reportado por las víctimas.
- Proporción de personal con formación especializada en género.
- Número de quejas por revictimización o maltrato institucional.
- Accesibilidad territorial y lingüística de las unidades especializadas.

Este tipo de indicadores pueden integrarse en sistemas de monitoreo internos, como parte de los informes mensuales o trimestrales de las UNIMUJER-ODAC, y también formar parte de mecanismos de rendición de cuentas públicos, como informes anuales de gestión de la PNC o del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Asimismo, se recomienda establecer un sistema de evaluación externa, a cargo de una entidad independiente, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) o una universidad pública, que pueda aplicar instrumentos de auditoría ciudadana, encuestas de percepción y análisis de casos representativos³⁴⁵.

La incorporación de indicadores de género en los sistemas de evaluación tiene múltiples beneficios:

- Permite visibilizar áreas críticas de mejora, que podrían pasar desapercibidas en reportes puramente cuantitativos.
- Favorece la transparencia y rendición de cuentas.
- Incentiva cambios organizacionales y buenas prácticas, al generar datos comparativos entre delegaciones o regiones.
- Refuerza la legitimidad institucional frente a la ciudadanía, al demostrar compromiso con la calidad del servicio³⁴⁶.

Finalmente, esta evaluación no debe ser un ejercicio burocrático, sino una herramienta estratégica para la gestión basada en resultados y centrada en derechos humanos. Para ello, se recomienda incorporar estos indicadores en el diseño de planes operativos anuales, procesos de ascenso, incentivos laborales, y en la formulación de políticas públicas de seguridad con enfoque de género³⁴⁷.

3.2.2.3 Establecimiento de unidades de auditoría de género.

³⁴⁵ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 22–27.

³⁴⁶ CEPAL. *Indicadores de género para la evaluación de políticas públicas* (Santiago: CEPAL, 2019), 11–13.

³⁴⁷ USAID. *Monitoreo y Evaluación en Instituciones de Seguridad Pública con Enfoque de Género* (San Salvador: USAID, 2022), 7.

Una herramienta clave para garantizar la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas de seguridad es la creación de unidades internas de auditoría o supervisión con enfoque de género y derechos humanos. Estas unidades no se limitan a monitorear el cumplimiento normativo, sino que deben tener la capacidad de identificar sesgos institucionales, revisar prácticas operativas, proponer correctivos y acompañar procesos de cambio organizacional³⁴⁸.

En el contexto de la Policía Nacional Civil (PNC), la existencia de inspectorías internas y mecanismos disciplinarios no ha sido suficiente para prevenir ni sancionar prácticas discriminatorias, negligencias en la atención a víctimas o actos de revictimización. Las unidades de auditoría de género permitirían realizar una supervisión especializada de cómo se implementan los protocolos de atención, cómo se comporta el personal en terreno, y cuáles son las barreras sistemáticas que enfrentan las mujeres víctimas de violencia al interactuar con el sistema policial³⁴⁹.

Este tipo de unidades ya existen en otras instituciones estatales o fuerzas policiales de América Latina. Por ejemplo, en México y Argentina se han creado áreas internas de control institucional con perspectiva de género, que elaboran informes semestrales, reciben quejas específicas y recomiendan ajustes en la formación, los procedimientos y la estructura organizativa³⁵⁰.

Las principales funciones de una unidad de auditoría de género en la PNC deberían incluir:

- Revisión periódica del cumplimiento del Protocolo de Actuación Policial en Casos de Violencia contra las Mujeres.
- Recepción y análisis de denuncias internas o externas sobre maltrato institucional o negligencia policial.
- Elaboración de informes de cumplimiento con recomendaciones dirigidas a los mandos superiores.
- Acompañamiento técnico a las delegaciones en la mejora de prácticas de atención.
- Coordinación con la PDDH y otras entidades para garantizar mecanismos de supervisión externa.
- Propuesta de indicadores internos de desempeño sensibles al género.

La ventaja de institucionalizar estas unidades es que su existencia obliga a asumir la igualdad de género como un eje transversal de la gestión policial, y no solo como una tarea de las unidades especializadas (UNIMUJER-ODAC). Además, refuerza los procesos de rendición de cuentas y mejora continua desde una mirada estructural y no meramente punitiva.

³⁴⁸ ONU Mujeres. *Manual para la implementación del enfoque de género en instituciones del sector seguridad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 34–36.

³⁴⁹ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 29–31.

³⁵⁰ BID. *Hacia una Policía con Enfoque de Género: Buenas Prácticas en América Latina* (Washington, D.C.: BID, 2022), 19–22.

Para que estas unidades sean efectivas, es indispensable garantizar su independencia técnica, contar con personal capacitado en derechos humanos y violencia basada en género, y dotarlas de un marco regulatorio claro que les brinde respaldo operativo y político³⁵¹.

3.2.2.4 Promoción de liderazgos institucionales comprometidos con la igualdad de género

La transformación estructural de instituciones como la Policía Nacional Civil (PNC) en materia de atención a víctimas de violencia de género no puede depender únicamente de protocolos, capacitaciones o reformas normativas; requiere de liderazgos internos firmemente comprometidos con la igualdad de género y los derechos humanos. Estos liderazgos, tanto en niveles estratégicos como operativos, son fundamentales para impulsar una cultura institucional distinta, donde la protección de las víctimas y la erradicación de prácticas discriminatorias sean prioridades reales y sostenidas³⁵².

Numerosos estudios sobre reforma policial en América Latina coinciden en que la resistencia al enfoque de género no proviene únicamente de desconocimiento técnico, sino de estructuras jerárquicas que reproducen estereotipos, roles de género tradicionales y prácticas patriarcales, muchas veces naturalizadas al interior de las fuerzas de seguridad³⁵³. En este sentido, promover liderazgos con visión transformadora implica identificar, fortalecer y posicionar a mandos medios y altos con sensibilidad y compromiso con los derechos de las mujeres, así como garantizar que estos valores formen parte de los criterios de selección, promoción y evaluación del personal³⁵⁴.

Algunas estrategias específicas para fomentar estos liderazgos son:

- Creación de rutas de formación para mandos con enfoque de género, que incluyan módulos sobre ética pública, violencia estructural, masculinidades no violentas y liderazgo transformacional.
- Establecimiento de criterios de evaluación de desempeño que incluyan el cumplimiento de buenas prácticas en atención a víctimas y la promoción de ambientes laborales libres de violencia o acoso.
- Visibilización de experiencias de liderazgo femenino o de hombres aliados dentro de la PNC, que hayan impulsado cambios en sus delegaciones o territorios.
- Incorporación de metas de equidad de género en los planes institucionales y en los informes de resultados del alto mando policial.
- Generación de redes internas de liderazgo pro-igualdad, con respaldo institucional, para intercambiar experiencias, monitorear avances y acompañar procesos de cambio desde dentro.

La experiencia internacional ha demostrado que los liderazgos con visión de derechos no solo inciden en mejores resultados institucionales, sino que también aumentan la legitimidad de las fuerzas

³⁵¹ CEDAW. *Recomendación General No. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (Naciones Unidas, 2015), párrs. 28–30.

³⁵² ONU Mujeres. *Manual de Liderazgo Transformacional con Perspectiva de Género para Instituciones Públicas de Seguridad* (Nueva York: ONU Mujeres, 2021), 12–15.

³⁵³ BID. *Reforma Policial y Perspectiva de Género en América Latina* (Washington, D.C.: BID, 2020), 23–26.

³⁵⁴ CEPAL. *Guía para la Incorporación de la Perspectiva de Género en la Gestión Pública* (Santiago: CEPAL, 2019), 29–32.

de seguridad frente a la ciudadanía, reducen la impunidad institucional y generan entornos de trabajo más seguros y dignos, especialmente para las mujeres dentro de la misma corporación³⁵⁵.

Finalmente, para que estos liderazgos tengan un impacto duradero, deben estar respaldados por una política institucional clara y sostenida, que reconozca que la igualdad de género no es un accesorio de la seguridad, sino una condición indispensable para garantizar justicia, confianza ciudadana y efectividad en la atención a víctimas³⁵⁶.

3.2.2.5 Alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres y derechos humanos.

Las organizaciones de mujeres, feministas y defensoras de derechos humanos han sido históricamente las principales impulsoras del reconocimiento y la visibilización de la violencia de género como un problema estructural y no meramente privado. Estas organizaciones no solo han prestado apoyo directo a víctimas en condiciones adversas, sino que también han incidido en reformas legales, protocolos institucionales y en la creación de políticas públicas con enfoque de género en la región latinoamericana³⁵⁷.

En el caso salvadoreño, entidades como la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), ORMUSA, la Colectiva Feminista para el Desarrollo Local, COMCAVIS Trans, entre otras, han desarrollado capacidades técnicas significativas en áreas como acompañamiento psicosocial, atención legal, monitoreo de derechos humanos, capacitación comunitaria y generación de datos alternativos sobre la situación de las mujeres. A pesar de ello, sus vínculos con la Policía Nacional Civil (PNC) continúan siendo limitados, esporádicos o altamente dependientes de convenios de cooperación sin carácter vinculante³⁵⁸.

Establecer alianzas estratégicas formales y sostenidas entre la PNC y estas organizaciones representa una oportunidad para mejorar cualitativamente la atención a víctimas, dotando a las delegaciones policiales de herramientas, recursos y metodologías que ya han sido probadas con eficacia en otros contextos. Estas alianzas podrían concretarse en al menos tres niveles complementarios:

- Capacitación y sensibilización del personal policial, mediante procesos de formación conjunta en temas como enfoque de género, diversidad sexual, atención diferenciada, primeros auxilios psicológicos y prevención de la revictimización.
- Derivación y seguimiento de casos, con acuerdos claros que permitan a la PNC canalizar a las víctimas hacia organizaciones especializadas que puedan ofrecer acompañamiento psicológico, asesoría legal o refugio seguro cuando la respuesta estatal sea insuficiente o lenta.

³⁵⁵ UNODC. *Compromisos Institucionales para la Equidad de Género en Fuerzas Policiales* (Viena: UNODC, 2021), 14–17.

³⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas* (OEA, 2007), 8–11.

³⁵⁷ ONU Mujeres. *La sociedad civil y el Estado: actores clave en la respuesta a la violencia contra las mujeres* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 7–10.

³⁵⁸ ORMUSA. *Balance del cumplimiento de la Ley LEIV a 10 años de su vigencia* (San Salvador: ORMUSA, 2022), 15–19.

- Monitoreo ciudadano y rendición de cuentas, incorporando a estas organizaciones en mecanismos participativos de supervisión, auditoría social o veeduría sobre el cumplimiento de protocolos y la calidad del trato a las víctimas en sedes policiales³⁵⁹.

La experiencia internacional ha demostrado que estas sinergias mejoran la confianza ciudadana, disminuyen la impunidad institucional y fortalecen el enfoque centrado en la víctima. Por ejemplo, países como Colombia y México han incorporado a organizaciones feministas en consejos consultivos policiales, observatorios de violencia o como formadoras de cuerpos policiales especializados³⁶⁰.

En el caso salvadoreño, se requeriría construir un marco normativo y operativo claro para estas alianzas, asegurando su sostenibilidad, cobertura territorial y respeto a la autonomía de las organizaciones. Asimismo, debe garantizarse que las voces de las víctimas y de sus acompañantes sean tomadas en cuenta como fuentes válidas de conocimiento y evaluación dentro del sistema policial.

Fomentar estas alianzas no debe verse como una cesión de autoridad, sino como una expresión de apertura institucional, corresponsabilidad y construcción de una seguridad más democrática e inclusiva. Esta colaboración permitiría no solo ampliar la capacidad de atención, sino también enriquecer las prácticas institucionales con los saberes y experiencias acumuladas por décadas de lucha por los derechos de las mujeres.

Incorporar estos enfoques de manera integral permitiría que la atención policial no solo sea técnicamente correcta, sino ética, empática y transformadora, contribuyendo a la reconstrucción del vínculo entre las mujeres y el Estado, y a la restitución de sus derechos en condiciones de dignidad y justicia.

3.2.3 Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional operativo.

Uno de los mayores desafíos identificados en el sistema salvadoreño de atención a víctimas de violencia de género es la fragmentación institucional. A pesar de que existen protocolos interinstitucionales firmados por entidades como la Policía Nacional Civil (PNC), la fiscalía general de la República (FGR), el ISDEMU y la Procuraduría General de la República (PGR), su implementación ha sido irregular y, en muchos casos, inefectiva³⁶¹. La falta de mecanismos de coordinación operativa, tiempos de respuesta asimétricos y vacíos en el seguimiento de casos derivan en una atención fragmentada, que revictimiza a las mujeres y debilita la confianza ciudadana.

Fortalecer la coordinación interinstitucional requiere pasar de acuerdos simbólicos o generales a mecanismos operativos concretos, con responsabilidades claras, indicadores de cumplimiento y supervisión conjunta. Algunas medidas clave en este sentido incluyen:

³⁵⁹ Colectiva Feminista para el Desarrollo Local. *Aportes desde la sociedad civil a los sistemas de atención a víctimas* (San Salvador: Colectiva Feminista, 2021), 12–14.

³⁶⁰ CEPAL. *Participación de las organizaciones de mujeres en la gestión pública para la igualdad de género* (Santiago: CEPAL, 2021), 20–23.

³⁶¹ PDDH. *Diagnóstico Nacional sobre la Atención Institucional a Víctimas de Violencia de Género* (San Salvador: PDDH, 2021), 16–19.

- Creación de unidades interinstitucionales permanentes representa una estrategia central para garantizar una respuesta estatal coordinada, integral y sostenida a las víctimas de violencia de género. A diferencia de las comisiones ad hoc o los equipos de trabajo coyunturales, estas unidades deben establecerse con base legal y operativa, dotadas de personal especializado, presupuesto específico y funciones claramente delimitadas.

Estas unidades estarían conformadas, idealmente, por representantes de las principales instituciones del sistema de atención: Policía Nacional Civil (PNC), fiscalía general de la República (FGR), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Ministerio de Salud (MINSAL), Procuraduría General de la República (PGR) y, en casos pertinentes, personal del Ministerio de Educación (MINED) y del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA), según la edad de la víctima. Su propósito sería garantizar una atención articulada que evite que las mujeres tengan que peregrinar de institución en institución, exponiéndose a revictimizaciones sucesivas.

Las funciones de estas unidades incluirían, entre otras:

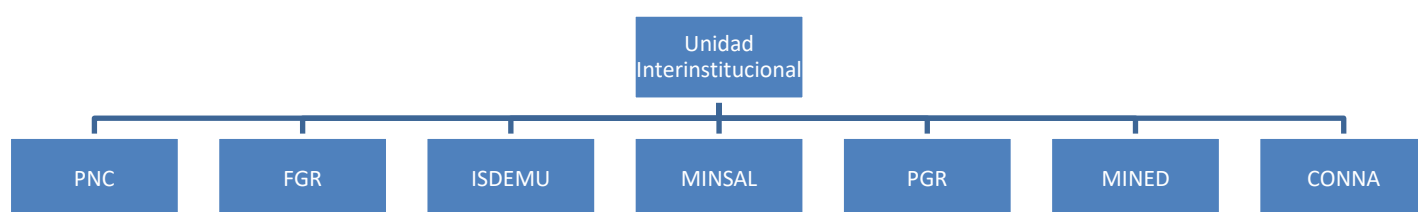
- Atención conjunta en un mismo espacio físico, tipo “ventanilla única”, que facilite a las víctimas el acceso a servicios médicos, legales, psicológicos y policiales en un solo lugar y sin necesidad de relatar su historia múltiples veces. Esta aproximación se ha aplicado con éxito en experiencias como los *Centros de Justicia para las Mujeres* en México y los *Centros Integrados de Atención a Víctimas* en Colombia³⁶².
- Coordinación diaria entre instituciones para el seguimiento de casos activos, incluyendo la activación de medidas de protección, verificación del cumplimiento de órdenes judiciales, acompañamiento psicosocial y monitoreo del riesgo.
- Gestión interinstitucional de información con acceso restringido y protocolos de confidencialidad, permitiendo que las instituciones consulten expedientes compartidos, reduzcan la duplicidad de esfuerzos y aceleren la toma de decisiones frente a situaciones de riesgo.
- Supervisión cruzada entre las instituciones integrantes, fomentando una cultura de rendición de cuentas mutua y asegurando que ninguna entidad descuide sus responsabilidades en el proceso de atención.

³⁶² ONU Mujeres. *Modelo de Centros de Justicia para las Mujeres: Avances, desafíos y lecciones aprendidas en América Latina* (Ciudad de México: ONU Mujeres, 2020), 13–21.

- La sostenibilidad de estas unidades requiere que su creación no dependa exclusivamente de convenios de cooperación o iniciativas locales, sino que esté respaldada por normativa nacional (como reformas a la LEIV o a la Ley Orgánica de la PNC) y cuente con asignación presupuestaria específica en el Presupuesto General de la Nación. También se recomienda que el ISDEMU tenga un rol rector en la estandarización de los protocolos de estas unidades, como ente articulador de la Política Nacional de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia³⁶³.

Finalmente, la instalación progresiva de estas unidades puede priorizar territorios de alta incidencia de violencia o con poca cobertura institucional. Su implementación debe ser acompañada de campañas de información ciudadana, capacitación al personal interviniente y mecanismos de evaluación participativa con organizaciones de mujeres, para asegurar que su funcionamiento responda a las verdaderas necesidades de las víctimas.

Ilustración 5 Organigrama Unidad Interinstitucional, 2025.



Elaboración propia con base en ISDEMU (2022), ONU Mujeres (2020), CIDH (2021). Propuesta de unidad interinstitucional permanente para la atención integral a víctimas de violencia.

- Designación de enlaces institucionales con funciones de coordinación. Una medida fundamental para asegurar la articulación eficaz del sistema de atención a víctimas de violencia basada en género es la designación formal de enlaces institucionales en cada una de las entidades clave: Policía Nacional Civil (PNC), fiscalía general de la República (FGR), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Procuraduría General de la República (PGR), Ministerio de Salud (MINSAL), Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA), entre otros.

³⁶³ ISDEMU. *Política Nacional de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (San Salvador: ISDEMU, 2022), 44–49.

Estos enlaces deben tener funciones exclusivas de coordinación operativa, y no asignaciones administrativas múltiples o superpuestas. Su rol debe centrarse en activar de forma inmediata las rutas de atención interinstitucional en situaciones de emergencia, garantizar la derivación oportuna y efectiva de los casos, monitorear el cumplimiento de los tiempos establecidos en protocolos conjuntos, y servir como puntos focales para la retroalimentación institucional y mejora continua del sistema³⁶⁴.

Esta figura debe estar respaldada por normativa interna y manuales de operación, incluyendo un perfil de puesto, competencias mínimas requeridas y procesos de evaluación del desempeño. Se recomienda que cuenten con formación en derechos humanos, enfoque de género, gestión pública y manejo de crisis, así como una posición jerárquica suficiente que les permita incidir en la toma de decisiones institucional³⁶⁵.

La experiencia internacional demuestra que estos mecanismos de enlace son cruciales para evitar la fragmentación institucional. En el caso de los *Centros de Justicia para las Mujeres* en México y las *Casas de Justicia* en Colombia, por ejemplo, la presencia de coordinadores institucionales ha sido determinante para lograr una atención integral, sin revictimización, y con mayor eficiencia en la respuesta estatal³⁶⁶.

En El Salvador, si bien existen mesas técnicas y espacios de coordinación interinstitucional, estas suelen operar de forma esporádica o consultiva, sin incidencia operativa directa. Por tanto, la creación de figuras de enlace con mandato permanente y funciones específicas de coordinación intersectorial es una oportunidad concreta para mejorar la respuesta del sistema frente a casos de violencia, especialmente en contextos de urgencia y riesgo elevado para la víctima³⁶⁷.

Tabla 8 Tabla comparativa de figuras de enlace internacional, 2025.

País	Figura de enlace	Funciones Clave	Nivel de formalidad
México	Coordinadora Interinstitucional del CJM	Coordina derivaciones, seguimiento a casos, y reuniones interinstitucionales	Establecido por ley federal y lineamientos del CJM
Colombia	Coordinador de Enlace en Casas de Justicia	Activas rutas, articula respuestas legales y psicosociales, informa de avances	Definido por reglamento interno de cada Casa de Justicia

³⁶⁴ ONU Mujeres, *Lineamientos para la articulación interinstitucional en la atención a mujeres víctimas de violencia*, 2021.

³⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Violencia y discriminación contra mujeres y niñas: Buenas prácticas y desafíos en América Latina*, OEA, 2021.

³⁶⁶ INMUJERES México y USAID, *Modelo de atención integral en Centros de Justicia para las Mujeres*, 2019; Ministerio de Justicia de Colombia, *Informe de Evaluación de Casas de Justicia*, 2020.

³⁶⁷ ISDEMU, *Informe de seguimiento al cumplimiento de la LEIV*, San Salvador, 2022.

Argentina	Puntos focales en mesas de género interinstitucionales	Convoca reuniones, recopila insumos para políticas, articula sectores	Designación institucional dentro de política pública de género
España	Delegado/a de Coordinación en Oficinas de Atención integral	Coordina entre servicios municipales, salud, justicia y seguridad	Manual de funcionamiento y convenios municipales
El Salvador (propuesta)	Enlace Institucional permanente con funciones exclusivas	Activar rutas integrales, asegurar derivaciones, coordinar actores y reportes	A definir en manual operativo y perfil institucional específico

Fuente: Elaboración propia con base en lineamientos de operación de los Centros de Justicia para Mujeres en México³⁶⁸, Casas de Justicia de Colombia³⁶⁹, documentos del Consejo Nacional de las Mujeres de Argentina³⁷⁰ y Manuales operativos de atención integral en España³⁷¹.

- Implementación de sistemas de información interconectados y registros unificados. Una de las debilidades estructurales del modelo salvadoreño de atención a víctimas es la fragmentación de la información entre instituciones. Actualmente, los registros de denuncias, medidas de protección, atención psicosocial y judicialización de los casos se encuentran dispersos entre diversas entidades (PNC, FGR, ISDEMU, MINSAL, PGR, entre otras), lo que genera duplicidad de esfuerzos, omisiones involuntarias y quiebres en la continuidad del proceso de atención. Esta situación puede conducir a que una víctima repita su relato en múltiples ocasiones, a la pérdida de datos clave para procesos judiciales, y a una falta de trazabilidad sobre la calidad de la atención recibida.

Para superar estas barreras, se propone la implementación de un sistema nacional de información interconectado, con una plataforma digital unificada que registre en tiempo real los casos de violencia basada en género, desde la recepción de la denuncia hasta la resolución judicial, pasando por todas las etapas de atención psicosocial, médica y legal. Esta base de datos debería ser accesible —bajo protocolos de confidencialidad y protección de datos— por las principales instituciones del sistema, a fin de facilitar la derivación efectiva, el seguimiento integral de cada caso y la producción de estadísticas confiables para la formulación de políticas públicas.

Modelos exitosos en América Latina pueden servir como referencia. En Chile, el “Registro Nacional de Casos de Violencia contra las Mujeres” permite el seguimiento individualizado y confidencial de cada víctima a lo largo de las distintas etapas del proceso de atención, integrando los datos del Ministerio del Interior, Carabineros, SERNAM y otras instituciones clave³⁷². Uruguay, por su

³⁶⁸ Secretaría de Gobernación de México, *Lineamientos para el funcionamiento de los CJM*, 2020.

³⁶⁹ Ministerio de Justicia de Colombia, *Guía para la operación de Casas de Justicia*, 2021.

³⁷⁰ Consejo Nacional de las Mujeres (Argentina), *Manual de articulación interinstitucional*, 2022.

³⁷¹ Ministerio de Igualdad (España), *Protocolos de atención integral a víctimas de violencia de género*, 2021.

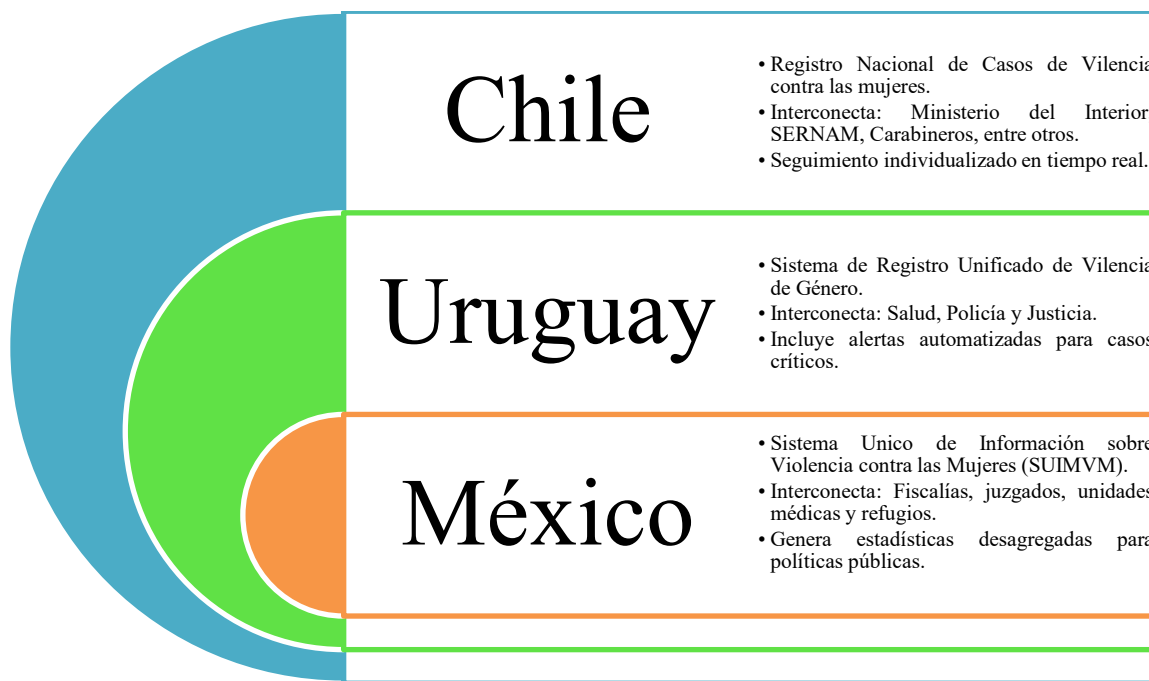
³⁷² Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAM). *Registro Nacional de Casos de Violencia contra las Mujeres*, Gobierno de Chile, 2021.

parte, cuenta con el “Sistema de Registro Unificado de Violencia de Género”, una herramienta interoperable que conecta servicios policiales, judiciales y de salud, permitiendo incluso alertas automáticas para casos de alto riesgo³⁷³. México ha desarrollado en varios estados sistemas digitales que interconectan fiscalías, unidades médicas, juzgados y refugios, como el Sistema Único de Información en Materia de Violencia contra las Mujeres (SUIMVM), que facilita un abordaje más coordinado y oportuno³⁷⁴.

Además de facilitar la atención integral, estos sistemas permiten generar datos desagregados por edad, sexo, tipo de violencia, ubicación geográfica y medidas adoptadas, lo que fortalece la capacidad de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de las políticas públicas implementadas. La interoperabilidad debe construirse sobre principios de privacidad, consentimiento informado, interoperabilidad técnica y gobernanza participativa de los datos.

En el caso salvadoreño, existen esfuerzos incipientes en instituciones como ISDEMU y el Instituto Nacional de Estadística (DIGESTYC) para generar sistemas de datos sobre violencia, pero estos aún no dialogan entre sí ni están disponibles en tiempo real. Por ello, avanzar hacia un sistema unificado y automatizado representa una oportunidad estratégica para mejorar la eficiencia institucional, reducir la revictimización y garantizar una atención centrada en los derechos de las víctimas.

Ilustración 6 Modelos exitosos contra la Violencia de Género en Latinoamérica, 2025.



Fuente: SERNAM Chile (2021); INMUJERES Uruguay (2020); SEGOB México (2022)

³⁷³ Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay. *Sistema de Registro Unificado de Violencia Basada en Género y Generaciones (RUVVD)*, 2020.

³⁷⁴ Secretaría de Gobernación de México. *Informe de Resultados del Sistema Único de Información sobre Violencia contra las Mujeres (SUIMVM)*, 2022.

- Mesas técnicas interinstitucionales de seguimiento. Una estrategia efectiva para fortalecer la coordinación interinstitucional en la atención a víctimas de violencia de género es la creación y sostenimiento de mesas técnicas interinstitucionales de seguimiento, que funcionen como espacios permanentes de evaluación, retroalimentación y ajuste operativo del sistema de atención. Estas mesas deben estar integradas por representantes técnicos de las principales instituciones estatales involucradas (como la PNC, ISDEMU, FGR, MINSAL, PGR y Órgano Judicial), así como por representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos de las mujeres³⁷⁵.

Su función principal es monitorear de forma sistemática el cumplimiento de las rutas de atención, identificar cuellos de botella, proponer mejoras en los flujos de coordinación, y facilitar el levantamiento de alertas tempranas ante fallos estructurales o reincidencias graves. Al funcionar como espacios técnicos y no meramente políticos, estas mesas permiten el análisis basado en evidencia y la construcción conjunta de soluciones prácticas.

En países como México o Perú, este tipo de mesas se ha institucionalizado como parte de los sistemas nacionales de atención, con cronogramas de reuniones periódicas, indicadores de desempeño definidos, y mecanismos de participación ciudadana a través de veedurías o auditorías sociales. Esto ha permitido una mayor transparencia, mejora en la calidad de los servicios y una respuesta más ágil ante necesidades emergentes.

En el caso salvadoreño, la creación de estas mesas representaría un avance sustantivo en la gobernanza colaborativa, permitiendo superar la fragmentación institucional y dar voz a los actores comunitarios que muchas veces son los primeros en detectar las fallas del sistema.

Capacitaciones conjuntas y simulacros interinstitucionales. Una de las debilidades recurrentes en los sistemas de atención a víctimas de violencia de género es la falta de conocimiento compartido entre las instituciones que conforman la ruta de atención. Aunque existan protocolos interinstitucionales, su implementación efectiva depende en gran medida de que el personal operativo los conozca, los entienda y sea capaz de aplicarlos en situaciones reales. Para ello, resulta fundamental establecer un plan nacional de capacitaciones conjuntas e interdisciplinarias dirigidas a agentes de policía, personal de salud, fiscales, psicólogos forenses, defensores públicos, y demás actores relevantes.

Estas capacitaciones deben enfocarse en el contenido y aplicación práctica de los protocolos comunes, abordando no solo los aspectos legales, sino también la comprensión de los enfoques de género, derechos humanos y no revictimización. Su realización conjunta, con personal de distintas instituciones presentes, fomenta el conocimiento mutuo de roles, fortalece la empatía institucional y genera una cultura de trabajo colaborativo centrado en la víctima.

A la par, se deben implementar simulacros interinstitucionales periódicos, que permitan ensayar la activación de rutas de atención ante casos complejos (por ejemplo, violencia sexual en menores,

³⁷⁵ ONU Mujeres. *Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia: Módulo de Coordinación* (Nueva York: ONU Mujeres, 2020), 22–28.

violencia en comunidades rurales sin cobertura policial, o situaciones con múltiples agresores). Estos ejercicios permiten medir tiempos de respuesta, detectar cuellos de botella logísticos o administrativos, y ajustar procedimientos antes de que ocurra un caso real.

La experiencia de Colombia, con sus Centros Integrados de Atención a Víctimas, ha demostrado que la ejecución de simulacros interinstitucionales coordinados reduce los errores operativos y mejora la articulación entre entidades. En ciudades como Medellín y Bogotá, estos ejercicios se han institucionalizado como parte del calendario anual de formación de los funcionarios públicos que atienden violencia basada en género. Los resultados han mostrado mejoras significativas en tiempos de activación de medidas de protección, así como mayor satisfacción por parte de las usuarias atendidas³⁷⁶.

En El Salvador, este tipo de ejercicios permitiría no solo mejorar la capacidad de respuesta institucional, sino también construir relaciones de confianza entre los equipos técnicos, lo que es indispensable para una atención eficiente y centrada en la víctima.

Adicionalmente, el Presupuesto General del Estado debería contemplar líneas específicas para financiar estos mecanismos de coordinación, evitando que dependan exclusivamente de la voluntad de autoridades locales o de fondos de cooperación internacional. La sostenibilidad de la coordinación interinstitucional requiere tanto diseño técnico como respaldo político y financiero.

La experiencia internacional ha evidenciado que los modelos de atención fragmentados tienden al fracaso o a la revictimización, mientras que aquellos que integran a las instituciones bajo un enfoque sistémico logran respuestas más eficientes, humanas y centradas en las necesidades de las víctimas⁵. En este sentido, fortalecer la coordinación operativa no es un lujo organizativo, sino una condición indispensable para garantizar el derecho a una atención integral, digna y oportuna.

3.2.4 Prevención efectiva de la revictimización institucional.

La revictimización institucional continúa siendo uno de los principales obstáculos en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia de género en El Salvador. Esta se manifiesta en múltiples formas: desde el cuestionamiento de la credibilidad de las víctimas, el uso de un lenguaje culpabilizante o moralizante, hasta la repetición innecesaria del testimonio, la omisión de medidas de protección urgentes o el trato despersonalizado e indiferente por parte del personal policial y judicial³⁷⁷. Tales prácticas no solo vulneran el principio de dignidad humana, sino que además erosionan la confianza de las mujeres en las instituciones estatales, lo que puede llevar al desistimiento de denuncias o a la negativa de continuar con procesos judiciales.

³⁷⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe de gestión 2022*. Gobierno de Colombia, 2023, 44.

³⁷⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe Especial sobre la atención institucional a mujeres víctimas de violencia*. San Salvador: PDDH, 2021, 18–22.

Prevenir efectivamente la revictimización requiere de cambios estructurales tanto en la formación del personal como en los procedimientos institucionales. En primer lugar, debe fortalecerse la capacitación obligatoria en enfoque victimológico, género y derechos humanos para todo el personal operativo de la PNC, con énfasis en la empatía, el trato digno, la comunicación asertiva y la identificación de signos de trauma o angustia. Esta formación debe ser continua, evaluada y acreditada, y no limitarse a jornadas aisladas o enfoques puramente teóricos³⁷⁸.

En segundo lugar, deben implementarse protocolos estandarizados que minimicen la exposición innecesaria de las víctimas. Esto implica, por ejemplo, garantizar que el relato de los hechos solo deba ser brindado una vez ante personal capacitado y que luego esa información se comparta con otras instituciones mediante un sistema interconectado, sin requerir nuevas declaraciones³⁷⁹. Además, debe priorizarse la asignación de personal femenino capacitado para la atención inicial, cuando así lo solicite la víctima, en línea con recomendaciones internacionales sobre sensibilidad de género.

Un mecanismo crucial para la prevención de la revictimización es la inclusión de protocolos de retroalimentación institucional, como encuestas anónimas de satisfacción, mecanismos de quejas accesibles y observatorios ciudadanos que evalúen la experiencia de las usuarias. Países como México y Uruguay han avanzado en la institucionalización de estos mecanismos, permitiendo corregir prácticas revictimizantes mediante indicadores claros y sanciones proporcionales³⁸⁰.

Por otro lado, es necesario desarrollar una política de reparación simbólica institucional ante casos de violencia institucional documentada. Esto puede incluir desde disculpas públicas hasta procesos internos de reconocimiento del daño causado y reformas institucionales específicas. La implementación de este tipo de medidas no solo restituye parte de la dignidad arrebatada a las víctimas, sino que también fortalece la legitimidad de las instituciones ante la ciudadanía.

La prevención de la revictimización debe dejar de ser un principio enunciativo y convertirse en una práctica concreta, medible y exigible, que coloque a la víctima en el centro del sistema de atención y justicia. Solo así será posible construir un modelo institucional coherente con los estándares de calidad, derechos humanos y sensibilidad que exige la atención a víctimas de violencia de género.

Las propuestas desarrolladas en este apartado se sustentan en una comprensión crítica del modelo actual de atención a víctimas de violencia de género, evidenciado tanto en los estándares internacionales como en el análisis documental realizado en capítulos anteriores. Mejorar la accesibilidad, fortalecer la transversalización del enfoque de género, consolidar la coordinación interinstitucional y prevenir activamente la revictimización institucional no son medidas aisladas, sino componentes interdependientes que deben articularse dentro de una visión transformadora del rol de la Policía Nacional Civil (PNC).

³⁷⁸ ONU Mujeres. *Guía para la implementación del enfoque de género en instituciones de seguridad*. Ciudad de México: ONU Mujeres, 2020, 14.

³⁷⁹ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). *Protocolo homologado de atención a víctimas de violencia*. Montevideo: Gobierno de Uruguay, 2021, 34.

³⁸⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia y discriminación contra las mujeres en América Latina*. OEA, 2019, 56.

Estas líneas de mejora no apuntan únicamente a resolver deficiencias operativas, sino a transitar hacia un modelo de atención que reconozca a las víctimas como sujetas de derecho, con dignidad, agencia y voz propia. Impulsar reformas en la formación policial, establecer mecanismos permanentes de articulación interinstitucional, incorporar a las organizaciones de mujeres como aliadas estratégicas y asegurar la trazabilidad y continuidad en la atención, son pasos esenciales para cerrar las brechas detectadas y responder con calidad y humanidad ante situaciones de violencia.

Asimismo, se destaca que el fortalecimiento institucional de la PNC no debe limitarse a cambios técnicos o administrativos. Implica un giro cultural que cuestione prácticas normalizadas, incentive liderazgos comprometidos con la igualdad sustantiva y promueva un servicio público más sensible, accesible y centrado en las víctimas. Este proceso debe ser acompañado por mecanismos de monitoreo, evaluación participativa y control social, que garanticen la sostenibilidad y legitimidad de los avances.

En este marco, el siguiente apartado plantea rutas concretas de implementación, con base en experiencias internacionales y criterios de viabilidad contextual, con el propósito de ofrecer a las autoridades y actores institucionales herramientas prácticas para transitar hacia un modelo de atención verdaderamente centrado en la calidad, la justicia y los derechos humanos.

3.3 Diseño de Mecanismos de monitoreo y evaluación de calidad en la atención.

Uno de los principales vacíos detectados en el modelo de atención a víctimas de violencia de género implementado por la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador es la ausencia de mecanismos sistemáticos, permanentes y participativos de monitoreo y evaluación (M&E). Esta carencia impide medir la efectividad de los protocolos, identificar cuellos de botella operativos, ajustar intervenciones en tiempo real y garantizar procesos de mejora continua. Diversos organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), han señalado que el seguimiento de políticas públicas con enfoque de derechos debe incluir indicadores claros, mecanismos de retroalimentación social y sistemas de rendición de cuentas robustos³⁸¹.

Para superar este vacío, se propone el diseño e implementación de un sistema de M&E que incorpore tanto dimensiones cuantitativas (como tasas de respuesta, tiempos de atención, cobertura geográfica, número de derivaciones efectivas), como dimensiones cualitativas (satisfacción de las usuarias, percepción de dignidad en la atención, adecuación cultural de los servicios). Esta doble dimensión permite una lectura más integral del desempeño institucional, tal como lo sugiere la literatura especializada en evaluación de políticas públicas con enfoque de género³⁸².

3.3.1 Definición de indicadores de Calidad.

La definición de indicadores de calidad es una etapa fundamental para establecer mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación en la atención a víctimas de violencia de género. Los indicadores

³⁸¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la implementación*. Nueva York y Ginebra: ONU, 2012.

³⁸² Rodríguez Gustá, Ana, y Agustina Ramón Michel. *Evaluar con perspectiva de género: Herramientas para políticas públicas sensibles al género*. Buenos Aires: CIEPP, 2015.

no solo permiten medir resultados, sino también traducir principios abstractos —como la dignidad, la accesibilidad o la no revictimización— en parámetros observables, comparables y accionables. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), los indicadores deben cumplir con criterios de relevancia, validez, confiabilidad y sensibilidad al cambio, además de estar alineados con los marcos de derechos humanos y género que rigen el accionar estatal³⁸³.

En este sentido, se propone organizar los indicadores en tres categorías principales:

i. Indicadores de estructura

Estos indicadores se refieren a la existencia de recursos, capacidades y marcos normativos necesarios para brindar una atención adecuada. Incluyen aspectos como:

- Presupuesto asignado exclusivamente para atención a víctimas.
- Proporción de delegaciones policiales con unidades especializadas (UNIMUJER-ODAC).
- Número de agentes capacitados en enfoque de género y derechos humanos por año.
- Existencia de protocolos actualizados y validados por organismos rectores.

Este tipo de indicadores permite evaluar el nivel de disposición institucional para cumplir con los estándares internacionales mínimos, como los establecidos por la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y la LEIV³⁸⁴.

ii. Indicadores de proceso

Se refieren al desempeño operativo del servicio durante la atención, y permiten identificar brechas en la implementación. Algunos ejemplos relevantes son:

- Tiempo promedio de espera entre la denuncia y la activación de medidas de protección.
- Porcentaje de denuncias con acompañamiento interinstitucional efectivo.
- Frecuencia de reuniones de coordinación entre PNC, ISDEMU y FGR.
- Proporción de casos en los que se brinda atención psicológica o legal en las primeras 72 horas.

Estos indicadores son clave para identificar cuellos de botella, inconsistencias operativas y variabilidad territorial, contribuyendo al fortalecimiento del enfoque de mejora continua³⁸⁵.

iii. Indicadores de resultado

³⁸³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la implementación* (Nueva York y Ginebra: ONU, 2012).

³⁸⁴ ONU Mujeres, *Protocolo modelo de actuación para fuerzas policiales en atención a violencia contra las mujeres*, Nueva York, 2017.

³⁸⁵ Rodríguez Gustá, Ana, y Agustina Ramón Michel, *Evaluar con perspectiva de género: Herramientas para políticas públicas sensibles al género* (Buenos Aires: CIEPP, 2015).

Evalúan el impacto directo e indirecto del modelo de atención en la vida de las víctimas. Aunque son más complejos de construir, permiten aproximarse a los efectos reales de las políticas públicas. Ejemplos incluyen:

- Porcentaje de usuarias que reportan sentirse seguras y respetadas durante la atención.
- Número de casos con seguimiento posterior a la denuncia.
- Reducción de reincidencia en situaciones de violencia denunciadas.
- Nivel de satisfacción ciudadana con la atención recibida por parte de la PNC.

Estos indicadores deben ser recogidos a través de metodologías mixtas —como encuestas, entrevistas o focus groups— y con el acompañamiento de instancias independientes que garanticen transparencia y rigor técnico³⁸⁶.

La combinación de estos tres tipos de indicadores genera una visión integral del modelo de atención, que permite monitorear desde la infraestructura hasta el impacto emocional en las víctimas. Además, su diseño debe considerar enfoques diferenciales (edad, etnia, discapacidad, orientación sexual, zona geográfica), para evitar una visión homogénea que invisibilice desigualdades estructurales en el acceso a la justicia y a la protección³⁸⁷.

3.3.2 Inclusión de Mecanismos Participativos

El monitoreo y evaluación de la calidad en los servicios de atención a víctimas de violencia de género no puede limitarse a herramientas técnicas o institucionales. Una estrategia efectiva debe incorporar mecanismos participativos que otorguen voz directa a las usuarias del sistema y a las organizaciones sociales que acompañan los procesos de denuncia, protección y restitución de derechos. Esta inclusión no solo fortalece la legitimidad democrática de las instituciones, sino que también permite incorporar saberes situados, experiencias vividas y recomendaciones concretas de quienes han transitado por los servicios.

La participación ciudadana ha sido reconocida por organismos internacionales como la CEPAL, la CIDH y ONU Mujeres como un componente esencial de las políticas públicas con enfoque de derechos. En particular, se enfatiza que las mujeres, en su diversidad, deben ser consideradas no como beneficiarias pasivas, sino como sujetas activas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas que les afectan³⁸⁸.

Entre los mecanismos participativos recomendados para fortalecer los sistemas de monitoreo de calidad se encuentran:

³⁸⁶ INMUJERES México, *Guía para la evaluación participativa de servicios dirigidos a mujeres víctimas de violencia* (Ciudad de México: INMUJERES, 2019).

³⁸⁷ CEPAL, *Lineamientos para el desarrollo de sistemas de indicadores con enfoque de género y derechos humanos* (Santiago de Chile: CEPAL, 2018).

³⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Violencia y discriminación contra las mujeres y niñas: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y el Caribe*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, 2021.

- Encuestas anónimas de satisfacción a víctimas usuarias de los servicios, realizadas de forma sistemática y con resguardo de confidencialidad. Estas encuestas deben incorporar preguntas sobre trato recibido, comprensión de la información, tiempos de respuesta, sensación de seguridad y respeto, entre otros factores cualitativos relevantes³⁸⁹.
- Grupos focales y entrevistas cualitativas, especialmente útiles para capturar experiencias complejas que no pueden ser reflejadas en formatos cerrados. Este tipo de insumos es clave para mejorar los protocolos de actuación, las dinámicas institucionales y el diseño de espacios físicos adecuados.
- Mesas de consulta ciudadana, donde participen organizaciones de mujeres, defensoras de derechos humanos, académicas, operadoras del sistema y representantes institucionales. Estas instancias permiten contrastar los resultados institucionales con las percepciones sociales sobre su eficacia, legitimidad y pertinencia cultural.
- Observatorios ciudadanos de violencia de género, como los implementados en países como Perú o Guatemala, que sistematizan denuncias, monitorean avances normativos y proponen recomendaciones periódicas a las autoridades. Estos observatorios pueden ser liderados por redes feministas, universidades o defensorías del pueblo³⁹⁰.
- Presupuestos participativos con enfoque de género, en los cuales las comunidades y organizaciones sociales inciden directamente en las prioridades de gasto para servicios de protección, formación de personal y expansión territorial de unidades especializadas³⁹¹.

Estos mecanismos, además de aportar transparencia y control social, contribuyen a transformar la relación entre el Estado y las víctimas, generando confianza, validación institucional y una cultura de escucha activa. Como señalan autores como Sonia Fleury, los procesos participativos en el ámbito social no deben ser considerados como meros apéndices consultivos, sino como espacios donde se disputa y construye el sentido mismo de la política pública³⁹².

3.3.3 Monitoreo ciudadano y control social.

El monitoreo ciudadano y el control social constituyen pilares fundamentales para garantizar que las instituciones públicas encargadas de la atención a víctimas de violencia de género actúen con transparencia, eficacia y respeto a los derechos humanos. Este enfoque implica reconocer a la ciudadanía, y particularmente a las organizaciones de mujeres, como actores legítimos en la vigilancia de la calidad de los servicios públicos y en la exigencia de rendición de cuentas por parte del Estado.

En el caso salvadoreño, aunque existen iniciativas aisladas impulsadas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) o algunas organizaciones de sociedad civil, aún no se ha

³⁸⁹ ONU Mujeres, *Herramientas de evaluación de servicios públicos sensibles al género*, Nueva York, 2020.

³⁹⁰ Red Latinoamericana de Observatorios de Violencia de Género, *Experiencias regionales de monitoreo social y construcción de indicadores desde la sociedad civil*, 2019.

³⁹¹ CEPAL, *Presupuestos sensibles al género: herramientas para la equidad*, Santiago de Chile, 2017.

³⁹² Fleury, Sonia, *Participación, democracia y políticas públicas: una reflexión crítica*, CLACSO, Buenos Aires, 2012.

institucionalizado un sistema de monitoreo ciudadano en el ámbito de la atención a víctimas. Esta carencia limita la posibilidad de detectar fallos estructurales, malas prácticas o vacíos en la implementación de políticas públicas, impidiendo el diseño de estrategias correctivas basadas en evidencia empírica³⁹³.

Diversos organismos internacionales recomiendan la implementación de mecanismos formales y sostenidos de control social, que incluyan:

- Comités ciudadanos de vigilancia de los servicios públicos, con participación rotativa, formación previa y acceso a información relevante para evaluar el funcionamiento de las instituciones.
- Informes sombra o paralelos elaborados por organizaciones sociales ante instancias internacionales (como el Comité CEDAW o la Relatoría de la CIDH), que ofrecen una perspectiva independiente sobre el cumplimiento estatal de sus compromisos en materia de derechos humanos³⁹⁴.
- Plataformas digitales de denuncia ciudadana, como las implementadas en países como Brasil o México, que permiten registrar en tiempo real experiencias de maltrato, negligencia o discriminación por parte de agentes del Estado, y facilitan el mapeo de patrones institucionales de violencia³⁹⁵.
- Boletines o reportes ciudadanos periódicos, que sistematicen la información recabada por observatorios, redes feministas, universidades o colectivos comunitarios, promoviendo el debate público y la mejora continua de los servicios.

Estos mecanismos no solo promueven la transparencia institucional, sino que también empoderan a las víctimas y a sus comunidades, al brindarles herramientas concretas para incidir en las decisiones públicas. Como señalan autores como Bovens y Schillemans, el control social es una forma de accountability que se fundamenta en la interacción constante entre el Estado y la sociedad, y que fortalece la legitimidad democrática de la acción estatal³⁹⁶.

En este marco, se vuelve indispensable que el diseño de cualquier sistema de monitoreo incluya garantías de independencia, acceso a información pública, mecanismos de protección a denunciantes y rutas claras de retroalimentación institucional. Sin estos elementos, el control social corre el riesgo de convertirse en una práctica simbólica o de ser instrumentalizado por fines políticos ajenos a la protección de derechos.

El caso de Uruguay, por ejemplo, destaca por la existencia del “Consejo Nacional de Género”, instancia en la que participan organizaciones sociales con voz deliberativa para evaluar las políticas públicas en esta materia. En Colombia, el seguimiento a la Ley 1257 ha sido acompañado por veedurías

³⁹³ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), *Informe sobre situación de derechos humanos de las mujeres en El Salvador*, San Salvador, 2022.

³⁹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Observaciones finales al noveno informe periódico de El Salvador*, ONU, 2017.

³⁹⁵ ONU Mujeres, *Herramientas tecnológicas para la denuncia y el monitoreo ciudadano de violencia institucional*, Nueva York, 2021.

³⁹⁶ Bovens, Mark y Schillemans, Thomas. *Accountability in Public Administration*, Oxford University Press, 2014.

ciudadanas que presentan informes anuales al Congreso. Ambas experiencias muestran que el control social no solo es viable, sino esencial para la sostenibilidad y mejora del sistema³⁹⁷.

3.3.4 Evaluaciones externas y auditorías de Calidad

Las evaluaciones externas y las auditorías de calidad son herramientas clave para garantizar la mejora continua de los servicios públicos, al permitir un análisis objetivo, técnico e imparcial del desempeño institucional. En el contexto de la atención a víctimas de violencia de género, estas evaluaciones resultan esenciales para identificar brechas, verificar el cumplimiento de estándares internacionales y fomentar una cultura de rendición de cuentas en las instituciones responsables, como la Policía Nacional Civil (PNC).

A diferencia de los mecanismos internos de supervisión, las evaluaciones externas incorporan una mirada independiente que reduce los riesgos de autojustificación institucional o encubrimiento de ineficiencias. En muchos países, organismos nacionales de control (como Defensorías del Pueblo, Institutos de Derechos Humanos o Tribunales de Cuentas), agencias multilaterales y universidades especializadas han liderado procesos de auditoría que han dado lugar a reformas significativas en los sistemas de atención a víctimas³⁹⁸.

Según el *Manual de evaluación de políticas públicas con enfoque de género* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), una auditoría de calidad en estos servicios debe evaluar tres dimensiones principales:

- La adecuación normativa y operativa de los servicios respecto a los marcos internacionales de derechos humanos;
- La eficacia y eficiencia institucional, en términos de cobertura, tiempos de respuesta, coordinación interinstitucional y resultados esperados;
- La satisfacción y percepción de las usuarias, evaluando el respeto a su dignidad, autonomía y seguridad durante el proceso de atención³⁹⁹.

Estas auditorías pueden ser implementadas por instancias públicas nacionales (como el ISDEMU o la PDDH), pero también por organismos internacionales de cooperación, como ONU Mujeres, AECID, GIZ o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales cuentan con metodologías especializadas en evaluación de servicios sensibles⁴⁰⁰.

Un ejemplo regional lo constituye el caso de México, donde la Auditoría Superior de la Federación ha desarrollado revisiones periódicas de los “Centros de Justicia para las Mujeres” (CJM), identificando problemas estructurales como desarticulación institucional, escasa asignación

³⁹⁷ CEPAL, *Políticas de igualdad de género en América Latina: Avances, desafíos y buenas prácticas*, Santiago de Chile, 2019.

³⁹⁸ Naciones Unidas. *Handbook for National Human Rights Institutions on Women's Rights and Gender Equality*, OHCHR, 2016.

³⁹⁹ CEPAL. *Manual para la evaluación de políticas públicas con enfoque de género*, Santiago de Chile, 2020.

⁴⁰⁰ ONU Mujeres. *Guía metodológica para la evaluación de servicios integrales para mujeres víctimas de violencia*, Nueva York, 2018.

presupuestaria o debilidades en la protección integral. A raíz de estas evaluaciones, se han impulsado reformas administrativas y mejoras en los protocolos de atención⁴⁰¹.

En El Salvador, la implementación de auditorías externas en la PNC permitiría no solo verificar el cumplimiento del *Protocolo de Actuación Policial* en casos de violencia de género, sino también evaluar en terreno la aplicación real de principios como la no revictimización, la empatía y la derivación oportuna. Esta práctica también abriría la puerta para una mayor transparencia institucional, fortaleciendo la confianza pública y promoviendo mejoras sostenidas.

Para ser efectivas, estas auditorías deben cumplir con ciertos principios básicos: independencia técnica, acceso a la información relevante, protección a las fuentes entrevistadas, publicación de resultados y establecimiento de planes de mejora institucional obligatorios derivados de los hallazgos. Adicionalmente, deberían realizarse de forma periódica, con ciclos definidos (por ejemplo, cada dos años), y abarcar todas las delegaciones policiales con atención especializada a víctimas⁴⁰².

3.3.5 Sistemas digitales de seguimiento y trazabilidad

Una pieza clave en la mejora de la calidad en la atención a víctimas de violencia de género es la implementación de sistemas digitales que permitan el seguimiento y la trazabilidad de los casos en tiempo real, desde la primera denuncia hasta la resolución del proceso. Este tipo de plataformas permiten no solo una gestión más eficiente de los expedientes, sino también la identificación de cuellos de botella, la activación automática de rutas de atención, y la generación de estadísticas actualizadas para la toma de decisiones institucionales.

La trazabilidad digital garantiza que las distintas instituciones involucradas —Policía Nacional Civil, fiscalía general de la República, ISDEMU, sistema judicial y servicios de salud— puedan compartir información clave sin duplicar esfuerzos, reduciendo los riesgos de fragmentación del caso y permitiendo una respuesta coordinada. Países como Uruguay, con su sistema "Sistema Integrado de Información sobre Violencia Basada en Género" (SIIVBG), han logrado articular a múltiples entidades estatales en una plataforma única que garantiza confidencialidad, interoperabilidad y alertas tempranas para la protección de víctimas⁴⁰³.

En México, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) funciona como una herramienta interinstitucional que consolida datos provenientes de diversas instancias del Estado, incluyendo fiscalías, instancias de salud y seguridad pública, permitiendo el seguimiento individualizado de cada caso y generando reportes periódicos sobre reincidencias, cumplimiento de medidas de protección y tiempos de respuesta institucional⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2021 – Centros de Justicia para las Mujeres*, Ciudad de México, 2022.

⁴⁰² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe sobre la actuación policial en casos de violencia contra las mujeres*, San Salvador, 2021.

⁴⁰³ Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay. *Sistema Integrado de Información sobre Violencia Basada en Género (SIIVBG)*, 2021.

⁴⁰⁴ Gobierno de México. *Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)*. Secretaría de Gobernación, 2022.

Para El Salvador, una propuesta viable sería adaptar y fortalecer el actual "Sistema de Información Policial" (SIP) para que incluya módulos específicos de trazabilidad de casos de violencia de género, interoperables con otras plataformas existentes como las del Ministerio de Salud y la FGR. Esta integración requeriría no solo inversión tecnológica, sino acuerdos de confidencialidad, protocolos de actuación digital y formación del personal para asegurar un manejo ético y seguro de los datos.

Además, la incorporación de funciones de georreferenciación, seguimiento de medidas de protección, y semáforos de riesgo podría facilitar la toma de decisiones preventivas. Estas herramientas no solo fortalecerían la rendición de cuentas, sino que contribuirían a la transparencia institucional, ofreciendo a la ciudadanía información verificable sobre la respuesta del Estado ante la violencia basada en género.

En suma, los sistemas digitales de trazabilidad no deben verse como simples herramientas de registro, sino como componentes esenciales de una política pública moderna, basada en datos, articulada interinstitucionalmente y centrada en la protección efectiva de los derechos de las víctimas.

El fortalecimiento del monitoreo y la evaluación de calidad en la atención a víctimas de violencia de género constituye una condición indispensable para avanzar hacia un modelo institucional más eficaz, transparente y centrado en la dignidad de las personas usuarias. Como se ha desarrollado a lo largo de este apartado, la definición de indicadores específicos, la inclusión de mecanismos participativos, el control ciudadano, la implementación de auditorías externas y el uso de sistemas digitales de trazabilidad son pilares interdependientes de una estrategia de mejora continua.

Estas herramientas permiten no solo detectar deficiencias operativas, sino también promover una transformación cultural al interior de las instituciones, donde la evaluación deje de ser entendida como una sanción y se convierta en una oportunidad para aprender, corregir y construir confianza pública. La evidencia internacional demuestra que los países que han institucionalizado mecanismos sistemáticos de evaluación —como México, Colombia y Uruguay— han logrado avances sustantivos en la articulación interinstitucional, la prevención de la revictimización y el fortalecimiento de la rendición de cuentas⁴⁰⁵.

En el caso salvadoreño, el desafío no radica únicamente en incorporar nuevas tecnologías o indicadores, sino en desarrollar una cultura organizacional orientada a resultados, sensible al enfoque de derechos humanos y con apertura hacia la participación de la sociedad civil. Solo bajo estas condiciones será posible garantizar que la calidad en la atención no sea una aspiración normativa, sino una práctica institucional medible, verificable y transformadora.

3.4 Propuesta de alineación normativa y operativa con marcos internacionales.

La atención integral a víctimas de violencia basada en género requiere no solo de voluntad institucional y capacidad operativa, sino de una profunda coherencia entre el marco normativo nacional y los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, la Policía Nacional Civil (PNC),

⁴⁰⁵ CEPAL. *La planificación y evaluación con enfoque de derechos humanos y de igualdad de género en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, 2020.

como una de las principales instituciones encargadas de la protección inmediata a las víctimas, debe revisar y armonizar sus marcos legales, protocolos y prácticas operativas con las obligaciones que el Estado salvadoreño ha contraído mediante instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará, y las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la respuesta institucional frente a la violencia contra las mujeres⁴⁰⁶.

3.4.1 Armonización normativa multisectorial

Uno de los mayores retos en la atención institucional a víctimas de violencia basada en género en El Salvador radica en la dispersión y la falta de armonización entre los diferentes marcos normativos que regulan la actuación de las instituciones competentes. Si bien existen instrumentos relevantes como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV), el Protocolo de actuación policial de la PNC (2016), la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (LIE), entre otros, persisten incongruencias que obstaculizan una aplicación efectiva, coherente y centrada en la víctima.

La LEIV, por ejemplo, establece obligaciones claras sobre la atención integral, el principio de no revictimización y la coordinación interinstitucional. Sin embargo, estas disposiciones no siempre se reflejan plenamente en los protocolos de actuación policial ni en los reglamentos internos de las instituciones involucradas. El protocolo actual de la PNC, si bien constituye un avance, presenta limitaciones en cuanto a su actualización, alcance territorial y especificidad para ciertos grupos vulnerables como mujeres indígenas, con discapacidad o personas LGBTIQ+⁴⁰⁷.

En este sentido, se propone un proceso de armonización multisectorial que permita revisar de forma integral el marco normativo aplicable a la atención a víctimas, con participación activa de las instituciones responsables, expertos jurídicos, organizaciones de mujeres y organismos internacionales. Esta armonización debe incluir al menos los siguientes componentes:

- Revisión comparada entre leyes nacionales y estándares internacionales, como la Convención CEDAW, la Convención de Belém do Pará, las Reglas de Brasilia y las directrices de la OMS para la atención institucional a víctimas de violencia.
- Reformulación o actualización de reglamentos y manuales internos, para que operativicen de forma coherente los principios de igualdad, protección, acceso universal, enfoque diferencial y reparación.

⁴⁰⁶ Organización Mundial de la Salud. *Directrices de la OMS: respuesta de los sistemas de salud ante la violencia contra las mujeres*. Ginebra: OMS, 2014.

⁴⁰⁷ Policía Nacional Civil. *Protocolo de actuación policial ante hechos de violencia contra las mujeres y miembros del grupo familiar*. San Salvador: PNC, 2016.

- Inclusión de cláusulas de armonización legal en futuras reformas legislativas, que obliguen a las instituciones a adoptar una lectura transversal de género y derechos humanos en la elaboración de políticas, planes operativos y normas técnicas.
- Integración normativa con otros sectores clave, como salud, justicia, educación y protección social, a fin de garantizar la corresponsabilidad del Estado y evitar la fragmentación institucional.

Una práctica útil en otros países ha sido la creación de comisiones interinstitucionales normativas, que operan como espacios técnicos permanentes de revisión y armonización de marcos legales y operativos, acompañadas de mecanismos de monitoreo del cumplimiento normativo. En México, por ejemplo, el Grupo Interinstitucional de Coordinación para la Implementación del Mecanismo de Alerta de Violencia de Género ha sido clave para forzar reformas normativas coordinadas a nivel federal y estatal⁴⁰⁸.

Asimismo, la armonización normativa debe considerar no solo los contenidos legales, sino también la coherencia semántica entre documentos, evitando ambigüedades en conceptos como “protección”, “violencia”, “acompañamiento” o “derivación”, que pueden dar lugar a múltiples interpretaciones operativas por parte del personal de primera línea.

Por tanto, se plantea como prioridad estratégica la implementación de una hoja de ruta nacional para la armonización normativa multisectorial, con plazos, responsables y mecanismos de verificación, de manera que la legislación nacional y los protocolos institucionales garanticen una atención integral, coherente y centrada en la dignidad de las víctimas.

3.4.2 Incorporación de principios transversales.

La construcción de un modelo de atención a víctimas de violencia de género que esté alineado con estándares internacionales no puede limitarse a la adecuación de normas jurídicas o protocolos técnicos. Es indispensable incorporar de manera transversal una serie de principios rectores que garanticen una actuación estatal coherente, ética y centrada en los derechos humanos. Esta transversalización implica que los principios sean asumidos no como mandatos sectoriales, sino como criterios estructurales de toda política pública, programa, normativa o actuación institucional que involucre la atención a víctimas.

Entre los principios transversales más relevantes destacan:

- Interseccionalidad, como marco analítico que permite comprender cómo múltiples formas de discriminación (género, clase, etnia, discapacidad, orientación sexual, territorio, entre otros) se entrecruzan y agravan la situación de vulnerabilidad de ciertas mujeres. Incorporar este principio

⁴⁰⁸ ONU Mujeres. *Lineamientos para la armonización normativa en el marco de los derechos humanos de las mujeres*. Ciudad de México: ONU Mujeres, 2020.

supone diseñar respuestas diferenciadas que reconozcan las condiciones específicas de cada grupo, evitando enfoques homogéneos que invisibilizan desigualdades estructurales⁴⁰⁹.

- Progresividad, entendida como la obligación del Estado de avanzar gradualmente en la garantía de los derechos humanos, evitando retrocesos y asegurando mejoras sostenidas en el acceso, calidad y cobertura de los servicios. Este principio exige que cualquier reforma institucional se fundamente en evidencia, evalúe su impacto y cuente con los recursos adecuados para su implementación efectiva⁴¹⁰.
- Corresponsabilidad institucional, que obliga a todas las entidades del Estado a asumir un rol activo y coordinado en la atención a víctimas. El abordaje de la violencia no puede ser delegado únicamente al sistema de justicia o a la policía, sino que debe incluir a los sectores de salud, educación, protección social y desarrollo local, con mecanismos de articulación permanentes y presupuestos compartidos⁴¹¹.
- Transparencia y rendición de cuentas, esenciales para construir confianza pública, prevenir la impunidad institucional y promover la mejora continua. La atención a víctimas debe incluir canales efectivos para recibir denuncias sobre malas prácticas, indicadores públicos de desempeño, auditorías independientes y espacios de participación ciudadana en la supervisión de servicios⁴¹².
- No discriminación y enfoque de género, no solo como principios legales, sino como categorías operativas que deben guiar todo el diseño institucional. Esto implica capacitar al personal, revisar los lenguajes y símbolos institucionales, ajustar las infraestructuras físicas, y asegurar que ninguna usuaria sea excluida, invisibilizada o tratada de manera desigual por sus condiciones personales o sociales⁴¹³.
- Centralidad de la víctima, como eje vertebral del modelo de atención, exige que todas las actuaciones institucionales prioricen la dignidad, autonomía, seguridad y bienestar de la persona afectada, incluso por encima de intereses administrativos o judiciales. La atención centrada en la víctima requiere escucha activa, respeto irrestricto a sus decisiones, y acompañamiento sostenido durante todo el proceso, no limitado a la denuncia⁴¹⁴.

La incorporación real de estos principios transversales implica que cada institución revise sus políticas internas, sus procesos formativos, sus sistemas de monitoreo y sus prácticas cotidianas, asegurando su coherencia con estos valores. Diversos organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han señalado que una de las debilidades comunes en los

⁴⁰⁹ Crenshaw, Kimberlé. *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*. Stanford Law Review, 1991.

⁴¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). *Observación General N.º 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte*. Naciones Unidas, 1990.

⁴¹¹ ONU Mujeres. *Modelo de gestión interinstitucional para la atención integral a mujeres víctimas de violencia*. Ciudad de México: ONU Mujeres, 2019.

⁴¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA, 2007.

⁴¹³ Organización de Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. 1979.

⁴¹⁴ Naciones Unidas. *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Asamblea General, 1985.

sistemas estatales es la adopción “cosmética” de estos principios, sin efectos concretos en la operatividad de los servicios ni en los indicadores de protección a las víctimas⁴¹⁵.

Por tanto, se recomienda que la alineación normativa de El Salvador incorpore expresamente estos principios como cláusulas obligatorias en toda legislación, protocolo o plan nacional de atención a víctimas de violencia basada en género, y que se establezca un sistema de evaluación periódica sobre su cumplimiento efectivo.

3.4.3 Revisión de protocolos operativos y sistema de registro.

Uno de los desafíos más persistentes en los sistemas nacionales de atención a víctimas de violencia de género es la falta de actualización y coherencia de sus protocolos operativos con respecto a los estándares internacionales vigentes. En el caso salvadoreño, el Protocolo General de Atención Policial a Mujeres en Situación de Violencia, adoptado por la PNC desde 2016, ha representado un avance significativo. Sin embargo, diversos análisis han identificado que dicho protocolo no siempre guarda correspondencia con marcos internacionales recientes ni con los nuevos retos de implementación en contextos territoriales, tecnológicos y culturales específicos⁴¹⁶.

La revisión y armonización de protocolos debe considerar al menos tres aspectos clave:

1. **Actualización normativa:** Los protocolos deben estar alineados con los principios rectores consagrados en la Convención de Belém do Pará, la CEDAW, la Declaración de Naciones Unidas sobre las Víctimas, y con las recomendaciones del Comité CEDAW y de la CIDH en sus informes temáticos. Esto implica garantizar que los protocolos operativos aborden aspectos como el enfoque interseccional, la autonomía informada, la no revictimización, la coordinación multisectorial y la reparación integral como ejes estructurantes⁴¹⁷.
2. **Adaptabilidad territorial y cultural:** Un protocolo único, uniforme y centralizado puede ser ineficaz si no contempla las diferencias contextuales entre zonas rurales, urbanas, comunidades indígenas, zonas fronterizas o áreas en situación de riesgo. La revisión normativa debe generar pautas operativas flexibles que permitan adaptaciones locales sin perder el enfoque de derechos, como lo han hecho países como Perú o Bolivia, que han incluido protocolos específicos para mujeres indígenas o afrodescendientes⁴¹⁸.
3. **Participación en la revisión:** Es fundamental que la revisión de los protocolos operativos no sea un ejercicio cerrado o técnico, sino que incluya instancias de consulta con organizaciones de mujeres, funcionariado policial operativo, fiscalías, defensorías y personal de salud. Esta

⁴¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y el Caribe*. OEA, 2022.

⁴¹⁶ Policía Nacional Civil de El Salvador. *Protocolo General de Atención Policial a Mujeres en Situación de Violencia*. San Salvador: PNC, 2016.

⁴¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Estándares interamericanos para una protección integral de los derechos de las mujeres*. OEA, 2021.

⁴¹⁸ ONU Mujeres y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú. *Lineamientos para la atención a mujeres indígenas víctimas de violencia basada en género*. Lima, 2020.

metodología participativa mejora la pertinencia del contenido y promueve la apropiación institucional de los procedimientos revisados⁴¹⁹.

Junto con los protocolos, otro elemento crucial es el sistema de registro de casos de violencia, el cual debe cumplir con funciones de trazabilidad, análisis estadístico, y seguimiento individualizado. En El Salvador, si bien existen bases de datos institucionales, la fragmentación, la incompatibilidad tecnológica y la ausencia de interoperabilidad entre sistemas (como los de PNC, FGR, ISDEMU y hospitales) impiden contar con un registro unificado que capture el ciclo completo de atención a una víctima⁴²⁰.

El desarrollo de un sistema digital interoperable de registro único de casos representa una condición indispensable para:

- evitar la duplicación de registros;
- facilitar la derivación efectiva de las víctimas entre instituciones;
- realizar monitoreo longitudinal del cumplimiento de medidas de protección;
- generar estadísticas confiables para el diseño de políticas públicas.

Experiencias como el Sistema Único de Registro de Violencia (SURVIO) en Uruguay o el Banco Nacional de Datos sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BNDM) en Argentina ofrecen modelos exitosos de integración de datos desde una perspectiva de derechos humanos, privacidad y uso público de la información para la rendición de cuentas institucional⁴²¹.

En ese sentido, se recomienda que El Salvador desarrolle e implemente un sistema nacional de registro digital interoperable que cumpla con estándares de calidad, protección de datos personales, trazabilidad y facilidad de análisis, enmarcado dentro de un protocolo técnico consensuado y actualizado.

3.4.4 Marco Institucional con enfoque de corresponsabilidad.

Una alineación efectiva entre el modelo nacional de atención y los marcos internacionales no puede lograrse únicamente mediante reformas legales o la emisión de protocolos técnicos. Es necesario fortalecer el marco institucional desde una lógica de corresponsabilidad, entendida como la distribución coordinada, clara y equitativa de funciones, competencias y recursos entre todas las instituciones que integran el sistema de atención a víctimas de violencia de género.

El enfoque de corresponsabilidad implica reconocer que el abordaje de la violencia contra las mujeres no recae en una única institución (como la Policía Nacional Civil), sino que requiere la intervención articulada de múltiples actores estatales y no estatales. Esto incluye a entidades del sector justicia (FGR, CSJ), instituciones de salud (MINSAL), desarrollo social (CONNA, ISNA), defensorías

⁴¹⁹ Naciones Unidas. *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Asamblea General, 1985.

⁴²⁰ Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). *Informe Nacional de Situación de Violencia de Género*. San Salvador: ISDEMU, 2022.

⁴²¹ ONU Mujeres. *Sistemas de información integrados para el abordaje de la violencia contra las mujeres: Buenas prácticas en América Latina*. Nueva York, 2021.

(PDDH), así como a organizaciones de mujeres, autoridades locales y agencias de cooperación internacional⁴²².

Los estándares internacionales –especialmente la Convención de Belém do Pará y la CEDAW– han enfatizado reiteradamente la obligación de los Estados parte de garantizar una respuesta multisectorial, coordinada y sostenida frente a la violencia basada en género. La falta de articulación entre las instituciones no solo debilita la eficacia de la atención, sino que constituye una forma de omisión estatal que perpetúa la impunidad y la revictimización institucional⁴²³.

El modelo de corresponsabilidad también requiere avanzar hacia una gobernanza compartida, mediante estructuras interinstitucionales permanentes que establezcan responsabilidades claras, líneas de comunicación efectivas, sistemas de seguimiento conjunto y mecanismos de resolución de conflictos operativos. Algunos países de América Latina, como Chile y México, han desarrollado Consejos Nacionales o Sistemas Integrados de Atención a Víctimas, en los cuales se definen responsabilidades sectoriales, asignación presupuestaria y metas conjuntas verificables⁴²⁴.

Para que este marco institucional sea funcional, deben abordarse varios desafíos identificados en el contexto salvadoreño:

- La fragmentación normativa y operativa, que genera solapamientos o vacíos de competencia entre instituciones;
- La falta de liderazgo institucional que asuma la rectoría del sistema de atención de manera efectiva;
- La limitada institucionalización de espacios de coordinación, los cuales muchas veces operan de manera informal o dependientes de voluntades personales y no de mandatos legales.

Por ello, se propone fortalecer el marco institucional de atención a víctimas bajo los siguientes criterios:

1. Definición legal de competencias específicas y coordinadas para cada institución involucrada, evitando duplicidades y zonas grises;
2. Asignación presupuestaria diferenciada y orientada por resultados, que permita a cada institución asumir su rol dentro de un plan nacional conjunto;
3. Creación de estructuras de gobernanza participativa, con representación de sociedad civil, y capacidad de evaluación y ajuste permanente de políticas.

⁴²² ISDEMU, Informe Nacional Sobre la Situación de la Violencia contra las Mujeres. San Salvador: ISDEMU, 2022.

⁴²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia y discriminación contra las mujeres y niñas en El Salvador*. Washington D.C.: OEA, 2019.

⁴²⁴ ONU Mujeres. *Sistemas de atención integral a víctimas de violencia de género en América Latina: Modelos de gestión y buenas prácticas*. Nueva York, 2021.

Finalmente, se debe asegurar que el principio de corresponsabilidad no se traduzca en dispersión de responsabilidades, sino en un sistema claramente jerarquizado, con una institución líder encargada del seguimiento global del modelo y con poder de convocatoria, articulación y rendición de cuentas.

3.4.5 Seguimiento y evaluación con estándares internacionales

Un componente esencial para asegurar la sostenibilidad y efectividad de cualquier modelo institucional de atención a víctimas es la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación alineados con estándares internacionales de calidad y derechos humanos. La simple existencia de marcos normativos o protocolos técnicos no garantiza su implementación efectiva; por tanto, los sistemas de monitoreo deben permitir evaluar no solo el cumplimiento formal, sino también el impacto real de los servicios prestados.

En ese sentido, diversos instrumentos internacionales establecen que los Estados deben contar con mecanismos periódicos, transparentes y participativos de evaluación de sus políticas y servicios orientados a la atención a víctimas. Tanto la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) como la *Convención de Belém do Pará* insisten en la obligación de los Estados parte de garantizar el acceso a datos desagregados, sistemas de información confiables y espacios de revisión y ajuste institucional de sus marcos de respuesta a la violencia de género⁴²⁵.

Desde esta perspectiva, la Policía Nacional Civil debe adoptar un sistema de evaluación que integre los siguientes elementos:

- Indicadores de resultado y calidad basados en estándares internacionales, como los propuestos por ONU Mujeres, la OMS y la CIDH, que consideran aspectos como el tiempo de respuesta, la no revictimización, la calidad del trato, la coordinación interinstitucional y la satisfacción de las víctimas⁴²⁶.
- Mecanismos independientes de evaluación externa, realizados por organismos de derechos humanos, instituciones académicas u organizaciones de mujeres, que permitan una verificación objetiva del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado.
- Participación activa de las víctimas y de la sociedad civil, garantizando canales de retroalimentación que fortalezcan la transparencia y la legitimidad de los servicios brindados.
- Comparabilidad internacional, es decir, que los sistemas de monitoreo permitan analizar el desempeño del país en relación con estándares o experiencias regionales, como los observatorios de violencia contra las mujeres en países como México, Argentina o Uruguay⁴²⁷.

⁴²⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará*, 1994; CEDAW, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 1979.

⁴²⁶ ONU Mujeres. *Estándares de calidad para servicios esenciales dirigidos a mujeres víctimas de violencia*. Nueva York, 2016.

⁴²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Observatorios de Igualdad de Género en América Latina: Avances y retos*. Santiago, 2020.

Asimismo, se recomienda que los resultados de estas evaluaciones se traduzcan en planes de mejora institucional con metas verificables, asignación presupuestaria diferenciada y compromisos interinstitucionales claros. Esto permitiría superar la lógica de cumplimiento burocrático y avanzar hacia una verdadera gestión basada en resultados, centrada en el bienestar de las personas usuarias del sistema.

Entonces, cabe señalar que el uso de estándares internacionales no debe verse como una imposición externa, sino como una herramienta estratégica para elevar la calidad y la coherencia del modelo nacional de atención, fortaleciendo su legitimidad tanto a nivel interno como en el plano internacional de los derechos humanos.

3.5 Sugerencias para la profesionalización y formación continua del personal policial.

La calidad de la atención que brinda la Policía Nacional Civil (PNC) a mujeres víctimas de violencia de género depende, en gran medida, de las capacidades humanas, éticas y técnicas de su personal operativo. En este contexto, la formación policial no puede limitarse a una transmisión puntual de contenidos normativos, sino que debe ser concebida como un proceso continuo, integral y transformador, que incida sobre los saberes, prácticas y actitudes institucionales frente a la violencia de género.

Diversos organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y ONU Mujeres, han señalado que la formación del personal policial es un eje clave para garantizar la prevención, atención y erradicación efectiva de la violencia contra las mujeres [1]. En esa línea, se proponen las siguientes sugerencias para fortalecer los procesos de profesionalización dentro de la PNC:

3.5.1 Curricularización transversal del enfoque de género y derechos humanos.

Uno de los pilares fundamentales para transformar la cultura institucional de la Policía Nacional Civil (PNC) en relación con la atención a víctimas de violencia de género es la inclusión sistemática y transversal de los enfoques de género y derechos humanos en toda la estructura curricular de formación policial. Esta curricularización debe estar presente tanto en los procesos de formación básica inicial como en la formación continua, especializada y de ascenso.

La transversalización del enfoque de género implica que no se trate como un tema aislado o exclusivo de unidades especializadas, sino como un eje estructurante de la ética profesional, la función pública y la protección de derechos. En este sentido, instituciones como ONU Mujeres han subrayado que la transformación real en los cuerpos policiales requiere incorporar este enfoque desde el diseño curricular hasta los instrumentos de evaluación del aprendizaje policial⁴²⁸.

Asimismo, la inclusión del enfoque de derechos humanos en la formación policial permite comprender la atención a víctimas no como un acto de caridad o asistencia, sino como el cumplimiento de obligaciones legales internacionales suscritas por el Estado salvadoreño, tales como la Convención

⁴²⁸ ONU Mujeres. *Manual para la formación policial en violencia contra las mujeres*. Nueva York: ONU Mujeres, 2015.

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), y las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁴²⁹.

Para que esta curricularización sea efectiva, debe cumplir con varias condiciones mínimas:

- Diseño de módulos específicos sobre violencia basada en género, marcos normativos nacionales e internacionales, atención a víctimas, interseccionalidad y diversidad, elaborados con el apoyo de instituciones especializadas.
- Aplicación obligatoria y estandarizada en todas las academias y escuelas de formación policial del país.
- Evaluación de conocimientos y competencias prácticas, no limitándose únicamente a la teoría.
- Actualización periódica del contenido curricular, basada en investigaciones, nuevas normativas y experiencias institucionales de mejora.
- Participación de actores externos (como organizaciones de mujeres, universidades, defensorías de derechos humanos) en la elaboración, implementación y monitoreo de la formación.

La experiencia comparada ha demostrado que los cuerpos policiales que han integrado estos enfoques en su formación logran mejores resultados en la atención a víctimas, generan mayor confianza ciudadana y disminuyen los niveles de violencia institucional y revictimización. Por ejemplo, países como España, Colombia y México han institucionalizado diplomados obligatorios en género y derechos humanos para todos los nuevos agentes policiales, con apoyo académico de universidades públicas y observatorios especializados⁴³⁰.

En el caso de El Salvador, avanzar hacia este modelo requeriría una reforma profunda del currículo policial vigente, con respaldo político y técnico, presupuesto suficiente y monitoreo externo de su cumplimiento. La transversalización efectiva del enfoque de género y derechos humanos en la formación policial no solo representa una mejora técnica, sino una transformación cultural que puede marcar la diferencia en la vida de miles de mujeres que buscan protección en el Estado.

3.5.2 Formación especializada para personal de las UNIMUJER-ODAC

Las Unidades de Atención Especializada para Mujeres en Situación de Violencia (UNIMUJER-ODAC) representan el núcleo operativo del modelo de atención a víctimas dentro de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador. Por esta razón, el personal asignado a estas unidades requiere una formación especializada, integral, periódica y adaptada a los estándares internacionales, que supere el enfoque punitivo tradicional y se alinee con los principios de derechos humanos, atención centrada en la víctima, interseccionalidad y enfoque de género.

⁴²⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general No. 19*. Naciones Unidas, 2017.

⁴³⁰ CEPAL. *La capacitación con perspectiva de género como eje de transformación institucional*. Santiago, 2020.

Actualmente, según diagnósticos institucionales, la preparación del personal en estas unidades presenta altos niveles de heterogeneidad, dado que no todos los agentes reciben la misma cantidad ni calidad de capacitación antes de su incorporación, ni cuentan con procesos de formación continua obligatoria⁴³¹. Esta disparidad genera brechas importantes en la calidad de atención, en la aplicación de los protocolos y en el abordaje de situaciones complejas como la violencia sexual, la atención a niñas, adolescentes o mujeres con discapacidad, o los casos de violencia reiterada.

En este sentido, se propone el diseño e implementación de programas de formación especializada exclusivos para el personal UNIMUJER-ODAC, que incluyan:

- Módulos obligatorios de formación inicial al momento del ingreso a la unidad, incluyendo contenidos sobre trauma psicosocial, atención diferenciada, primeros auxilios psicológicos, rutas de derivación, trabajo interinstitucional y derechos de las víctimas.
- Diplomados o certificaciones técnicas anuales, en coordinación con instituciones como ISDEMU, ONU Mujeres, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y universidades públicas, que profundicen en temas especializados y actualicen conocimientos conforme a nuevas normativas o sentencias jurisprudenciales relevantes.
- Entrenamientos prácticos mediante simulacros, estudios de caso y rotaciones supervisadas, para fortalecer la aplicación operativa de los protocolos en escenarios reales, incluyendo atención en emergencias, activación de medidas de protección, entrevista a víctimas en estado de shock y coordinación interinstitucional en el territorio.
- Formación en habilidades blandas como empatía, comunicación asertiva, manejo del estrés, desescalada de conflictos y autorregulación emocional, especialmente necesarias en contextos de alta carga emocional como los que enfrentan las víctimas de violencia de género.

La profesionalización del personal de las UNIMUJER-ODAC no solo debe limitarse al ámbito policial. De acuerdo con estándares internacionales, se recomienda incorporar enfoques multidisciplinarios en la formación, incluyendo la participación de psicólogos, abogados, trabajadoras sociales, liderazgos comunitarios y sobrevivientes organizadas, para enriquecer la comprensión del fenómeno de la violencia de género y la diversidad de respuestas requeridas⁴³².

Además, se sugiere desarrollar un sistema de certificación nacional de competencias especializadas, avalado por el Ministerio de Seguridad, el ISDEMU y el INSAFORP, que permita garantizar estándares mínimos de calidad profesional para todos los miembros del personal UNIMUJER-ODAC y establecer incentivos por desempeño, permanencia y formación continua.

⁴³¹ INL. *Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador, 2023* (pendiente de publicación).

⁴³² ONU Mujeres. *Estándares de calidad para la atención a mujeres víctimas de violencia de género en América Latina, 2019*.

En países como Colombia, Perú y España, este tipo de formación profesional especializada ha sido clave para elevar los niveles de confianza institucional, mejorar la calidad de la atención y consolidar equipos policiales altamente capacitados en atención a víctimas de violencia de género⁴³³.

Fortalecer la formación del personal de las UNIMUJER-ODAC representa, por tanto, una inversión estratégica para garantizar que las mujeres salvadoreñas encuentren, en estas unidades, una atención profesional, empática, oportuna y respetuosa de sus derechos humanos.

3.5.3 Capacitación práctica a través de simulacros y casos reales.

La formación teórica, por sí sola, resulta insuficiente para dotar al personal policial de las competencias necesarias para atender con calidad y sensibilidad a víctimas de violencia basada en género. En este contexto, la incorporación de metodologías prácticas, tales como simulacros, dramatizaciones, análisis de casos reales y ejercicios de respuesta interinstitucional, se convierte en un componente indispensable dentro de la profesionalización del personal de la PNC.

Estas estrategias permiten fortalecer el desarrollo de habilidades concretas para la atención directa a víctimas, tales como: la correcta activación de medidas de protección, la aplicación de los protocolos diferenciados según el tipo de violencia, la documentación adecuada de los casos, la coordinación oportuna con otras instituciones y, sobre todo, la atención empática y libre de juicios.

La experiencia de países como Colombia, donde se implementan regularmente ejercicios simulados de atención integral en los Centros de Atención a Víctimas, ha demostrado que estas metodologías ayudan a detectar debilidades operativas, mejorar la coordinación entre actores, y reducir errores comunes en la aplicación de procedimientos⁴³⁴. Asimismo, la Policía Nacional de Perú ha desarrollado programas de formación que incluyen role-playing guiados, estudio de expedientes reales (anonimizados), y retroalimentación experta por parte de defensoras de derechos humanos, lo cual ha sido valorado como un mecanismo de sensibilización altamente efectivo para el personal policial⁴³⁵.

En el caso de El Salvador, si bien algunas capacitaciones han incluido componentes prácticos, estas aún son esporádicas, poco sistematizadas y no forman parte de un currículo formal obligatorio dentro de la PNC. Por tanto, se propone el desarrollo de un módulo institucional de simulacros integrados, que contemple:

- La realización periódica de ejercicios prácticos de atención a víctimas, simulando contextos de emergencia, denuncias espontáneas, entrevistas iniciales y activación de rutas interinstitucionales.

⁴³³ CEPAL. *Experiencias exitosas de formación policial con enfoque de género en América Latina*, Santiago, 2021.

⁴³⁴ CEPAL. *Experiencias innovadoras en formación policial con enfoque de género en América Latina*, Santiago: CEPAL, 2021.

⁴³⁵ ONU Mujeres. *Modelo de formación policial para la atención a víctimas de violencia basada en género*, Lima: Oficina Regional para América Latina, 2019.

- La participación conjunta de personal policial, Fiscalía, ISDEMU, Procuraduría General, equipos de salud, organizaciones de mujeres y otros actores clave en la ruta de atención, fortaleciendo el trabajo colaborativo en tiempo real.
- La construcción de guías metodológicas de casos tipo, inspirados en situaciones reales documentadas por organismos como la PDDH, ISDEMU o el Sistema de Registro de Violencia Institucional.
- Un sistema de evaluación formativa posterior a cada simulacro, que permita identificar buenas prácticas, fallos críticos, tiempos de respuesta, trato ofrecido a la víctima, y uso correcto de protocolos.

Este tipo de prácticas no solo refuerzan la capacidad técnica de los equipos, sino que también contribuyen a modificar patrones culturales, promover la reflexión ética sobre el rol del personal policial y humanizar la intervención en contextos de alta vulnerabilidad⁴³⁶.

Al institucionalizar este enfoque práctico, se avanza hacia una formación profesional más integral, realista y centrada en la calidad del servicio ofrecido a las víctimas, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño en materia de derechos humanos y violencia de género.

3.5.4 Evaluación del impacto de la formación.

La formación policial en atención a víctimas de violencia de género no puede limitarse a la mera impartición de contenidos o al cumplimiento administrativo de horas de capacitación. Para garantizar su efectividad, es necesario establecer mecanismos sistemáticos de evaluación del impacto, que permitan medir no solo el aprendizaje adquirido por el personal, sino también los cambios reales en las prácticas institucionales y la calidad del servicio brindado a las víctimas.

A nivel internacional, organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU Mujeres han insistido en que la capacitación debe vincularse a resultados verificables, tales como mejoras en la activación de medidas de protección, reducción de quejas ciudadanas por maltrato institucional, incremento en la confianza hacia las instancias policiales, y mayor articulación interinstitucional en la ruta de atención a víctimas⁴³⁷.

Para ello, se sugiere que el modelo de profesionalización policial salvadoreño contemple un sistema de evaluación de impacto estructurado en tres niveles complementarios:

1. Evaluación cognitiva post-capacitación: aplicación de pruebas estandarizadas antes y después de los cursos, para medir el incremento de conocimientos técnicos en temas como derechos humanos, protocolos de atención, enfoque de género y estándares internacionales.

⁴³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Violencia y discriminación contra las mujeres y niñas en el ámbito de la seguridad ciudadana en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.233, 2021.

⁴³⁷ ONU Mujeres y CEPAL. *Lineamientos para la evaluación de programas de formación en violencia de género*, Santiago: CEPAL, 2020.

2. Seguimiento en campo: implementación de observaciones en el lugar de trabajo y análisis de casos reales atendidos por personal capacitado, con el fin de identificar si los conocimientos adquiridos están siendo aplicados correctamente en la práctica cotidiana. Este componente puede incluir el uso de listas de verificación, revisión de expedientes, entrevistas con víctimas y retroalimentación de colegas o superiores.
3. Evaluación institucional del impacto: análisis de indicadores agregados como número de denuncias atendidas con medidas de protección activadas, tiempo promedio de respuesta, número de derivaciones correctas a otras instituciones, denuncias por revictimización, o percepción de las usuarias sobre la calidad del trato recibido. Estos datos pueden ser sistematizados por unidades de calidad o control interno, y vinculados a los procesos de mejora institucional continua.

Además, se recomienda que los resultados de estas evaluaciones sean utilizados activamente para rediseñar los contenidos de los cursos, actualizar materiales pedagógicos, y definir nuevas prioridades de formación en función de las brechas detectadas. Esto se alinea con el principio de ciclo de mejora continua en la administración pública, ampliamente promovido por la OCDE y adoptado en diversas experiencias regionales exitosas⁴³⁸.

Por ejemplo, en países como Chile y Costa Rica, los resultados de las evaluaciones formativas son presentados periódicamente en mesas técnicas interinstitucionales, donde se discuten ajustes a los programas de formación, asignación de recursos y cambios en los protocolos de intervención⁴³⁹.

En el caso salvadoreño, actualmente no existe un sistema robusto de evaluación del impacto formativo en el ámbito policial. La mayoría de las capacitaciones se enfocan en la cobertura (número de participantes) y no en la calidad o los efectos concretos de la formación. Por tanto, implementar esta dimensión evaluativa no solo fortalecería la profesionalización policial, sino que también permitiría generar evidencia empírica sobre lo que funciona y lo que debe mejorarse, promoviendo una cultura institucional basada en resultados y rendición de cuentas.

3.5.5 Inclusión de formadoras y formadores con experiencia en género y derechos humanos.

Uno de los elementos críticos para garantizar la calidad de la formación en temas de violencia basada en género es la selección adecuada del cuerpo docente, particularmente en lo que respecta a su experiencia profesional y formación especializada. Diversos estudios han demostrado que los programas formativos que incluyen facilitadoras y facilitadores con trayectoria comprobada en derechos humanos, género, atención psicosocial y justicia con enfoque interseccional, generan un impacto más positivo en las actitudes y prácticas del personal policial que aquellos impartidos por personal sin experiencia sustantiva en el tema⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Building a High-Quality Civil Service in Latin America*, Paris: OECD Publishing, 2019.

⁴³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Avances y desafíos en la capacitación policial con enfoque de derechos humanos y género*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 125, 2022.

⁴⁴⁰ CEPAL. *Guía para el diseño de procesos de capacitación con perspectiva de género*, Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

El enfoque pedagógico basado en la vivencia de los derechos, el análisis crítico de casos reales y la incorporación de voces de personas sobrevivientes, requiere profesionales capaces de mediar contenidos sensibles con empatía, rigurosidad ética y perspectiva transformadora. En este sentido, ONU Mujeres recomienda que la formación policial en atención a víctimas integre docentes provenientes tanto del sector académico como del sector social, incluyendo activistas, abogadas, psicólogas forenses y defensoras de derechos humanos⁴⁴¹.

La inclusión de instructores con experiencia en género también es clave para cuestionar los sesgos patriarcales, autoritarios o revictimizantes que pueden estar presentes en la cultura institucional policial. Como lo ha documentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuando los procesos de formación son liderados exclusivamente por personal interno o sin enfoque de género, se corre el riesgo de reproducir estereotipos o minimizar la gravedad de las violencias contra las mujeres⁴⁴².

Asimismo, incorporar facilitadoras mujeres en roles de liderazgo pedagógico dentro de los procesos formativos tiene un valor simbólico y estructural, ya que contribuye a generar modelos de referencia dentro de una institución históricamente masculinizada como la Policía Nacional Civil (PNC). Este tipo de acciones, además de fortalecer el contenido, envía un mensaje institucional claro sobre el compromiso con la igualdad de género y la transformación cultural interna.

Experiencias como la del Programa de Formación de Agentes con Enfoque de Género en Argentina o el Curso Regional de Formación a Formadores impulsado por la AECID en Centroamérica, han mostrado que la calidad del personal formador incide directamente en la profundidad del cambio institucional, al generar procesos de reflexión crítica, cambio de actitudes y apropiación efectiva de herramientas técnicas⁴⁴³.

3.5.6 Planes de Carrera con incentivos para el personal especializado.

La creación de planes de carrera diferenciados para el personal policial especializado en atención a víctimas de violencia de género representa una herramienta estratégica para promover la permanencia, la motivación y la profesionalización continua dentro de la institución. En el caso salvadoreño, las y los agentes que forman parte de las UNIMUJER-ODAC enfrentan cargas emocionales, laborales y sociales significativamente más altas que otros perfiles operativos, sin que esto se traduzca necesariamente en mejoras salariales, ascensos diferenciados, o beneficios institucionales que reconozcan dicha especialización⁴⁴⁴.

Los estándares internacionales recomiendan que los sistemas policiales cuenten con escalas de ascenso y reconocimiento específicas para quienes desempeñan funciones en áreas sensibles como la atención a víctimas, considerando la necesidad de evitar la rotación frecuente, asegurar la continuidad del servicio, y fortalecer las competencias técnicas en el largo plazo⁴⁴⁵. La experiencia de países como Uruguay, Colombia y España ha demostrado que la definición de rutas de desarrollo profesional con

⁴⁴¹ ONU Mujeres. *Manual para la capacitación policial en violencia contra las mujeres y niñas*, Nueva York: ONU Mujeres, 2018.

⁴⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Mujer, violencia y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 2020.

⁴⁴³ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). *Evaluación del Programa Regional de Género en Centroamérica*, Madrid: AECID, 2021.

⁴⁴⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe Especial sobre la atención institucional a víctimas de violencia de género*, San Salvador, 2021.

⁴⁴⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA). *Guía de buenas prácticas para el fortalecimiento de capacidades policiales en derechos humanos*, Washington D.C.: OEA, 2020.

incentivos concretos (económicos, académicos y de promoción interna) mejora tanto la calidad del servicio como el compromiso del personal con su función especializada⁴⁴⁶.

En este sentido, se sugiere que la Policía Nacional Civil (PNC) diseñe un plan de carrera específico para el personal asignado a las UNIMUJER-ODAC, que incluya al menos los siguientes componentes:

- Reconocimiento salarial por especialización y cumplimiento de estándares de atención.
- Preferencia para acceder a becas, cursos y misiones internacionales relacionadas con derechos humanos y atención a víctimas.
- Evaluaciones de desempeño diferenciadas que incluyan indicadores de calidad y trato digno.
- Asignación prioritaria de recursos logísticos y técnicos, así como condiciones laborales que mitiguen el desgaste emocional y la sobrecarga operativa.
- Acceso a supervisión técnica y acompañamiento psicosocial, reconociendo el impacto que la exposición constante a situaciones de violencia puede generar en el personal.

A su vez, es importante que estos planes no solo respondan a una lógica interna de la institución policial, sino que se construyan en articulación con las políticas nacionales de igualdad y no discriminación, con una perspectiva interseccional que permita valorar adecuadamente el trabajo de mujeres, personas LGBTIQ+ y otros grupos históricamente excluidos dentro de la estructura policial⁴⁴⁷.

Finalmente, los planes de carrera deben incluir mecanismos transparentes de evaluación, retroalimentación y ascenso, que reconozcan no solo los años de servicio, sino también la calidad del trabajo, el compromiso con los derechos humanos y el impacto en la comunidad atendida. De esta manera, se fortalece la identidad profesional del personal, se dignifica su labor y se reduce la rotación indeseada de talento especializado, que tantas veces compromete la sostenibilidad de los servicios de atención a víctimas.

Estas sugerencias no solo apuntan a mejorar la respuesta inmediata ante casos de violencia, sino que también buscan transformar la cultura institucional policial, alineándola con un modelo de servicio público centrado en la dignidad, la equidad y la calidad.

3.6 Análisis del capítulo desde el enfoque de política pública basada en evidencia.

El enfoque de política pública basada en evidencia (PPBE) parte de la premisa de que las decisiones gubernamentales deben estar informadas por datos confiables, conocimiento empírico y una evaluación sistemática de lo que funciona, para quién y en qué condiciones. Este modelo promueve la toma de decisiones racionales y efectivas que superen la improvisación, la presión política coyuntural o la mera reproducción de inercias institucionales⁴⁴⁸.

En el caso del fortalecimiento del modelo institucional de atención a víctimas de violencia de género por parte de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, los hallazgos y propuestas

⁴⁴⁶ ONU Mujeres. *Modelos de profesionalización del servicio policial con enfoque de género en Iberoamérica*, Nueva York: ONU Mujeres, 2019.

⁴⁴⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Guía para la institucionalización de la perspectiva de género en fuerzas de seguridad*, Santiago de Chile: CEPAL, 2022.

⁴⁴⁸ Head, Brian W. *Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges*. *Policy and Society* 29, no. 2 (2010): 77–94.

presentadas en este capítulo constituyen un insumo valioso para avanzar hacia un diseño de política pública más robusto, legítimo y sostenible, en la medida en que:

3.6.1 Identificación de brechas concretas entre los estándares internacionales y la práctica institucional actual.

Uno de los pilares fundamentales del enfoque de política pública basada en evidencia es la capacidad de diagnosticar, de manera objetiva y documentada, las brechas entre lo normativamente establecido y lo realmente implementado. En el caso del modelo de atención a víctimas de violencia de género por parte de la PNC, el análisis realizado ha permitido detectar diferencias sustanciales entre los compromisos asumidos por el Estado salvadoreño ante la comunidad internacional y los niveles reales de cumplimiento en el terreno operativo.

Por ejemplo, aunque el Protocolo de Atención Policial de 2016 establece principios como la atención con enfoque diferenciado, la centralidad de la víctima y la coordinación interinstitucional, los diagnósticos disponibles muestran que estos principios no siempre se traducen en acciones concretas en las delegaciones policiales. En muchos casos, la atención sigue dependiendo de factores individuales como la disposición personal del agente o la disponibilidad logística puntual, en lugar de estar sustentada en estructuras institucionales sólidas y verificables⁴⁴⁹.

Además, los estándares internacionales exigen la existencia de mecanismos claros de evaluación de impacto, monitoreo de calidad y participación de la sociedad civil, los cuales siguen siendo débiles o inexistentes en el modelo actual. Las evaluaciones internas de la PNC, por ejemplo, no son públicas ni cuentan con participación ciudadana, lo cual contraviene los principios de transparencia y rendición de cuentas contenidos en instrumentos como la Convención de Belém do Pará y las directrices del Comité CEDAW⁴⁵⁰.

En términos de cobertura, la escasa presencia territorial de las UNIMUJER-ODAC fuera de los centros urbanos y su limitada adecuación cultural para atender a poblaciones indígenas o con discapacidad representan una clara brecha respecto a los principios de accesibilidad universal recomendados por organismos como la CEPAL y ONU Mujeres⁴⁵¹.

Asimismo, el análisis comparativo con experiencias de otros países ha revelado la ausencia de elementos básicos que forman parte del estándar internacional mínimo de atención, como sistemas de trazabilidad de casos, mecanismos de retroalimentación por parte de las víctimas, y protocolos de derivación formalizados y automatizados⁴⁵².

Este ejercicio de identificación de brechas, al estar fundamentado en documentación oficial, normativa internacional y experiencias comparadas, permite trascender el nivel anecdótico y proporciona una base sólida para el diseño de propuestas concretas y sostenibles de mejora institucional, como las planteadas en los apartados anteriores del capítulo.

3.6.2 Sistematización de recomendaciones técnicas formuladas desde evidencia documentada.

⁴⁴⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe especial sobre atención a mujeres víctimas de violencia basada en género en instancias policiales*. San Salvador, 2023.

⁴⁵⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de El Salvador*. Naciones Unidas, 2017.

⁴⁵¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU Mujeres. *Lineamientos para políticas públicas con enfoque de género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2021.

⁴⁵² ONU Mujeres. *Modelos de atención integral a mujeres víctimas de violencia: Estándares mínimos para América Latina*. Nueva York, 2019.

Una de las principales fortalezas del enfoque de política pública basada en evidencia es su capacidad para transformar el diagnóstico técnico en propuestas concretas y viables, sustentadas en experiencias previas, marcos normativos y estudios evaluativos. En este sentido, el presente trabajo ha sistematizado un conjunto de recomendaciones dirigidas específicamente al fortalecimiento del modelo de atención policial a víctimas de violencia de género en El Salvador, tomando como base tanto los estándares internacionales como las lecciones aprendidas de países con trayectorias institucionales más avanzadas en esta materia.

Entre las recomendaciones más destacadas se encuentra la necesidad de institucionalizar un sistema nacional de trazabilidad de casos, interconectado entre la PNC, Fiscalía, ISDEMU, juzgados especializados y otros actores relevantes. Esta medida se basa en modelos como el de Chile (SIRVG) o México (BANAVIM), los cuales han demostrado su efectividad para garantizar continuidad en la atención, evitar la revictimización y mejorar la rendición de cuentas institucional⁴⁵³.

Otro eje fundamental es la reforma curricular obligatoria de la formación policial, incluyendo módulos específicos sobre enfoque de género, derechos humanos y atención a víctimas, tanto en los procesos formativos iniciales como en la capacitación continua. Esta recomendación responde directamente a los hallazgos de múltiples diagnósticos, tanto nacionales como internacionales, que evidencian deficiencias estructurales en la formación del personal policial respecto al trato humanizado y no discriminatorio hacia las mujeres víctimas⁴⁵⁴.

Asimismo, se propone fortalecer la coordinación interinstitucional mediante la creación de equipos de enlace permanentes y mesas técnicas de seguimiento, replicando experiencias exitosas como los Centros de Justicia para las Mujeres en México o las Casas de Justicia en Colombia, donde la integración de servicios ha generado impactos positivos tanto en la satisfacción de las usuarias como en la eficiencia del sistema de atención⁴⁵⁵.

Las recomendaciones también incluyen el desarrollo de mecanismos de monitoreo participativo y auditorías externas, con la inclusión de organizaciones de sociedad civil, academia y organismos internacionales. Estas herramientas son clave para construir confianza ciudadana y mejorar el desempeño institucional de manera sostenible y transparente, como lo destacan las directrices del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴⁵⁶.

Todas estas propuestas fueron formuladas no como ejercicios abstractos, sino como respuestas concretas a los vacíos documentados en el análisis comparativo y normativo desarrollado a lo largo del capítulo II y III. En ese sentido, la sistematización de estas recomendaciones no solo ofrece un horizonte de mejora institucional, sino que constituye una hoja de ruta viable para avanzar hacia un modelo de atención con enfoque de calidad, género y derechos humanos, en línea con los compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño.

3.6.3 Viabilidad institucional y sostenibilidad de las propuestas.

⁴⁵³ ONU Mujeres. *Modelos de atención integral a mujeres víctimas de violencia: Estándares mínimos para América Latina*. Nueva York, 2019.

⁴⁵⁴ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe especial sobre la formación policial en atención a víctimas de violencia de género*. San Salvador, 2022.

⁴⁵⁵ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). *Informe anual de los Centros de Justicia para las Mujeres*. Ciudad de México, 2021.

⁴⁵⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*. Ginebra, 2012.

La formulación de propuestas de mejora dentro del marco de una política pública basada en evidencia no puede limitarse a la identificación de buenas prácticas o estándares deseables; requiere también una evaluación realista de su viabilidad dentro del entorno institucional, normativo y presupuestario existente. En ese sentido, se analizan los factores que favorecen o limitan la implementación sostenible de las recomendaciones formuladas para el fortalecimiento del modelo de atención de la PNC a víctimas de violencia de género.

Desde el punto de vista institucional, la Policía Nacional Civil cuenta con unidades especializadas como las UNIMUJER-ODAC, lo cual representa una base sólida sobre la cual avanzar en reformas estructurales y operativas. La existencia de protocolos propios, aunque perfectibles, demuestra un reconocimiento institucional del problema y una voluntad inicial de abordarlo desde un enfoque diferencial. Sin embargo, su implementación efectiva ha sido desigual, debido a limitaciones presupuestarias, rotación de personal, y ausencia de mecanismos internos de seguimiento⁴⁵⁷.

En términos presupuestarios, uno de los principales desafíos radica en la priorización de recursos dentro de un contexto de seguridad pública centrado en el combate al crimen organizado, lo que ha relegado la atención a víctimas de violencia de género a un segundo plano. No obstante, la cooperación internacional ha demostrado ser una fuente viable de financiamiento para el fortalecimiento de capacidades institucionales, como lo evidencian los proyectos impulsados por la AECID, ONU Mujeres, y el Programa Spotlight en años recientes⁴⁵⁸. La clave para la sostenibilidad, sin embargo, radica en transitar de modelos de financiamiento externo a asignaciones presupuestarias regulares y permanentes por parte del Estado.

Por otra parte, la viabilidad de las propuestas también depende de la existencia de alianzas estratégicas con otras instituciones del Estado y con organizaciones de la sociedad civil, que pueden servir como mecanismos de apoyo técnico, monitoreo social y contraloría ciudadana. Estas alianzas no solo favorecen la implementación efectiva, sino que aumentan la legitimidad democrática de las reformas y su apropiación por parte de las comunidades usuarias⁴⁵⁹.

En el plano normativo, el país cuenta con instrumentos como la LEIV y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, que establecen obligaciones estatales claras para garantizar una atención digna, oportuna y con enfoque de derechos humanos. La incorporación de las propuestas formuladas en este estudio no requeriría necesariamente nuevas leyes, sino reformas reglamentarias y ajustes a protocolos institucionales existentes, lo que favorece su implementación gradual y viable a corto y mediano plazo⁴⁶⁰.

Así pues, desde una perspectiva de sostenibilidad, se destaca la importancia de institucionalizar mecanismos de evaluación periódica, retroalimentación participativa y mejora continua, de modo que las propuestas no se reduzcan a acciones puntuales, sino que formen parte de un ciclo permanente de fortalecimiento institucional. Este tipo de enfoque, ya adoptado en experiencias internacionales como los sistemas de gestión de calidad ISO en unidades policiales de Perú o Chile, ha mostrado resultados positivos en términos de profesionalización, confianza ciudadana y eficiencia operativa⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe especial sobre la atención policial a mujeres víctimas de violencia*. San Salvador, 2021.

⁴⁵⁸ ONU Mujeres. *Resultados del Programa Spotlight en El Salvador: Sistematización de experiencias*. Nueva York, 2023.

⁴⁵⁹ Fundación para el Debido Proceso. *La participación de la sociedad civil en los sistemas de justicia en América Latina*. Washington D.C., 2019.

⁴⁶⁰ Asamblea Legislativa de El Salvador. *Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV)*. San Salvador, 2011.

⁴⁶¹ Policía Nacional de Perú. *Informe de evaluación del sistema de gestión de calidad ISO en comisarías piloto*. Lima, 2020.

3.6.4 Alineación entre el diagnóstico y las recomendaciones.

Un principio fundamental de la política pública basada en evidencia es que las recomendaciones formuladas deben responder directamente a los hallazgos identificados en el diagnóstico, estableciendo una relación lógica y verificable entre los problemas detectados, sus causas estructurales y las soluciones propuestas. En este estudio, dicha alineación ha sido cuidadosamente estructurada a lo largo del proceso investigativo, con el objetivo de ofrecer una propuesta de fortalecimiento institucional coherente, realista y anclada en la realidad operativa de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador.

En el Capítulo I, se identificaron brechas significativas en accesibilidad, trato digno, coordinación interinstitucional, enfoque diferenciado y mecanismos de evaluación, a pesar de contar con una base normativa y programática relativamente sólida. Estas deficiencias fueron corroboradas por diversas fuentes institucionales y diagnósticos oficiales⁴⁶². El Capítulo II, por su parte, comparó el modelo actual de atención con estándares internacionales, revelando niveles bajos de alineación en aspectos críticos como no revictimización, participación de las víctimas, calidad en la atención y profesionalización del personal⁴⁶³.

Frente a este panorama, el Capítulo III presenta recomendaciones que no emergen de supuestos teóricos abstractos, sino de las evidencias documentales analizadas previamente. Por ejemplo, ante la fragmentación de las rutas de atención detectada en el diagnóstico, se propone el establecimiento de mesas técnicas de coordinación interinstitucional y sistemas digitales de trazabilidad de casos. Asimismo, frente a la falta de formación especializada identificada, se sugieren reformas curriculares y simulacros conjuntos como medidas concretas para fortalecer capacidades operativas.

Esta relación de correspondencia también puede observarse en la formulación de indicadores de calidad (3.3), la propuesta de mecanismos de evaluación ciudadana (3.3.d) y la armonización normativa entre instituciones (3.4.a), que surgen directamente de los hallazgos sistematizados en los apartados 2.3 y 2.4. Cada componente de la propuesta está diseñado para cerrar una brecha específica, aprovechar una fortaleza o responder a una oportunidad de mejora, generando así un ciclo de retroalimentación entre el diagnóstico y las recomendaciones.

Esta alineación fortalece la validez de la propuesta como insumo técnico para la toma de decisiones dentro de la PNC y otras instituciones vinculadas al sistema de atención a víctimas. A su vez, facilita la evaluación futura de su impacto, al contar con una cadena lógica de diseño que puede ser auditada en función de metas, resultados esperados y cambios institucionales medibles⁴⁶⁴.

3.6.5 Factores habilitantes y condiciones mínimas para la implementación.

La implementación efectiva de una propuesta de fortalecimiento institucional no depende únicamente de la calidad técnica del diseño, sino también de la existencia de factores habilitantes y condiciones mínimas que permitan su adopción, sostenibilidad y escalabilidad dentro del marco organizacional de la Policía Nacional Civil (PNC) y del ecosistema interinstitucional más amplio.

Uno de los principales factores habilitantes es la voluntad política institucional. Sin el compromiso de las autoridades superiores de la PNC y del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública,

⁴⁶² Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe especial sobre la atención policial a mujeres víctimas de violencia*. San Salvador, 2021.

⁴⁶³ ONU Mujeres. *Estándares internacionales para la atención a mujeres víctimas de violencia: Orientaciones para su implementación en América Latina y el Caribe*. Nueva York, 2020.

⁴⁶⁴ Mayne, John. "Theory of Change: A Tool for Participatory Evaluation and Learning." *Evaluation* 26, no. 2 (2020): 192–203.

cualquier intento de reforma corre el riesgo de convertirse en un esfuerzo simbólico sin capacidad transformadora. Este compromiso debe reflejarse no solo en declaraciones públicas, sino en la asignación de recursos, la modificación de estructuras organizativas, la inclusión de metas en planes estratégicos y la creación de unidades responsables del seguimiento⁴⁶⁵.

Otro elemento crucial es la dotación presupuestaria suficiente y sostenida. La experiencia internacional demuestra que los programas de atención a víctimas fracasan cuando se financian exclusivamente con cooperación internacional o fondos temporales, sin un respaldo financiero institucional que garantice su continuidad. Para asegurar la sostenibilidad, se requiere que las acciones propuestas (como la formación especializada, los sistemas de monitoreo o los equipos interinstitucionales) estén contempladas dentro del presupuesto nacional y cuenten con líneas específicas de financiamiento⁴⁶⁶.

La formación de alianzas estratégicas también constituye un factor habilitante clave. La implementación de estas propuestas requiere la participación activa de otros actores estatales (FGR, ISDEMU, Órgano Judicial, Ministerio de Salud), así como del acompañamiento técnico de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Estas alianzas no solo brindan legitimidad y conocimientos especializados, sino que facilitan la interoperabilidad de sistemas, la formulación de rutas integrales y la evaluación externa del desempeño institucional⁴⁶⁷.

Asimismo, es indispensable contar con capacidad técnica instalada, tanto en términos de personal capacitado como de infraestructura tecnológica. Por ejemplo, la creación de sistemas de trazabilidad o el desarrollo de evaluaciones externas demandan perfiles especializados en análisis de datos, tecnologías de la información, evaluación de políticas públicas, entre otros. Esta capacidad técnica debe ser construida y fortalecida de manera progresiva a través de procesos de formación interna, contratación estratégica y cooperación técnica.

Finalmente, debe existir un marco normativo que facilite y no obstaculice la implementación. Esto implica revisar y adaptar las normativas internas de la PNC, los protocolos operativos, los convenios de cooperación y los mecanismos de control interno para permitir la adopción de nuevos modelos organizativos, prácticas colaborativas y sistemas de evaluación centrados en la víctima.

La experiencia de implementación en otros países de la región sugiere que, cuando estas condiciones se cumplen de manera coordinada, los procesos de reforma institucional pueden avanzar con mayor legitimidad, eficiencia y capacidad de producir cambios sostenibles en la atención a víctimas de violencia de género⁴⁶⁸.

El análisis del presente capítulo desde la perspectiva de la política pública basada en evidencia ha permitido demostrar que el fortalecimiento del modelo institucional de atención a víctimas de violencia de género no puede limitarse a enunciados normativos o intervenciones aisladas. Requiere, en cambio, de una arquitectura técnica, política y operativa capaz de traducir los estándares internacionales en acciones concretas y sostenidas en el tiempo. La sistematización rigurosa de datos, la evaluación participativa, el monitoreo ciudadano, la alineación normativa y la profesionalización del personal no son componentes accesorios, sino condiciones necesarias para una atención digna, eficaz y transformadora.

⁴⁶⁵ ONU Mujeres. *Lineamientos para políticas públicas en seguridad ciudadana y violencia de género*. Nueva York, 2019.

⁴⁶⁶ CEPAL. *La inversión pública con enfoque de género: estrategias para su incorporación en América Latina*. Santiago de Chile, 2021.

⁴⁶⁷ BID. *Reformas institucionales y políticas de género: aprendizajes de América Latina*. Washington, D.C., 2020.

⁴⁶⁸ PNUD. *Reformas policiales en América Latina: lecciones desde una perspectiva de derechos humanos*. Panamá, 2022.

Al incorporar la lógica de evidencia en todas las etapas del ciclo de política —desde el diagnóstico, diseño y formulación, hasta la implementación y evaluación—, se favorece no solo la rendición de cuentas, sino también la mejora continua, la sostenibilidad institucional y la confianza ciudadana en el accionar del Estado. Asimismo, el enfoque basado en evidencia refuerza la importancia de construir soluciones contextualizadas, ancladas en la realidad local, pero orientadas por estándares de calidad globalmente reconocidos.

En síntesis, avanzar hacia un modelo de atención centrado en la víctima y en la mejora sustantiva de los servicios policiales no es solo un imperativo ético, sino una oportunidad estratégica para consolidar instituciones más justas, eficientes y legitimadas ante la sociedad salvadore

CONCLUSIONES

CAPITULO I:

El primer capítulo permitió comprender el modelo institucional de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador como una estructura en evolución, que ha transitado de los esfuerzos normativos hacia una institucionalización incipiente, aunque todavía frágil y desigual. El análisis reveló que, si bien la PNC ha incorporado mecanismos y unidades especializadas —como las UNIMUJER-ODAC— y se apoya en un marco jurídico robusto sustentado en la LEIV, la LIE y diversos tratados internacionales, la respuesta institucional continúa marcada por brechas estructurales, operativas y culturales que limitan la efectividad del modelo.

El examen del marco normativo y de los instrumentos internacionales —entre ellos la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, las directrices de la OMS y los lineamientos de ONU Mujeres— evidenció que los compromisos del Estado salvadoreño van más allá del cumplimiento formal de la ley: exigen una atención centrada en la víctima, libre de discriminación, accesible y de calidad. Sin embargo, los hallazgos indican que dichos principios no siempre se materializan en la práctica cotidiana de la atención policial, donde aún prevalecen desigualdades territoriales, carencias en la formación del personal y escasos mecanismos de supervisión y evaluación.

Se constató que el modelo de la PNC opera bajo una lógica fragmentada, con variaciones significativas entre delegaciones, lo que repercute en la calidad y oportunidad de la atención brindada. La existencia de las UNIMUJER-ODAC constituye un avance innegable en la profesionalización de la respuesta policial, pero su cobertura territorial, recursos y procesos de capacitación resultan insuficientes para garantizar un acceso equitativo a todas las mujeres víctimas del país.

Asimismo, la investigación permitió identificar que los protocolos institucionales, aunque formalmente alineados con los estándares internacionales, adolecen de actualizaciones periódicas, indicadores de desempeño y mecanismos de retroalimentación desde la experiencia de las usuarias. En consecuencia, la atención tiende a reproducir prácticas burocráticas o revictimizantes, debilitando la confianza ciudadana y la legitimidad institucional.

En términos de alineación internacional, el diagnóstico mostró una brecha sustantiva entre lo declarado y lo ejecutado: la PNC reconoce los principios de accesibilidad, integralidad y no revictimización, pero aún no dispone de sistemas que aseguren su cumplimiento efectivo ni de instrumentos de control de calidad basados en la experiencia de las víctimas. Esta desconexión, además de comprometer la sostenibilidad del modelo, pone de relieve la urgencia de fortalecer los procesos de monitoreo, evaluación y mejora continua.

En síntesis, el Capítulo I concluye que el modelo policial salvadoreño de atención a víctimas de violencia de género avanza en el reconocimiento formal de los derechos humanos y en la creación de estructuras especializadas, pero todavía enfrenta limitaciones que impiden su consolidación como un sistema coherente y eficaz. La falta de recursos, la escasa coordinación interinstitucional y la persistencia de patrones culturales discriminatorios son factores que restringen su alineación con los estándares internacionales de calidad.

Estos hallazgos establecen las bases analíticas para el Capítulo II, en el cual se profundizará en el contraste entre el modelo nacional y los marcos internacionales, a fin de determinar con mayor

precisión los niveles de cumplimiento, las brechas existentes y las rutas posibles para fortalecer la atención a las víctimas desde un enfoque de derechos humanos, género y calidad institucional.

CAPITULO II:

El segundo capítulo profundizó en el contraste entre el modelo institucional de la Policía Nacional Civil (PNC) y los estándares internacionales de calidad en la atención a víctimas de violencia de género, permitiendo dimensionar con mayor claridad el grado de coherencia y cumplimiento del Estado salvadoreño frente a sus compromisos internacionales. El análisis evidenció que, aunque el país ha avanzado en la formalización normativa y en la creación de estructuras especializadas como las UNIMUJER-ODAC, su alineación con las directrices emanadas de instrumentos como la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, las guías técnicas de la OMS y las recomendaciones de ONU Mujeres sigue siendo parcial y, en muchos casos, meramente declarativa.

Los hallazgos reflejan que la atención brindada por la PNC se encuentra en una etapa de madurez institucional intermedia: ha superado el umbral de la improvisación, pero no alcanza aún los niveles de estandarización, evaluación y mejora continua exigidos por los marcos internacionales de calidad. La brecha más significativa radica en la ausencia de mecanismos que midan el impacto real de las intervenciones, lo que impide retroalimentar el sistema con base en la experiencia de las víctimas y en criterios objetivos de desempeño. Esta falta de evaluación sistemática repercute directamente en la posibilidad de consolidar un modelo sostenible, eficiente y centrado en la persona.

El estudio confirmó que el marco operativo de la PNC —sustentado en la LEIV y en los protocolos de actuación de 2016 y 2020— recoge de manera formal los principios de no revictimización, confidencialidad y enfoque de género; sin embargo, su aplicación en la práctica es desigual y depende en exceso de la disposición individual del personal y de las condiciones materiales de cada delegación. A pesar de contar con directrices claras, la atención sigue marcada por la fragmentación territorial, la insuficiencia de recursos humanos y la falta de mecanismos de supervisión y seguimiento institucional.

Desde la comparación con los estándares internacionales, se observa que la debilidad estructural del modelo salvadoreño no reside únicamente en la ausencia de normativa, sino en la escasa articulación interinstitucional y en la limitada capacidad de respuesta ante la diversidad de contextos que enfrentan las mujeres víctimas. En particular, la inexistencia de un sistema unificado de información, la falta de interoperabilidad entre la PNC, la FGR e ISDEMU, y la carencia de indicadores de calidad comprometen la eficiencia y transparencia del proceso de atención. En contraste, los estándares internacionales promueven modelos centrados en la coordinación multisectorial, la participación de la sociedad civil y la evaluación constante de resultados, elementos aún débiles dentro de la práctica nacional.

No obstante, el análisis también permitió identificar avances y oportunidades relevantes. La existencia de unidades especializadas y la colaboración con organismos internacionales han contribuido a fortalecer las capacidades institucionales y a introducir una visión más humanizada del servicio policial. Estos esfuerzos, aunque incipientes, constituyen una base sólida sobre la cual pueden construirse procesos de transformación estructural si se integran políticas sostenibles de formación, seguimiento y rendición de cuentas.

En suma, el Capítulo II confirma que el modelo salvadoreño de atención a víctimas presenta un cumplimiento formal de las obligaciones internacionales, pero carece de la consistencia operativa y la sistematicidad necesarias para garantizar una atención integral, accesible y de calidad. La distancia entre el diseño normativo y la práctica institucional evidencia que los principios de centralidad de la víctima, enfoque interseccional y evaluación participativa aún no se han consolidado en la cultura organizacional de la PNC.

Este balance, más que un diagnóstico final, constituye una invitación a la acción. Los hallazgos aquí expuestos, abren paso al Capítulo III, donde se planteará una propuesta de fortalecimiento institucional orientado a cerrar las brechas identificadas, mejorar la articulación intersectorial y avanzar hacia un modelo de atención que no solo cumpla con los estándares internacionales, sino que los encarne en su práctica.

Capítulo III:

El tercer capítulo representó la culminación del proceso analítico desarrollado en esta investigación, traduciendo los hallazgos de los capítulos previos en una propuesta integral de fortalecimiento institucional para la Policía Nacional Civil (PNC). Este apartado permitió consolidar una visión propositiva orientada a transformar el modelo de atención a víctimas de violencia de género desde un enfoque de calidad, derechos humanos y sostenibilidad, en consonancia con los compromisos internacionales que El Salvador ha asumido.

El análisis evidenció que el modelo actual, aunque formalmente consolidado, requiere un proceso de modernización y reestructuración que supere las limitaciones detectadas en los ámbitos de cobertura, coordinación, especialización y evaluación. La propuesta planteada parte de la estructura institucional existente —principalmente las unidades UNIMUJER-ODAC y los protocolos vigentes—, pero introduce innovaciones sustantivas orientadas a fortalecer su capacidad operativa y humana. Se enfatiza la necesidad de instaurar mecanismos de monitoreo permanentes, ampliar la cobertura territorial, incorporar indicadores de calidad y promover una cultura organizacional basada en la empatía, la rendición de cuentas y la mejora continua.

Desde los estándares internacionales, el capítulo demostró que la transformación del modelo no debe centrarse únicamente en la eficiencia técnica, sino también en la coherencia ética y la garantía de derechos. En este sentido, se integraron los principios de centralidad de la víctima, enfoque de género interseccional, participación social y reparación integral como ejes orientadores de la propuesta. De esta manera, cada acción planteada responde no solo a la necesidad de mejorar la atención policial, sino también a la obligación del Estado de asegurar una respuesta institucional digna, accesible y no discriminatoria.

El contraste entre el modelo actual y los referentes internacionales permitió proponer un conjunto de medidas estructuradas que no implican una ruptura institucional, sino un proceso gradual de fortalecimiento. Entre las acciones más destacadas se encuentran la creación de un sistema interoperable de información entre instituciones, el establecimiento de unidades de control de calidad en la atención, la formación obligatoria y continua del personal policial, y la apertura de espacios de participación ciudadana para monitorear los servicios. Estas medidas, además de responder a las

brechas identificadas, dotan al modelo de una visión prospectiva centrada en la sostenibilidad y la rendición de cuentas.

El capítulo también puso de manifiesto la importancia de transitar hacia un modelo de gestión pública con enfoque de resultados y participación social. La ausencia de mecanismos de evaluación sistemática y de retroalimentación proveniente de las víctimas ha sido uno de los mayores vacíos del modelo actual. En consecuencia, se plantea la necesidad de incorporar metodologías participativas que permitan medir la calidad de los servicios desde la experiencia de quienes los utilizan, promoviendo así una política pública más cercana, humana y transformadora.

En términos generales, la propuesta articula las conclusiones de todo el proceso investigativo: la PNC ha construido una base normativa y estructural significativa, pero aún enfrenta desafíos profundos para convertir esa base en una práctica coherente con los estándares internacionales de derechos humanos. La atención a víctimas debe trascender la lógica reactiva y avanzar hacia un modelo preventivo, coordinado y evaluable, donde la víctima sea el eje y no el punto de partida circunstancial.

De este modo, el conjunto de conclusiones derivadas de los tres capítulos permite afirmar que el Estado salvadoreño dispone de las condiciones mínimas para fortalecer su modelo institucional de atención, pero requiere voluntad política, inversión sostenida y compromiso intersectorial para garantizar una transformación real. El reto no es únicamente técnico, sino ético y estructural: consolidar un sistema de atención que refleje, en cada nivel, el respeto irrestricto a la dignidad de las mujeres y su derecho a vivir libres de violencia.

Estas reflexiones finales abren paso al conjunto de recomendaciones que, sustentadas en la evidencia y el análisis comparativo, buscan orientar una ruta de mejora institucional que haga posible una atención más justa, eficaz y humana, coherente con los valores universales de igualdad, justicia y derechos humanos que inspiran esta investigación.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de acción que se presentan a continuación deben interpretarse y aplicarse considerando el contexto institucional, normativo y presupuestario en el que operan las entidades responsables de la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en El Salvador. Las limitaciones estructurales identificadas —como la asignación presupuestaria, la disponibilidad de personal especializado, la cobertura territorial y los niveles de coordinación interinstitucional— condicionan el alcance y ritmo de implementación de cualquier acción de mejora. En este marco, resulta fundamental que las instituciones involucradas no solo ejecuten acciones orientadas a la prevención, atención y protección de las víctimas, sino que también documenten de manera sistemática dichas acciones, a fin de generar evidencia verificable sobre los esfuerzos realizados, facilitar la rendición de cuentas, fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación, y contribuir a la mejora continua de las políticas y servicios orientados a la erradicación de la violencia contra las mujeres. El propósito de este apartado es orientar decisiones estratégicas y operativas que permitan a la PNC avanzar hacia una atención verdaderamente centrada en la víctima, con base en estándares internacionales de calidad y derechos humanos. Cada recomendación ha sido elaborada desde una mirada integral, que reconoce tanto las limitaciones estructurales y culturales de la institución como su potencial de transformación mediante procesos de mejora continua.

Asimismo, se pretende que estas orientaciones sirvan como insumo para la formulación de políticas públicas más coherentes con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado salvadoreño, especialmente en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención de Belém do Pará y las directrices de la Organización Mundial de la Salud y ONU Mujeres. En este sentido, las recomendaciones no solo se conciben como un cierre del estudio, sino como un punto de partida para la acción institucional, el aprendizaje organizacional y la planificación orientada al desarrollo humano y la equidad de género.

A. Recomendaciones generales.

El fortalecimiento del modelo de atención a víctimas de violencia de género dentro de la Policía Nacional Civil (PNC) requiere una transformación institucional progresiva, orientada por la planificación estratégica, la calidad del servicio público y la protección efectiva de los derechos humanos. A partir de los hallazgos de esta investigación, se formulan las siguientes recomendaciones generales que constituyen líneas de acción prioritarias para consolidar un modelo coherente, sostenible y centrado en la víctima.

i. Fortalecimiento del marco institucional y normativo

Se recomienda actualizar y armonizar los instrumentos normativos de la PNC —especialmente el Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia de Género— con los compromisos internacionales derivados de la CEDAW, la Convención de Belém do Pará, las directrices de la OMS y los lineamientos técnicos de ONU Mujeres. Esta actualización debe contemplar la incorporación del enfoque interseccional, la atención diferenciada por edad, etnia, discapacidad y orientación sexual, así como la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas y sanciones por incumplimiento.

ii. Institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación de Calidad

Es fundamental implementar un sistema permanente de monitoreo, evaluación y mejora continua que permita medir la calidad de la atención desde indicadores objetivos y desde la percepción de las víctimas. Este sistema debe incorporar herramientas de evaluación participativa, encuestas de satisfacción usuaria y auditorías internas, orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas. La creación de un Observatorio de Calidad en la Atención a Víctimas dentro de la PNC, en articulación con ISDEMU y la sociedad civil, fortalecería la evidencia empírica y la gestión basada en resultados.

iii. Asignación presupuestaria sostenible y equitativa

El funcionamiento adecuado de las UNIMUJER-ODAC y la profesionalización del personal requieren recursos financieros estables. Por tanto, se recomienda establecer una línea presupuestaria específica y sostenida destinada a la atención a víctimas de violencia de género, incorporada de forma permanente en el presupuesto institucional de la PNC. Este mecanismo garantizaría la continuidad de los programas formativos, la mejora de la infraestructura, el equipamiento tecnológico y la expansión territorial de las unidades especializadas.

iv. Transformación cultural y organizacional

La efectividad del modelo no depende únicamente de la normativa, sino también del cambio cultural dentro de la institución. Se sugiere promover una estrategia institucional de transformación cultural que fomente valores de empatía, respeto, igualdad y responsabilidad. Esta estrategia puede desarrollarse mediante campañas internas, espacios de diálogo, reconocimiento al personal ejemplar y la incorporación de indicadores de desempeño relacionados con el trato digno hacia las víctimas.

v. Consolidación de la coordinación interinstitucional y multisectorial

La atención a víctimas de violencia de género requiere una articulación efectiva entre las distintas instituciones del Estado. Se recomienda formalizar protocolos de coordinación multisectorial que integren a la PNC, la fiscalía general de la República, el ISDEMU, el Ministerio de Salud y los juzgados especializados. Asimismo, deben fortalecerse las alianzas con la sociedad civil y la cooperación internacional para asegurar un abordaje integral y complementario.

vi. Garantía del principio de centralidad de la víctima

Todas las acciones institucionales deben girar en torno al principio de centralidad de la víctima, asegurando que su dignidad, seguridad y bienestar sean el eje del proceso. Esto implica adoptar procedimientos de atención empática, confidencial y libre de prejuicios, junto con la creación de mecanismos que garanticen la participación de las mujeres en la evaluación de los servicios y en la formulación de políticas públicas.

vii. Impulso a la formación continua y la profesionalización del personal

La consolidación de un modelo de calidad requiere personal competente y sensibilizado. Se recomienda diseñar un plan institucional de formación continua en derechos humanos, enfoque de género, atención a víctimas, comunicación empática y gestión de conflictos. La formación debe ser obligatoria, acreditable y periódica, articulada con universidades, organismos internacionales y centros de formación policial.

B. Recomendaciones específicas.

i. Dimensión normativa y de política pública.

La normativa que regula la atención a víctimas de violencia de género en la Policía Nacional Civil constituye el punto de partida para garantizar coherencia institucional. Sin embargo, la investigación evidenció la necesidad de actualizarla y armonizarla con los instrumentos internacionales ratificados por El Salvador.

Por ello, se recomienda:

- Actualizar y unificar los protocolos institucionales de atención, integrando las disposiciones de la LEIV con las directrices técnicas de la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y las guías operativas de ONU Mujeres.
- Incorporar el enfoque interseccional y de derechos humanos como principio transversal en toda la normativa interna, asegurando la atención diferenciada para mujeres rurales, indígenas, con discapacidad o de la diversidad sexual.
- Elaborar una Política Institucional de Atención Integral a Víctimas, que sirva como marco estratégico nacional para todas las dependencias de la PNC y que contemple objetivos, metas, indicadores y responsabilidades claras.
- Garantizar la obligatoriedad jurídica de la rendición de cuentas y la sanción institucional en los casos de incumplimiento de protocolos o revictimización comprobada.

Estas medidas buscan pasar de un enfoque declarativo a uno operativo, donde la normativa se convierta en herramienta viva de gestión y no en un simple referente formal.

ii. Dimensión operativa e institucional.

La calidad del servicio depende de la capacidad operativa para aplicar los principios normativos en el terreno. La desigual cobertura de las UNIMUJER-ODAC, la falta de recursos y la débil coordinación entre unidades continúan siendo obstáculos significativos.

Se recomienda:

- Ampliar la cobertura territorial de las UNIMUJER-ODAC, priorizando los municipios rurales, fronterizos y de alta incidencia de violencia.
- Implementar un sistema informático unificado e interoperable entre la PNC, la FGR, ISDEMU y los juzgados especializados, que permita dar seguimiento a los casos en tiempo

- real y garantizar la trazabilidad de las denuncias.
- Establecer Unidades de Control de Calidad en la Atención, encargadas de supervisar el cumplimiento de protocolos, tiempos de respuesta, trato a las víctimas y coordinación interinstitucional.
 - Dotar a las delegaciones de infraestructura adecuada y espacios privados para la recepción de denuncias, asegurando condiciones de privacidad, accesibilidad y seguridad.
 - Crear un mecanismo de atención móvil, que acerque los servicios policiales especializados a comunidades de difícil acceso, especialmente en zonas rurales o de alta dispersión geográfica.

Estas acciones permitirían avanzar hacia un modelo policial más inclusivo, eficaz y con presencia institucional equitativa en todo el territorio nacional.

iii. Dimensión formative y cultural.

El cambio organizacional no puede lograrse sin un proceso sostenido de formación y transformación cultural dentro de la institución. La investigación mostró que la sensibilización del personal sigue siendo limitada y que los valores institucionales deben alinearse con los principios de derechos humanos.

Se recomienda:

- Diseñar e implementar un Plan Nacional de Formación Continua, obligatorio para todo el personal policial, con contenidos sobre enfoque de género, derechos humanos, comunicación empática, primeros auxilios psicológicos y atención centrada en la víctima.
- Incluir módulos prácticos y evaluaciones certificadas, de manera que la formación sea acreditable y tenga incidencia real en los procesos de ascenso y evaluación del desempeño.
- Promover campañas internas de sensibilización, que fortalezcan la cultura del respeto y la responsabilidad institucional hacia las víctimas.
- Crear incentivos institucionales al personal ejemplar, que demuestre compromiso con la atención de calidad y el trato digno, como parte de un sistema de reconocimiento y mérito.
- Fomentar el intercambio regional de buenas prácticas, mediante alianzas con cuerpos policiales de otros países que ya han implementado modelos exitosos (como la Policía Púrpura de Colombia o las Casas de Justicia en México).

Este enfoque formativo contribuiría a transformar la cultura organizacional, promoviendo una policía empática, capacitada y comprometida con la igualdad sustantiva.

iv. Dimensión de coordinación y articulación interinstitucional.

La atención a víctimas de violencia de género requiere una respuesta articulada entre los distintos sectores del Estado. La falta de coordinación observada entre las instituciones competentes provoca duplicidad de esfuerzos, pérdida de información y revictimización.

Se recomienda:

- Establecer Mesas Técnicas Permanentes de Coordinación, integradas por la PNC, FGR, ISDEMU, MINSAL, PGR y los juzgados especializados, con participación de la sociedad civil y organismos de cooperación.
- Formalizar protocolos de referencia y contrarreferencia que regulen los tiempos, procedimientos y responsabilidades de cada institución en la atención integral.
- Crear una red nacional de atención y protección, bajo el liderazgo del ISDEMU, que garantice la derivación efectiva de casos y la atención oportuna en todos los niveles.
- Impulsar mecanismos de cooperación interinstitucional, mediante convenios de colaboración que fortalezcan el uso de recursos, capacitación cruzada y el seguimiento conjunto de los casos.
- Desarrollar campañas interinstitucionales de prevención y sensibilización, orientadas a la educación ciudadana y a la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Estas estrategias permitirían pasar de una respuesta fragmentada a un sistema integral de atención, basado en la cooperación, la corresponsabilidad y la complementariedad institucional.

v. Dimensión de evaluación, rendición de cuentas y sostenibilidad.

El estudio demostró que la PNC carece de mecanismos sistemáticos para medir la calidad y el impacto de su atención a víctimas. La sostenibilidad del modelo depende, en buena medida, de la capacidad para generar evidencia y mejorar con base en los resultados.

Se recomienda:

- Diseñar e implementar un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de Calidad, con indicadores cuantitativos y cualitativos que midan la eficiencia, accesibilidad, satisfacción y resultados de la atención policial.
- Realizar auditorías sociales y encuestas de percepción, que permitan incorporar la voz de las víctimas como parte del proceso de retroalimentación y mejora.
- Publicar informes anuales de desempeño institucional, accesibles al público, que documenten los avances, retos y compromisos asumidos.
- Vincular la cooperación internacional y la academia al proceso de evaluación, generando sinergias que fortalezcan la transparencia y la sostenibilidad del modelo.
- Asegurar la asignación presupuestaria multianual, priorizando la inversión en recursos humanos, infraestructura y tecnología, con el fin de garantizar la continuidad de las mejoras implementadas.

Con estas acciones, la institución podría avanzar hacia un modelo de atención sostenible, basado en evidencia, responsabilidad pública y mejora continua, alineado con los principios de eficiencia y desarrollo humano.

Las recomendaciones aquí expuestas constituyen una hoja de ruta para la transformación institucional de la Policía Nacional Civil, orientada hacia un modelo de atención a víctimas de violencia de género más humano, eficiente y sostenible. Su propósito trasciende el ámbito operativo:

buscan sentar las bases de una política pública integral que coloque la dignidad, la seguridad y los derechos de las mujeres en el centro de la acción estatal.

La aplicación coherente de estas propuestas permitiría avanzar hacia un modelo institucional alineado con los estándares internacionales de calidad y derechos humanos, donde la atención no se limite a la respuesta inmediata ante la violencia, sino que incorpore la prevención, la reparación y la garantía de no repetición como pilares de una política de Estado. En este sentido, la mejora del modelo policial no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como una herramienta para fortalecer la confianza ciudadana, la justicia y la equidad social.

Asimismo, el cumplimiento de estas recomendaciones exige un compromiso interinstitucional sostenido y la participación activa de todos los actores involucrados: Estado, sociedad civil, cooperación internacional y comunidad académica. Solo a través de la corresponsabilidad, la transparencia y la voluntad política será posible consolidar una atención que refleje los valores de empatía, profesionalismo y respeto hacia las víctimas.

Finalmente, este apartado reafirma que fortalecer la atención a las mujeres víctimas de violencia de género no es únicamente una obligación jurídica, sino un acto ético y de justicia social. Implica reconocer su derecho a una vida libre de violencia como condición indispensable para el desarrollo humano y la construcción de una sociedad más igualitaria. Avanzar hacia un modelo de atención con enfoque de calidad y derechos humanos es, por tanto, avanzar hacia un Estado más justo, sensible y comprometido con la dignidad de todas las personas.

ANEXOS

Anexo 1: MATRIZ DE COHERENCIA.

Elemento	Contenido del Estudio
Tema de investigación	Análisis del modelo actual de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador por parte de la Policía Nacional Civil, a la luz de estándares internacionales de calidad (2020–2024): Estudio documental.
Problema de investigación	A pesar de contar con un marco normativo sólido como la LEIV y con compromisos internacionales asumidos por el Estado salvadoreño, persisten dudas sobre la efectividad y alineación del modelo de atención brindado por la Policía Nacional Civil a las víctimas de violencia de género, especialmente en relación con estándares internacionales de calidad, enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.
Pregunta de investigación	¿En qué medida el modelo de atención a víctimas de violencia de género implementado por la Policía Nacional Civil en El Salvador (2020–2024) se alinea con los estándares internacionales de calidad en la materia?
Objetivo general	Analizar el modelo actual de atención a víctimas de violencia de género en El Salvador, con el fin de identificar oportunidades de mejora alineadas con estándares internacionales.
Objetivos específicos	1. Identificar los principales componentes del modelo de atención a víctimas de violencia de género desarrollado por la PNC en el marco de la LEIV. 2. Describir los estándares internacionales de calidad en la atención a víctimas de violencia de género. 3. Contrastar el modelo institucional de atención de la PNC con los estándares internacionales previamente definidos. 4. Establecer hallazgos, brechas o niveles de cumplimiento que permitan reflexionar sobre el grado de alineación entre el modelo nacional y los compromisos internacionales.
Justificación	Esta tesis busca contribuir al fortalecimiento

	del sistema nacional de atención a víctimas de violencia de género, proponiendo mejoras con base en un análisis técnico que considera derechos humanos, inclusión y sostenibilidad, aportando insumos útiles para formuladores de política y actores del sistema de justicia.
Variables principales	<ul style="list-style-type: none"> - Independiente: Modelo de atención a víctimas (estructura, procesos, normativa, articulación). - Dependiente: Calidad y efectividad del servicio (acceso, satisfacción, protección, recuperación). - Moderadoras: Enfoque de género, formación del personal, recursos disponibles, atención a poblaciones diversas.
Categorías de análisis	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo institucional de atención de la PNC: estructura, procedimientos, principios rectores, enfoque de género y derechos humanos. - Estándares internacionales de calidad: accesibilidad, integralidad, coordinación interinstitucional, no revictimización, enfoque diferenciado.
Marco teórico	<ul style="list-style-type: none"> - ONU Mujeres (s.f.): Servicios esenciales y principios de atención a víctimas. - Brundtland (1987): Desarrollo humano sostenible. - Pearson (2018): Modelo One-Stop Centre. - ISDEMU, LEIV (2011): Marco normativo nacional especializado.
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque: Cualitativo - Diseño: Estudio documental centrado en la PNC a nivel nacional - Técnica: Análisis documental de protocolos institucionales, manuales, directrices operativas y normativa vigente (2020–2024).
Impacto esperado	Identificar brechas o fortalezas del modelo actual de atención a víctimas de violencia de género en la PNC, promoviendo recomendaciones que fortalezcan el cumplimiento de estándares internacionales, el respeto de los derechos humanos y una atención más digna, efectiva y empática hacia las personas sobrevivientes.

Anexo 2: GUIA DE ANALISIS DOCUMENTAL.

Título del documento analizado	Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador (INL, 2023)
Fuente / Autor institucional	Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL)
Año / Fecha de publicación	2023 (pendiente de publicación)
Tipo de documento	Diagnóstico técnico institucional
Nivel de procedencia	Nacional
Criterios de inclusión	Periodo 2020–2024; relación directa con atención a víctimas; documento institucional.
Categoría de análisis	Modelo institucional de atención de la PNC
Subcategoría o tema específico	Coordinación interinstitucional y enfoque de derechos humanos
Descripción o síntesis del contenido	Identifica limitaciones en la coordinación entre PNC, FGR e ISDEMU; señala la falta de infraestructura adecuada para atención confidencial.
Hallazgos relevantes	40 % de las delegaciones no garantizan privacidad; formación insuficiente en enfoque de género.
Relación con los objetivos específicos	Objetivo 3: Contrastar el modelo institucional con los estándares internacionales.
Observaciones del investigador	Refleja brechas estructurales en los mecanismos de protección y atención a víctimas.
Referencia bibliográfica (Chicago)	INL. Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador. San Salvador, 2023. (Pendiente de publicación).

Anexo 3: GUIA DE ANALISIS DOCUMENTAL II.

Título del documento analizado	Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (PNC, 2020).
Fuente / Autor institucional	Policía Nacional Civil, ISDEMU, ONU Mujeres, MJSP, etc.
Año / Fecha de publicación	2020.
Tipo de documento	Protocolo institucional operativo
Nivel de procedencia	Nacional
Criterios de inclusión	- Documento vigente durante el período de análisis 2020-2024; - Emitido por institución oficial del Estado Salvadoreño; - Relevancia directa con la atención a víctimas de violencia de género; - Enfoque de derechos humanos y género explícitamente incorporado.
Criterios de exclusión	- Versiones anteriores al año 2020.
Categoría de análisis	- Modelo institucional de atención de la PNC
Subcategoría o tema específico	Procedimientos operativos, enfoque de derechos humanos y principios de no revictimización.
Descripción o síntesis del contenido	El documento establece las directrices y pasos que debe seguir el personal policial en casos de violencia intrafamiliar o de género. Incluye la recepción de denuncias, la evaluación preliminar del riesgo, la activación de medidas de protección inmediatas y la coordinación con instituciones como la fiscalía general de la República y el ISDEMU. Además, incorpora los principios de confidencialidad, respeto y atención diferenciada a las víctimas.
Hallazgos relevantes	- Estandariza procedimientos de actuación policial con enfoque de derechos humanos; - Promueve el trato digno y la no revictimización; - Define rutas de coordinación interinstitucional, aunque su aplicación práctica varía entre delegaciones; - Se detecta falta de indicadores de calidad o mecanismos de evaluación del cumplimiento del protocolo.
Relación con los objetivos específicos	Objetivo 3: Contrastar el modelo institucional de la PNC con los estándares internacionales previamente definidos.
Observaciones del investigador	El protocolo constituye una herramienta normativa avanzada, pero su implementación carece de mecanismos de seguimiento y evaluación. Se observa una brecha entre lo

	establecido en el documento y su cumplimiento operativo, especialmente en delegaciones rurales.
Referencia bibliográfica (formato Chicago)	Policía Nacional Civil (PNC). Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres. San Salvador: Policía Nacional Civil, 2020.

Anexo 4: Definición Operativa de categorías.

Elaboración propia a partir de CEDAW (1979), Belém do Pará (1994), OMS (2013), ONU Mujeres (s.f.) y Codina (2010).

Categoría principal	Definición teórica	Definición operativa	Fuente referencial
<p>1. Modelo institucional de atención de la Policía Nacional Civil (PNC)</p>	<p>Conjunto de principios, normas, estructuras, procedimientos y recursos que la PNC emplea para brindar atención a mujeres víctimas de violencia de género. Este modelo integra el marco legal nacional (LEIV) y protocolos internos.</p>	<p>Comprende las disposiciones contenidas en la LEIV, el Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2020) y los lineamientos institucionales de las UNIMUJER-ODAC. Se analiza su estructura, alcance, articulación interinstitucional y mecanismos de atención.</p>	<p>LEIV (2011); PNC (2016, 2020); ISDEMU (2022).</p>
<p>2. Estándares internacionales de calidad en atención a víctimas de violencia de género</p>	<p>Conjunto de lineamientos, principios y parámetros definidos por organismos internacionales para garantizar una atención accesible, integral, coordinada, empática y libre de discriminación.</p>	<p>Se identifican los criterios establecidos por la CEDAW (1979), Belém do Pará (1994), OMS (2013) y ONU Mujeres (s.f.), contrastándolos con las prácticas institucionales observadas en la PNC.</p>	<p>CEDAW (1979); Belém do Pará (1994); OMS (2013); ONU Mujeres (2015).</p>

Anexo 5: subcategorías derivadas y sus definiciones.
 Elaboración propia a partir de CEDAW (1979), Belém do Pará (1994), OMS (2013), ONU Mujeres (s.f.) y Codina (2010).

Categoría	Subcategoría	Definición teórica	Definición operativa	Indicadores de observación documental
1. Modelo institucional de atención de la PNC	1.1 Estructura organizativa	Forma en que se distribuyen las funciones, competencias y jerarquías dentro de la PNC para atender a víctimas de violencia de género.	Identificación de unidades especializadas (UNIMUJER-ODAC), protocolos de actuación y mecanismos de coordinación interna.	Existencia de unidades, manuales, protocolos, organigramas y personal designado.
	1.2 Procedimientos operativos	Secuencia de acciones que regulan la recepción de denuncias, la activación de medidas de protección y la referencia de casos.	Análisis del cumplimiento del <i>Protocolo de Actuación Policial 2020</i> y otras guías operativas.	Procedimientos descritos vs. aplicados; uniformidad entre delegaciones.
	1.3 Recursos institucionales	Disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos para la atención especializada	Evaluación de recursos asignados a las UNIMUJER-ODAC (presupuesto, formación y equipamiento).	Presupuesto anual, capacitación, dotación tecnológica, número de personal.
	1.4 Principios rectores	Valores que orientan la atención a víctimas según la LEIV y la normativa institucional (dignidad, confidencialidad, respeto, empatía).	Identificación del grado en que estos principios están explícitos en los protocolos y su nivel de aplicación en la práctica.	Presencia de principios en documentos; mecanismos de control o supervisión.

	1.5 Enfoque de género y derechos humanos	Perspectiva que reconoce la desigualdad estructural entre hombres y mujeres y promueve la atención centrada en derechos.	Análisis del nivel de transversalización de ambos enfoques en la normativa y procedimientos policiales.	Inclusión explícita de ambos enfoques; lenguaje institucional; acciones afirmativas.
2. Estándares internacionales de calidad	2.1 Accesibilidad	Disponibilidad de servicios sin barreras geográficas, económicas o culturales.	Revisión del acceso territorial, horarios, infraestructura y trato inclusivo.	Cobertura de UNIMUJER-ODAC; atención 24/7; infraestructura diferenciada.
	2.2 Integralidad	Capacidad del servicio para brindar atención física, psicológica, legal y social.	Identificación de articulaciones entre la PNC, FGR, ISDEMU y otras instituciones.	Protocolos de derivación; convenios interinstitucionales; rutas de atención.
	2.3 Coordinación interinstitucional	Cooperación estructurada entre instituciones para garantizar continuidad en la atención.	Evaluación de mecanismos formales de coordinación, mesas locales y protocolos conjuntos.	Acuerdos firmados; existencia de rutas integradas; informes de coordinación.
	2.4 No revictimización	Principio que busca evitar daños adicionales a la víctima durante el proceso de denuncia o atención.	Revisión de procedimientos que previenen interrogatorios repetitivos, exposición pública o trato insensible.	Protocolos sobre entrevistas; capacitación; control disciplinario.
	2.5 Enfoque diferenciado	Adaptación de la atención a condiciones específicas (edad, etnia, discapacidad,	Revisión del reconocimiento institucional de grupos vulnerables y de medidas	Manuales o lineamientos con atención especializada; existencia de personal

		orientación sexual).	diferenciadas.	sensibilizado.
--	--	----------------------	----------------	----------------

Anexo 6: Criterios de Inclusión y Exclusión de Documentos Revisados
 Elaboración propia con base en Codina (2010), Sandoval (2019) y Guía para la elaboración de proyectos de investigación de la Universidad de El Salvador (2021).

- Criterios de inclusión y exclusión:

Categoría	Criterios de Inclusión	Criterios de Exclusión	Justificación metodológica
Relevancia temática	Documentos que aborden la atención institucional a víctimas de violencia de género, especialmente desde el rol de la PNC.	Documentos centrados en otros tipos de violencia (juvenil, pandillas, delitos comunes) sin relación directa con la violencia de género.	Garantizar que las fuentes analizadas respondan directamente a los objetivos y la pregunta de investigación.
Periodo temporal (2020–2024)	Se incluyen documentos elaborados, actualizados o vigentes durante el periodo 2020–2024.	Se excluyen documentos publicados antes de 2020 o que hayan sido sustituidos por versiones posteriores.	El estudio busca analizar el modelo actual de atención, por lo que se limita al marco temporal más reciente.
Origen institucional	Documentos oficiales emitidos por instituciones públicas nacionales (PNC, ISDEMU, MJSP, PDDH, FGR) o por organismos internacionales (ONU Mujeres, OMS, OEA, CEDAW).	Documentos sin autoría institucional, informes periodísticos o publicaciones sin validación técnica.	Garantizar fiabilidad y validez de las fuentes analizadas.
Disponibilidad y acceso	Documentos disponibles en formato físico o digital, completos y verificables.	Documentos incompletos, filtrados o sin confirmación de autenticidad institucional.	Evitar sesgos o errores derivados de fuentes no verificadas.
Pertinencia normativa	Textos legales, protocolos, lineamientos, diagnósticos, evaluaciones o manuales vinculados a la atención a víctimas.	Documentos de carácter político o comunicativo (boletines, discursos, campañas).	Centrar el análisis en fuentes técnicas, normativas y operativas.
Representatividad institucional	Documentos que reflejan políticas o mecanismos aplicados a	Documentos de experiencias aisladas o de baja aplicabilidad	Permite generalizar los hallazgos al modelo institucional completo.

	nivel nacional o institucional.	nacional.	
Enfoque de género y derechos humanos	Fuentes que integran explícitamente principios de igualdad, no discriminación y enfoque centrado en las víctimas.	Fuentes que carecen de perspectiva de género o no abordan derechos humanos.	Alinear el corpus documental con el marco conceptual del estudio.
Actualización y vigencia	Versiones más recientes o actualizadas de protocolos, leyes o planes institucionales.	Versiones anteriores que ya fueron reemplazadas oficialmente.	Mantener actualidad y coherencia con el marco jurídico vigente.

- Aplicación de criterios (ejemplificado)

Documento revisado	Cumple criterios de inclusión	Exclusión justificada (si aplica)	Observaciones
Protocolo de Actuación Policial ante Casos de Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (PNC, 2020)	✓	—	Documento oficial vigente. Base principal del análisis sobre el modelo institucional de atención.
Diagnóstico sobre atención a víctimas de violencia de género en El Salvador (INL, 2023)	✓	—	Pendiente de publicación, pero revisado como fuente técnica institucional.
Plan Estratégico Institucional de la PNC 2017–2019	✗	No corresponde al periodo de análisis 2020–2024.	Excluido por temporalidad.
Informe de Seguimiento al Plan Nacional para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (ISDEMU, 2022)	✓	—	Pertinente por su carácter evaluativo del sistema de atención nacional.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (ONU, 1979)	✓	—	Fuente internacional de referencia normativa (no excluida por su carácter fundacional).
Informe de Prensa de la PNC sobre capturas por violencia intrafamiliar (2021)	✗	No cumple criterios de pertinencia técnica ni autoría formal.	Excluido por falta de validez académica.

Anexo 7: Anexos Digitales.

[Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer BELÉM DO PARÁ](#)

[INL Diagnóstico inicial de los servicios actuales prestados a las víctimas de violencia de género \(GBV\) en El Salvador.](#)

[Informe de Hechos de Violencia contra la Mujer 2022](#)

[Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres LIE](#)

[Protocolo PNC 2020](#)

[Reglamento de la Ley del ISDEMU](#)

[Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer CEDAW](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LEIV). Decreto Legislativo N.º 520, San Salvador, 2011.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Constitución de la República de El Salvador. San Salvador, 1983.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Organización de los Estados Americanos, 1994.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Naciones Unidas, 1979.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). Directrices clínicas y de políticas para responder a la violencia contra las mujeres. Ginebra: OMS, 2013.
- ONU Mujeres. Guía de Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia. Nueva York: ONU Mujeres, s.f.
- Policía Nacional Civil (PNC). Protocolo para el abordaje de la violencia y discriminación por razones de género contra las mujeres al interior de la Policía Nacional Civil. San Salvador: PNC, 2016.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en El Salvador. San Salvador: PDDH, 2022.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). Informe Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2021. San Salvador: ISDEMU, 2022.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Diagnóstico Nacional del Sistema de Atención a Víctimas de Violencia de Género. San Salvador: MJSP, 2023.
- Fiscalía General de la República (FGR). Informe de gestión sobre casos de violencia de género 2021–2022. San Salvador: FGR, 2022.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., y Berry, L. SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing* 64, no. 1 (1988): 12–40.
- Osborne, Stephen, Zoe Radnor y Greta Nasi. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration* 43, no. 2 (2013): 135–158.
- Bouckaert, Geert y Steven Van de Walle. Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of ‘Good Governance’. *Public Management Review* 5, no. 2 (2003): 229–251.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG-CEPAL). Santiago de Chile: CEPAL, 2023.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Evaluación del modelo institucional de atención a la violencia de género en Centroamérica. Nueva York: PNUD, 2022.
- Acosta Silva, Adolfo. Metodología de la investigación jurídica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.

- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.
- Codina, José. *Metodología de la investigación documental*. México: Trillas, 2010.
- Cortez Hernández, Ana Lucía, y Álvarez Cisneros, Enrique. *Investigación jurídica y técnicas de análisis de la norma*. Ciudad de México: UNAM, 2014.
- Heise, Lori. *Violence Against Women: An Integrated, Ecological Framework*. *Violence Against Women* 4, no. 3 (1998): 262–290.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela. *Claves feministas para la negociación en el amor*. Madrid: Horas y Horas, 2003.
- Luckmann, Thomas. *Teoría del interaccionismo simbólico*. Buenos Aires: Amorrortu, 2008.
- Naciones Unidas. *Recomendación General N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General N.º 19 (CEDAW/C/GC/35)*. Nueva York: ONU, 2017.
- ONU Mujeres. *Manual de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia*. Nueva York: ONU Mujeres, 2015.
- Osborne, Stephen, y Louise Brown. *Managing Public Service Innovation: The Case of UK Public Services Reform*. *Public Money & Management* 31, no. 3 (2011): 203–210.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., y Berry, L. *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*. *Journal of Marketing* 49, no. 4 (1985): 41–50.
- PNUD. *Guía metodológica para la incorporación del enfoque de derechos humanos y de género en la gestión pública*. Panamá: PNUD, 2021.
- Sandoval, Carlos. *Enfoques de investigación cualitativa en las ciencias sociales: una guía práctica*. Buenos Aires: CLACSO, 2019.
- Taylor, Steven, y Robert Bogdan. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós, 2000.
- Yin, Robert K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2018.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). *Evaluación de la Estrategia Nacional para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres 2016–2021*. San Salvador: ISDEMU, 2022.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). *Evaluación de cobertura de las UNIMUJER-ODAC*. San Salvador: MJSP, 2023. [Pendiente de publicación].
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA). *Informe sobre la situación de la violencia feminicida en El Salvador 2020–2022*. San Salvador: ORMUSA, 2023.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Informe especial sobre la atención institucional a mujeres víctimas de violencia*. San Salvador: PDDH, 2021.
- Programa Spotlight El Salvador. *Fortalecimiento institucional para la atención integral a mujeres y niñas víctimas de violencia*. San Salvador: ONU Mujeres y Unión Europea, 2022.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). *Recomendación DDH/DGA/0062/2022 sobre vulneración de derechos políticos de mujeres trans candidatas en elecciones municipales 2021*. San Salvador: PDDH, 2022.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. *Sentencia 314-2015 sobre responsabilidad estatal en la protección de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar*. San Salvador: CSJ, 2015.
- ONU Mujeres. *Informe Global sobre la Violencia contra las Mujeres 2022*. Nueva York:

- ONU Mujeres, 2023.
- Organización de Estados Americanos (OEA). Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI): Evaluación Hemisférica 2022. Washington D.C.: OEA, 2022.
 - Organización Mundial de la Salud (OMS). Violence Against Women: Prevalence Estimates, 2018. Ginebra: OMS, 2021.
 - Asamblea General de las Naciones Unidas. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU, 2015.
 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Resolución 1/2020: Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Washington D.C.: OEA, 2020.
 - Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en las Américas. Washington D.C.: OEA, 2022.
 - Naciones Unidas. Manual sobre la legislación en materia de violencia contra la mujer. Nueva York: ONU, 2012.
 - Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres (A/76/141). Nueva York: ONU, 2021.
 - ONU Mujeres. Normas y estándares internacionales para la prestación de servicios esenciales a mujeres y niñas víctimas de violencia. Nueva York: ONU Mujeres, 2021.
 - Organización Mundial de la Salud (OMS). Responding to Intimate Partner Violence and Sexual Violence against Women: WHO Clinical and Policy Guidelines. Ginebra: OMS, 2013.
 - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Marco de calidad para políticas públicas inclusivas y con enfoque de género. París: UNESCO, 2019.
 - Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). Plan Nacional para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres 2021–2025. San Salvador: ISDEMU, 2021.
 - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Política Institucional de Igualdad y No Discriminación de la Policía Nacional Civil. San Salvador: MJSP, 2022.
 - Policía Nacional Civil (PNC). Manual de Procedimientos Operativos para la Atención de Casos de Violencia contra las Mujeres. San Salvador: PNC, 2020.
 - Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Informe Especial sobre el Cumplimiento del Derecho a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres 2023. San Salvador: PDDH, 2023.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Regional sobre Calidad Institucional y Equidad de Género en los Servicios Públicos 2022. Panamá: PNUD, 2022.
 - Secretaría de Innovación de la Presidencia. Lineamientos para la digitalización y gestión de información en instituciones públicas con enfoque de calidad. San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2023.
 - Unión Europea y ONU Mujeres. Programa Spotlight El Salvador: Informe de resultados 2022. San Salvador: ONU Mujeres y UE, 2023.
 - Bouckaert, Geert, y Steven Van de Walle. Public Performance & Management Reform: Driving Service Quality in the Public Sector. Londres: Routledge, 2018.
 - Denhardt, Janet, y Robert Denhardt. The New Public Service: Serving, Not Steering. 4ª ed. Nueva York: Routledge, 2015.
 - Heise, Lori, Mary Ellsberg y Megan Gottemoeller. Ending Violence Against Women: Population Reports, Series L, No. 11. Baltimore: Johns Hopkins University, 1999.

- Osborne, Stephen, Zoe Radnor y Greta Nasi. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration* 43, no. 2 (2013): 135–158.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., y Berry, L. SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing* 64, no. 1 (1988): 12–40.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1999.
- Stiglitz, Joseph. *Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being*. Nueva York: The New Press, 2019.
- Van Dooren, Wouter, y Geert Bouckaert. *Performance Management in the Public Sector*. Londres: Routledge, 2015.
- Zamudio, María. *Gestión pública y enfoque de derechos humanos: herramientas para la calidad institucional*. Buenos Aires: CLACSO, 2020.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Evaluación del impacto institucional de las políticas de género en América Latina 2018–2022*. Washington D.C.: BID, 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Guía para la construcción de indicadores de calidad institucional en servicios públicos*. Santiago de Chile: CEPAL, 2021.
- Instituto Nacional de la Mujer de México (INMUJERES). *Modelo Integral de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia (MIAV)*. Ciudad de México: INMUJERES, 2020.
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA). *Informe de seguimiento a las políticas públicas de atención a la violencia de género 2022–2023*. San Salvador: ORMUSA, 2023.
- Red Feminista Latinoamericana. *Buenas prácticas en la atención policial a mujeres sobrevivientes de violencia*. Bogotá: RedLat, 2023.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Quality Assurance Framework for Gender-Based Violence Services*. Nueva York: UNDP, 2022.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Sentencia del 19 de noviembre de 2015. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. *Resolución de la Sala de lo Constitucional sobre omisiones institucionales en casos de violencia contra las mujeres (Ref. 47-2020)*. San Salvador: CSJ, 2020.