

# INFORME FINAL

## EVALUACIÓN

### Programa Conjunto:

Fortaleciendo la Seguridad Humana y resiliencia  
mediante el impulso de la coexistencia Pacífica  
en el Perú



# FORTALECIENDO LA SEGURIDAD HUMANA Y RESILIENCIA MEDIANTE EL IMPULSO DE LA COEXISTENCIA PACÍFICA EN EL PERÚ.

PROYECTO 00090729

**Período en que se ha realizado la evaluación:** Durante los dos últimos meses de finalización del Programa Conjunto (noviembre-diciembre 2017).

**Fecha del Informe Final:** \_\_\_\_\_ 24 de diciembre de 2017

**Ubicación de la intervención evaluada:** \_\_\_\_\_ Trujillo, La Libertad, Perú.

**Evaluación a cargo de:** \_\_\_\_\_ Carmen Vildoso Chirinos.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Pág. 1	Lista de acrónimos y abreviaturas
2	Resumen Ejecutivo
5	Introducción
6	Historia y contexto regional y local
8	Descripción de la intervención
11	Alcance y objetivos de la evaluación
14	Enfoque de la evaluación y métodos
16	Análisis de datos
17	Buenas prácticas y lecciones aprendidas
21	Hallazgos
21	<b>A.</b> Hallazgos sobre Coordinación interagencial y Gestión del PCSH
24	<b>B.</b> Hallazgos de acuerdo con la meta y a los objetivos del PCSH
30	<b>C.</b> Actualización de la línea de base
32	<b>D.</b> Mejoras en favor de los grupos beneficiarios al final del proyecto. Vínculo con los ODS.
36	<b>E.</b> Hallazgos en materia de sostenibilidad y replicabilidad
38	Conclusiones
40	Recomendaciones

Copyright © 2017

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

*Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco el de su Junta Ejecutiva ni de sus estados miembros.*

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>APP</b> .....	Alianza para el Progreso
<b>CEM</b> .....	Centro de Emergencia Mujer
<b>D1</b> .....	Asociación Cultural Ángeles D1
<b>DeportVida</b> .....	ONG DeportVida
<b>DEVIDA</b> .....	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
<b>GERESA</b> .....	Gerencia Regional de Salud
<b>GRL</b> .....	Gobierno Regional La Libertad
<b>IDH</b> .....	Índice de Desarrollo Humano
<b>INEI</b> .....	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>MDEL</b> .....	Municipalidad Distrital El Porvenir
<b>MDFM</b> .....	Municipalidad Distrital Florencia de Mora
<b>MDLE</b> .....	Municipalidad Distrital La Esperanza
<b>MIMP</b> .....	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>MINEDU</b> .....	Ministerio de Educación
<b>MININTER</b> .....	Ministerio del Interior
<b>MINJUS</b> .....	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
<b>MPT</b> .....	Municipalidad Provincial de Trujillo
<b>PCSH</b> .....	Programa Conjunto de Seguridad Humana
<b>ODS</b> .....	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OIT</b> .....	Organización Internacional del Trabajo
<b>OPS</b> .....	Organización Panamericana de la Salud
<b>PAHO</b> .....	Pan American Health Organisation
<b>PAP</b> .....	Partido Aprista Peruano (también APRA – Alianza Popular Revolucionaria Americana)
<b>PBI</b> .....	Producto Bruto Interno
<b>PNUD</b> .....	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SENATI</b> .....	Servicio Nacional
<b>SH</b> .....	Seguridad Humana
<b>SUCAMEC</b> .....	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
<b>UGEL</b> .....	Unidad de Gestión Educativa Local
<b>UNCT</b> .....	United Nations Country Team
<b>UNFPA</b> .....	United Nations Population Fund
<b>UNLIREC</b> .....	United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean
<b>UNODC</b> .....	United Nations Office on Drugs and Crime
<b>UNTFHS</b> .....	United Nations Trust Fund for Human Security

# I. RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Conjunto de Seguridad Humana (PCSH) se inició en abril del 2014 y se extendió hasta diciembre del 2017. Se propuso como meta desarrollar un modelo autosostenible, multisectorial, holístico y replicable para reducir el crimen en comunidades vulnerables y de alto riesgo, con un énfasis particular en su empoderamiento en la resistencia a la criminalidad a través de programas educacionales y de empleo. Los distritos piloto fueron El Porvenir, Florencia de Mora y La Esperanza, en la ciudad de Trujillo. Los objetivos del PCSH son: 1. La reducción de los crímenes graves, 2. La reducción de la violencia de género, y 3. La reducción del nivel de involucramiento de los jóvenes en actividades delictivas. Se denomina Programa Conjunto porque articula a cinco agencias de NNUU: PNUD, OPS, UNFPA, UNLIREC y UNODC.

La presente evaluación ha tenido los siguientes objetivos:

- Medir y proporcionar hallazgos que den evidencia del nivel de implementación del PCSH, grado de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados obtenidos y productos entregados del PCSH, respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
- En el caso de que no se haya logrado algún objetivo, indicar los motivos.
- Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas realizadas en la ejecución del PCSH, de conformidad con lo expuesto en el mandato inicial del documento de proyecto y sus modificatorias, con el objetivo de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de alguno de sus componentes.
- Proponer o identificar si la experiencia puede ser replicada en otras regiones del país, tomando en consideración los enfoques transversales de interculturalidad, género y derechos humanos.

La metodología utilizada en la evaluación se ha basado principalmente en entrevistas a los distintos actores a distintos niveles y en reuniones con grupos de jóvenes y mujeres, abarcando los tres distritos piloto. Complementariamente se ha recurrido a información secundaria.

El PCSH impulsó acuerdos con las autoridades locales y estimuló a diferentes ministerios para que inviertan en esos distritos, apuntalando los factores de protección. Permanentemente ha jugado un rol catalizador en el involucramiento de diferentes sectores y autoridades en un enfoque de seguridad humana orientado principalmente a los jóvenes, a la prevención de la violencia de género y a la capacitación de funcionarios vinculados a temas de seguridad.

El PCSH ha promovido estilos de vida saludable, a través del deporte, la danza y la educación en derechos del niño. Los adolescentes participantes en programas deportivos han contado con entrenadores capacitados mediante un manual elaborado por el PCSH “Jugando contra la violencia”. Los jóvenes capacitados en la danza urbana se han sentido libres del ambiente de stress y violencia, han creado canciones con mensajes de paz y han llevado su arte a diferentes espacios públicos. Se ha validado una Guía para docentes y un módulo para estudiantes de los primeros años de secundaria con el lema “Escuelas fuertes para prevenir la violencia”. También se ha desarrollado actividades de capacitación en emprendimientos para jóvenes y mujeres.

Se ha trabajado los directores de las UGEL, directores, docentes, padres y estudiantes de las escuelas de los tres distritos de intervención para fortalecer la intervención en aula, elaborando con metodología participativa módulos que contribuyan al acercamiento de los jóvenes a las rutas de atención del Estado y permitan una mayor autoconciencia de las dificultades y oportunidades en su entorno, creando un grupo de docentes con capacidades para fortalecer el rol de la escuela como agente protector de violencia.

Asimismo, se ha constituido un grupo Jóvenes por la Seguridad Humana, con universitarios que han desarrollado capacidades para analizar esta problemática, replicar los temas trabajados e investigar por su cuenta. Esta fue una innovación en el trans-

curso de la implementación que merece ser replicada en futuros Programas. Otro factor positivo no previsto inicialmente fue la inclusión en el marco del PCSH del proyecto “Voluntariado joven para la consolidación de la paz y el desarme: Jóvenes midiendo la seguridad de la comunidad mediante indicadores participativos”.

Se ha constituido una red de mujeres líderes en los tres distritos de intervención, fortalecidas en términos personales y se ha estimulado su capacitación para la generación de ingresos. Se ha iniciado una campaña para involucrar a los hombres en la prevención de la violencia denominada “Hombres por relaciones igualitarias”. Se ha trabajado articuladamente con la Gerencia Regional de Salud, promoviendo la creación de centros de Salud Comunitaria y se ha contribuido al funcionamiento de un Centro de Emergencia Mujer en Florencia de Mora.

Se ha promovido el enfoque restaurativo en adolescentes en conflicto con la ley penal y se trabaja con el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa. Se efectuaron dos destrucciones de armas de fuego, en coordinación con la SUCAMEC, sacando de circulación 3,200. Se ha capacitado a un conjunto relevante de fiscales, policías y funcionarios vinculados a los temas de seguridad, que reconocen la calidad de los talleres y seminarios organizados por el PCSH.

Los objetivos y resultados previstos de los distritos y de la provincia se han logrado superando algunos problemas: Según ciertas apreciaciones, el diseño del Programa no se basaba en una nítida teoría del cambio<sup>1</sup> y/o una visión de procesos claramente formulada<sup>2</sup> o bien la fragmentación de la ejecución<sup>3</sup> generó una ausencia de coordinación en las intervenciones afectando la posibilidad de propiciar sinergias. La versión original del PCSH detallaba mucho las actividades a realizar, no tanto las hipótesis sobre los modelos a desarrollar y el proceso para su elaboración. Por otro lado, en cuanto a la implementación, las agencias responsables confiaron en la cooperación de una contraparte – el Gobierno Regional – que disminuyó luego de ciertos cambios políticos. Estos cambios afectaron al PCSH. Durante un buen tiempo el Programa estuvo sin Coordinador; durante un lapso mayor no contó con el equipo ni la infraestructura adecuada para su funcionamiento. Paulatinamente estos problemas fueron corregidos. Al final de la intervención las mejoras para los grupos beneficiarios se han producido pero los modelos que se pretendía desarrollar no han sido sistematizados.

Contribuyó al logro de los resultados y a la plena ejecución del presupuesto la extensión del PCSH de fines de febrero a fines de diciembre, aun cuando en ese lapso Trujillo fue afectado por los huaicos ocasionados por el Niño Costero 2017. Los distritos piloto son especialmente vulnerables a este tipo de desastres pues las poblaciones más pobres generalmente viven en lugares más expuestos. El PCSH pasó a apoyar a las redes de jóvenes y mujeres y a las municipalidades para enfrentar esta situación respondiendo así a otra dimensión de la seguridad humana.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad y de la réplica, el programa Barrio Seguro que está a cargo del Ministerio del Interior y es a la vez una política multisectorial representa la vía más efectiva para articular intervenciones de este tipo. Una dimensión pendiente es cómo comprometer al empresariado en el financiamiento de estrategias de seguridad humana, especialmente considerando que el déficit en este rubro resta competitividad a la región.

Como tarea principal para las agencias involucradas ha quedado la sistematización del modelo de seguridad humana que se desprende de la intervención, en términos globales, así como de los modelos específicos para cada objetivo. Temas específicos que profundizar son:

- a. El rol de la escuela como espacio en el que se reproduce la violencia, entre compañeros e incluso contra los profesores.
- b. Masculinidades, un asunto que se ha abordado bien pero aun en pequeña escala.

---

1 Entrevista Zilda Cárcamo

2 Entrevista María Edith Baca

3 Entrevista Leonor Suárez

Finalmente, la necesidad de ubicar los esfuerzos por el empoderamiento de los más vulnerables en el contexto del enfrentamiento a la desigualdad y discriminación en la sociedad.

## II. INTRODUCCIÓN

El propósito de la evaluación es identificar hallazgos, formular conclusiones y plantear recomendaciones prácticas sobre la intervención en materia de seguridad humana desarrollada en tres distritos de alto riesgo en la provincia de Trujillo, examinar la sostenibilidad de la iniciativa y las bases para una estrategia que facilite tanto la sostenibilidad como la réplica.

Se realiza al final del Programa habiendo transcurrido el tiempo necesario no solo para generar efectos a favor de los beneficiarios que habitan u operan en los tres distritos piloto sino para verificar el grado de validación del modelo postulado por el PCSH, su sostenibilidad y los factores que pueden contribuir a su réplica.

Los usuarios principales de la evaluación son las agencias involucradas; el Gobierno Regional de La Libertad, la Municipalidad Provincial de Trujillo, las municipalidades distritales y otros actores relevantes deberían conocer los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

### III. HISTORIA Y CONTEXTO REGIONAL Y LOCAL

Trujillo, capital del departamento de La Libertad, fue fundada por los españoles en 1534, convirtiéndose en una de las principales ciudades del Virreinato. En el siglo XVI tenía la condición de capital administrativa de una zona que abarcaba cinco de los veinticuatro departamentos con los que actualmente cuenta el Perú. Su importancia se mantuvo a lo largo de los siglos siguientes. En el siglo XIX emergieron enclaves económicos asociados a la modernización de la industria azucarera y se creó una nueva aristocracia conocida como los “barones del azúcar”. En la primera mitad del siglo XX surgió el Partido Aprista que logró la hegemonía política de la región durante varias décadas. El año 1968 el Gobierno militar lleva a cabo la Reforma Agraria y convierte los latifundios en cooperativas. A partir de los años sesenta se establecieron las “barriadas” formadas por la población migrante. Así tenemos El Porvenir, La Esperanza y Florencia de Mora. Ya en este siglo la hegemonía del Partido Aprista cede ante la emergencia de Alianza Para el Progreso, partido que ahora dirige el Gobierno Regional. El alcalde de la Municipalidad Provincial de Trujillo, Elidio Espinoza, es parte de un movimiento político regional mientras que los alcaldes de dos de las municipalidades de los distritos piloto pertenecen al APRA y uno a APP.

Al 2013, Trujillo contaba con 928,388 habitantes en sus once distritos. El Porvenir con 175,373, La Esperanza con 176,293 y Florencia de Mora con 41,968; entre los tres albergan al 42% de la población de la provincia. Estos distritos se han formado en medio de un rápido crecimiento de la provincia Trujillo que en la década de 1940 tenía una población de 57 mil habitantes y en 1980 llegó a tener 500 mil.

En términos económicos, La Libertad se ha beneficiado de un crecimiento, pero la distribución de los beneficios sigue siendo desigual. Desde el 2001 hasta el 2012, según el INEI, el PBI de La Libertad (miles de nuevos soles) ha pasado de 4, 884,885 a 10, 205,808. La construcción y la minería lideraron el crecimiento con 11,72% y 10,85% respectivamente, seguidos por el sector agropecuario (6,79%) los servicios generales (5,90%) y la manufactura (5,28%)<sup>4</sup>. No obstante, tres de los diez distritos con menor Índice de Inclusión Social a nivel nacional, se encuentran en La Libertad: Ongón (el más extenso de los distritos libertesños, que posee las tres regiones naturales), Sitabamba y Condormarca<sup>5</sup>, ubicados en Pataz, Santiago de Chuco y Bolívar respectivamente.

En la provincia de Trujillo, las actividades económicas han estado concentradas en Trujillo distrito y Víctor Larco, que cuentan con todos los servicios. Los nuevos distritos han crecido en base a la economía informal, destacando la industria del calzado en El Porvenir (Nureña 2017). El Indicador de Desarrollo Humano en los distritos piloto se ha ido deteriorando en un proceso paralelo a un crecimiento poblacional que no ha estado en capacidad de atender con servicios a los nuevos habitantes. Las dificultades que existen para ello en El Porvenir, distrito que no deja de crecer, son reconocidas por la municipalidad<sup>6</sup> y explican la pretensión de los pobladores de Alto Trujillo –la zona más remota- de conformar un distrito aparte.

#### Índice de Desarrollo Humano según distritos – Provincia de Trujillo, 2005 y 2013

	2005		2013	
	IDH	Ranking	IDH	Ranking
Trujillo	0,6634	103	0,6694	33
Víctor Larco	0,6472	159	0,7248	17
El Porvenir	0,6166	311	0,4567	370
La Esperanza	0,6285	231	0,5119	235
Florencia de Mora	0,6249	257	0,4443	400

Fuente: Informes PNUD.

<sup>4</sup> Clement, Carlos. El crecimiento económico y su incidencia en la pobreza de las provincias de la sierra de la región de La Libertad”, p.25. Citado por Nureña 2017.

<sup>5</sup> EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL PERÚ: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL. INEI 2014

<sup>6</sup> Entrevista a Josué Concepción, Gerente de Desarrollo Social de El Porvenir.

Según el Índice de Competitividad Regional 2013/2014, La Libertad se encuentra en el puesto ocho de un total de 24 regiones, con un puntaje de 0.49. En términos globales, participa del bloque de las regiones mejor situadas, pero en el límite inferior. Este índice compara el desempeño de las diferentes regiones en varios pilares. La Libertad se encuentra en el rango superior en salud (puesto 6, con 0.69 puntos), evolución sectorial (puesto 6, con 0.36 puntos), infraestructura (puesto 8, con 0.60 puntos). Se encuentra en un rango intermedio en innovación (puesto 9, con 0.46 puntos), educación (puesto 12, con 0.59 puntos), en ambiente (puesto 13, con 0.20 puntos) y en desempeño económico (puesto 14, con 0.34 puntos) pero se ubica en una posición muy negativa en el pilar de Institucionalidad (puesto 21, puntaje 0.54)<sup>7</sup>. La explicación del rezago tan grande en esta materia se debe a su ubicación en tres variables: Recaudación por población urbana (S/. de tributos directamente recaudados), Número promedio de instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural y, sobre todo, Criminalidad per cápita (N° de denuncias cada mil personas)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://www.cnc.gob.pe/competitividad-regional/icr/presentacion>

<sup>8</sup> <https://www.cnc.gob.pe/competitividad-regional/icr/plataforma-virtual>

## IV. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El concepto de seguridad humana, en el marco de los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, se aplica a una variedad de situaciones como las siguientes<sup>9</sup>:

- Transición a la paz y el desarrollo sostenible en comunidades frágiles y afectadas por conflictos.
- Víctimas de la trata de personas, su protección y empoderamiento.
- Respuesta a las consecuencias multidimensionales de las amenazas relacionadas con el clima.
- Violencia urbana y sus efectos en la salud, educación y seguridad económica, personal y comunitaria.
- Reducción de la pobreza, inclusión social y desarrollo de base comunitaria en las zonas aisladas.
- Componentes económicos, ambientales y sociales de las situaciones de inseguridad sanitaria.

El PCSH desarrollado en Trujillo responde al punto cuarto y en menor medida al segundo punto. La respectiva propuesta (enviada el 2/12/2013) fue formulada en una etapa precedida por el incremento de la tasa de criminalidad y más aún de la percepción de inseguridad a nivel nacional, siendo Trujillo la ciudad considerada más peligrosa después de Lima, estando caracterizada por la presencia de bandas criminales, corrupción y tráfico de drogas. La opinión pública percibía a los individuos de zonas como los distritos piloto como personas con una mayor probabilidad de estar involucrados en hechos delictivos.

La situación que vive Trujillo es parte –exacerbada– de lo que ocurre en el país: el Perú tiene una creciente percepción de inseguridad y la mayor tasa de victimización de la región de América Latina (30%)<sup>10</sup>. La tasa de homicidios es relativamente baja, aunque creciente (las tasas más altas corresponden a las zonas urbanas). La violencia por razón de género y la violencia doméstica son el núcleo de la inseguridad ciudadana: el 72,4% de las mujeres afirma haber sufrido algún tipo de violencia a manos de su pareja (PNUD. Documento Programa País. 2017-2021)

A la inseguridad se suma la desconfianza frente a la Policía y a la capacidad de respuesta de las autoridades, de modo que la población tiende a demandar políticas concebidas en estrictos términos de seguridad ciudadana e incluso de pura represión.

Ante este panorama, la intervención se planteó la meta de desarrollar un modelo autosostenible, multisectorial, holístico y replicable para reducir el crimen en comunidades vulnerables y de alto riesgo, con un énfasis particular en su empoderamiento en la resistencia a la criminalidad a través de programas educativos y de empleo.

El enfoque del PCSH se basa en la construcción de capacidades para la resiliencia de las comunidades afectadas, mediante la combinación de tres estrategias: 1) Protección y empoderamiento de la población vulnerable, especialmente adolescentes en comunidades afectadas por el crimen mediante la reducción de la disponibilidad de armas de fuego relacionadas con la violencia, promoviendo la coexistencia pacífica. 2) Atención de las necesidades interconectadas de educación, salud y generación de ingresos de grupos vulnerables en comunidades con altas tasas delictivas. 3) Reducción de la vulnerabilidad de adolescentes (particularmente mujeres) frente a la trata de personas y otras formas de violencia basada en género.

Esta intervención se relaciona con prioridades nacionales, específicamente, con tres de los seis objetivos estratégicos del Plan

<sup>9</sup> <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>

<sup>10</sup> Latinobarómetro, Proyecto de Opinión Pública de América Latina

Bicentenario<sup>11</sup>: “El Perú hacia el 2021”: 1. Ejercicio efectivo de los derechos humanos y dignidad de las personas, con inclusión social de la población más pobre y vulnerable. 2. Garantizar el acceso a servicios de calidad que permitan el desarrollo pleno de las capacidades y derechos de la población, en condiciones equitativas y sostenibles. 3. Desarrollar y consolidar la gobernabilidad democrática y una fuerte institucionalidad.

El PCSH fue diseñado en el año 2013, bajo el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2012-2016<sup>12</sup>. Se relaciona con el Área de Cooperación 2: Gobernabilidad Democrática, cuyo objetivo es “Contribuir a lograr un Estado democrático que garantice la participación ciudadana, la eficacia y la transparencia de las instituciones públicas, la descentralización, el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana y la gestión efectiva de los conflictos socioeconómicos.

Dentro del Área de Cooperación 2 del MANUD, contribuye al Efecto Directo 5: El Estado cuenta con políticas nacionales e implementa programas eficaces y respetuosos de los derechos humanos, para la seguridad ciudadana, la lucha contra las drogas, el tráfico ilícito de armas de fuego y el acceso a la justicia.<sup>13</sup>

En cuanto al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2017-2021<sup>14</sup>, vigente durante el último año del PCSH, el Programa se vincula al Efecto Directo 4: “Al 2021, todas las personas, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad, pobreza y discriminación mejoran su ejercicio de libertades, derechos y participación ciudadana, en un marco de paz, y Estado de derecho. “A lo largo de la intervención no ha habido un cambio significativo de planes, estrategias o marcos lógicos; en cambio, ha habido situaciones imprevistas en cuanto al grado de compromiso de la contraparte definida originalmente como la principal, esto es, el Gobierno Regional de La Libertad.

Según la planificación, el primer semestre era una fase clave en la medida que debía lograrse acuerdos multiinstitucionales (incluyendo al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil) de responsabilidad compartida y apropiación conjunta de la seguridad humana (resultado 1.2.<sup>15</sup>), que incluían al Gobierno Regional. Los acuerdos con diversos actores se fueron estableciendo paulatinamente pero cuando APP se propuso tentar la Presidencia de la República, el compromiso de la contraparte regional decayó pues el Sr. Acuña renunció al cargo de Presidente Regional, siendo reemplazado por el vicepresidente Luis Valdez. Las prioridades del Gobierno Regional también se reorientaron.

El PCSH ha tenido asociados clave: el Gobierno Regional de La Libertad, la Municipalidad Provincial de Trujillo y las municipalidades de los distritos piloto, así como coordinaciones y acciones en diferentes niveles de los ministerios de Justicia, del Interior (especialmente a través de Barrio Mío), de Educación y de Salud (para la elaboración de módulos educativos), los Centros de Emergencia Mujer (pertenecientes al Programa Nacional contra la violencia hacia la mujer – MIMP), SUCA-MEC (que depende del Ministerio del Interior), la Policía y el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio Público.

El PCSH preveía beneficiar aproximadamente a 7,600 personas. Según objetivos, se menciona a 9,835 (objetivo1), 2,145 (objetivo 2) y a 1,710 personas (objetivo 3), cifras que seguramente se superponen pues una misma persona o grupos de personas resultan siendo atendidas vía variadas estrategias. De acuerdo con los Reportes del PCSH estas cifras han sido superadas debido a una respuesta muy positiva a determinadas convocatorias, habiéndose agregado además un segmento de población inicialmente no considerada (jóvenes universitarios) con capacidad de réplica.

Los recursos presupuestados abarcaban \$ 4,870,750.63, de los cuales US\$ 2,179,320.63 provenían de UN Trust Fund for Human Security y US\$ 2,691,430.00 del Gobierno Regional La Libertad. El monto aprobado por el UNTFHS inicialmente preveía la contratación de un Coordinador del PCSH, pero no consideraba un equipo humano que trabajase junto con el Coordinador para la implementación del PCSH.

<sup>11</sup> El 2021 se cumplirán doscientos años desde la independencia del Perú. Ese hito da nombre al Plan Bicentenario elaborado por el Centro de Planeamiento Estratégico, con la participación de expertos, autoridades, dirigentes políticos y representantes de la sociedad civil.  
[https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/#ixzz540jMtYLK](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/#ixzz540jMtYLK)

<sup>12</sup> [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2016/Second-regular/DPDCPPER3\\_UNDAF%202017-2021.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2016/Second-regular/DPDCPPER3_UNDAF%202017-2021.pdf)

<sup>13</sup> [http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/07/UNDAF\\_PERU\\_2012-2016.pdf](http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2013/07/UNDAF_PERU_2012-2016.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2016/Second-regular/DPDCPPER3\\_UNDAF%202017-2021.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2016/Second-regular/DPDCPPER3_UNDAF%202017-2021.pdf)

<sup>15</sup> “shared-responsability and joint ownership human security agreements” (output 1.2.)

El PCSH ha operado en un contexto marcado por cambios políticos: elecciones el 2013 y cambio de autoridades en el nivel regional y provincial en enero del 2014, campaña electoral del Gobernador Regional para ser elegido presidente de la República que le lleva a dejar el cargo el 2015, cambio de presidente de la República el 2016, que implicaron cambios en la orientación política de ambos niveles de gobierno. Durante la etapa de ampliación del Programa los distritos piloto se vieron afectados, además, por huacos (marzo-abril 2017) y una huelga magisterial (Ver Anexo Tabla 2).

Para el PCSH, los cambios de autoridades han generado el reto de ubicar nuevos aliados y postergar algunas actividades para asegurar que puedan realizarse con mayor efectividad en momentos más propicios. En la etapa final, los huaycos, si bien afectaron la realización de algunas de las actividades planificadas, generaron la oportunidad de movilizar el capital social presente en las mujeres especialmente, la red de mujeres líderes de los barrios afectados formada en el marco del PCSH, que han sido muy proactivas para evitar que la población sufra mayor stress, en una situación en la existía el temor a nuevos desastres, la aflicción por la pérdida de sus bienes; los jóvenes igualmente han sido parte de estas redes de solidaridad.

Una gran debilidad en el diseño fue asumir que el PCSH podía ejecutarse contando solo con un Coordinador cuando se trataba de articular con una gran diversidad de aliados a distintos niveles y trabajar con beneficiarios de distintos perfiles de los distritos piloto y operadores encargados de la implementación de políticas y programas públicos, a la vez que se requería coordinar con varias agencias. Pasado algún tiempo se fue corrigiendo esta deficiencia.

## V. ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

### Alcance de la evaluación

La evaluación abarca todo el período de ejecución del Programa Conjunto (2014-2017). Se enfoca en los tres distritos de la intervención (El Porvenir, La Esperanza, Florencia de Mora) teniendo en cuenta el contexto de la provincia de Trujillo y la región La Libertad. Los segmentos de la población considerados son, en calidad de beneficiarios finales, los jóvenes, mujeres y adultos integrantes de dichas comunidades, así como las autoridades y operadores de las políticas necesarias para atender las necesidades de esta población en materia de Seguridad Humana. De acuerdo con los objetivos, los componentes y resultados evaluados fueron:

**OBJETIVO 1.-** Establecimiento de un modelo práctico y replicable de un programa (basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas en tres comunidades piloto) integrado y orientado a la prevención (resistencia comunitaria) para reducir los crímenes graves en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo, vulnerables y afectadas por el crimen.

### Resultados esperados<sup>16</sup>:

1.1. Una línea de base

1.2. Acuerdos interinstitucionales orientados a: a) establecer mecanismos permanentes / medios alternativos a la encarcelación, b) mejorar y optimizar las instituciones públicas y de sociedad civil para apoyar las víctimas del crimen y para establecer programas preventivos sostenibles, de largo plazo<sup>17</sup>, y c) desarrollar y mantener programas permanentes y sostenibles (vía financiamiento público y del sector privado) vocacionales, de emprendimiento, deportivos y empleo para personas de las comunidades piloto con alto riesgo crimen y victimización. Como consecuencia, se esperaba contar con 390 líderes y representantes del sector privado implementando programas de promoción para mujeres, adolescentes y adultos autosostenibles a los cuales debían acceder 7,600 adultos y adolescentes de áreas vulnerables y alta criminalidad, incrementando su resistencia al crimen.

1.3. 120 funcionarios capaces de gestionar fondos públicos para la seguridad humana.

1.4. 75 policías y oficiales capaces de mapear y analizar tendencias criminales y de desplegar mejor los recursos para prevenir el crimen en comunidades vulnerables.

1.5. 750 individuos capaces de prevenir, investigar y perseguir, efectivamente, a grupos criminales (vinculados a tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, lavado de dinero, extorsión y bandas criminales).

1.6. 900 personas de las comunidades piloto educadas en el concepto de seguridad humana y en medidas prácticas de base comunitaria para reforzarla.

1.7. La actualización de la línea de base sobre estadística criminal y victimización y percepción de la comunidad sobre crimen e inseguridad, buenas prácticas y lecciones aprendidas en torno al concepto de seguridad humana. Un reporte completo y publicado, destacando el valor del concepto de seguridad humana, en la medida que sea apropiado y su valor en las metodologías de empoderamiento de la comunidad.

**OBJETIVO 2.-** Establecimiento de un modelo práctico y replicable de un programa (basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas en tres comunidades piloto) para reducir la violencia de género en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo y asoladas por el crimen.

<sup>16</sup> Ver Tabla 1 en los anexos: Objetivos, metas y resultados esperados según cronograma del PCSH. Ver la Tabla 2 para la Relación de actividades según objetivos.

<sup>17</sup> Subrayado en el original.

## Resultados esperados:

- 2.1. 520 personas vinculadas al sector salud y de sociedad civil y comunidades piloto capaces de proveer prevención contra la violencia de género.
- 2.2. Más de 725 mujeres educadas con habilidades para prevenir victimización y revictimización en violencia de género, incluida la trata.
- 2.3. 900 personas de las comunidades piloto educadas en el concepto de seguridad humana y cómo practicar enfoques integrados capaces de reducir la violencia de género.

**OBJETIVO 3.-** Establecimiento de un modelo práctico y replicable de un programa (basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas en tres comunidades piloto) para reducir el involucramiento de la juventud en la criminalidad en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo y con alta incidencia criminal.

- 3.1. Módulos educativos sobre derechos del niño y trata, desarrollados y distribuidos. 110 educadores entrenados. 1,500 jóvenes y adolescentes de las comunidades piloto educados en SH y en pasos simples para prevenir la victimización.
- 3.2. Mecanismos instalados en las comunidades piloto: alternativas a la encarcelación y otras formas de justicia restaurativa
- 3.3. 180 líderes comunitarios capaces de implementar efectivos programas basados en incentivos para reducir armas de fuego en circulación.

## Objetivos de la evaluación

De acuerdo con los Términos de Referencia, los objetivos han sido:

- Medir y proporcionar hallazgos que den evidencia del nivel de implementación del PCSH, grado de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados obtenidos y productos entregados del PCSH, respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
- En el caso de que no se haya logrado algún objetivo, indicar los motivos.
- Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas realizadas en la ejecución del PCSH, de conformidad con lo expuesto en el mandato inicial del documento de proyecto y sus modificatorias, con el objetivo de justificar la sostenibilidad del programa conjunto o de alguno de sus componentes.
- Proponer o identificar si la experiencia puede ser replicada en otras regiones del país, tomando en consideración los enfoques transversales de interculturalidad, género y derechos humanos.

La cuestión de la replicabilidad, en particular, es clave dado que los objetivos están formulados en términos de “desarrollar y/o establecer un modelo” de modo la evaluación debe llegar a conclusiones que trasciendan los logros alcanzados en los distritos piloto para contribuir a la validación de un modelo de intervención de Seguridad Humana para otras localidades.

En este caso, el PCSH se ha enfocado en la cuestión de la violencia urbana, que es una de las dimensiones contenidas en el concepto de Seguridad Humana junto con otras como prevención de conflictos y consolidación de la paz, trata de personas, amenazas relacionadas con el clima y peligros naturales o de origen humano, reducción de la pobreza, exclusión social y desarrollo de base comunitaria, así como salud y desafíos conexos, en el marco de una visión multisectorial<sup>18</sup>.

## Criterios aplicados

Los criterios empleados para la evaluación son los de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. El criterio de pertinencia se orienta a evaluar el diseño del modelo en relación con el problema que se quiere enfrentar, valorando lo apro-

piado de la selección de las ideas fuerza (como empoderamiento comunitario y resiliencia) y de las estrategias de intervención elegidas que se expresan en los tres objetivos del PCSH. En la dimensión de eficiencia toma en cuenta la relación entre la cantidad y calidad de los productos generados y los insumos o recursos utilizados (provenientes en este caso del UNTFHS y de la contraparte local). El análisis de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de objetivos y resultados esperados, así como valoración de resultados generados no esperados, incluyendo la valoración de los factores que han contribuido a ello y/o que lo han dificultado. El criterio de impacto considera los cambios experimentados en la vida de las personas de los distritos piloto, en este caso de quienes están afectados por la inseguridad, y en las capacidades de aquellas personas y de las instituciones que tienen la tarea de actuar en materia prevención, protección y rehabilitación. Finalmente, la dimensión de sostenibilidad explora la posibilidad de que los cambios logrados perduren en el tiempo, más allá de la intervención, en este caso a través de la apropiación del enfoque y del modelo por las instituciones de la región.

## **Preguntas de la evaluación**

Las preguntas centrales, detalladas en la Matriz de evaluación, han sido:

1. ¿El problema abordado y las hipótesis han sido planteados de manera adecuada para la realidad de Trujillo y los distritos de intervención? ¿Fueron pertinentes la estrategia y los enfoques de intervención?
2. ¿Qué grado de correspondencia hay entre el proyecto y las prioridades del país?
3. ¿Se tuvo en cuenta durante el diseño la perspectiva de quienes serían afectados por el PC y de quienes podrían influir sobre sus resultados?
4. ¿Fueron los objetivos y resultados claros, prácticos y factibles?
5. ¿El proyecto ha generado efectos de desarrollo beneficiosos o podría catalizarlos en el futuro para los beneficiarios? ¿Pueden proponerse como buenas prácticas?
6. ¿Se gestionó el proyecto de acuerdo con lo establecido por el documento original? ¿Se realizaron cambios y cuál fue el motivo?, ¿Hubo demoras en la puesta en marcha o en la implementación?, ¿Los procesos de planificación se basaron en resultados?
7. ¿Ha sido eficaz la participación de las entidades que integran el Comité Directivo?, ¿Contó el proyecto con controles financieros adecuados?
8. ¿Se ha desarrollado una estrategia de medios útil para difundir los alcances del proyecto?
9. ¿Cómo perciben la población y las partes interesadas los enfoques, logros, implementación y estrategia del proyecto?
10. ¿Se garantizó la calidad de la ejecución por parte de las agencias en la implementación de las diversas áreas del Programa?
11. ¿Cómo ha sido la gestión financiera en términos de rentabilidad de la inversión?
12. ¿Las herramientas de seguimiento y evaluación usan la información existente?
13. ¿Cómo participó el equipo del Programa en Trujillo en materia de gestión?
14. ¿Qué cambios se han identificado en relación con la línea de base del proyecto?
15. Al final del proyecto, ¿Qué mejoras se han dado en favor de los grupos beneficiarios?
16. ¿Cómo se vinculan estas intervenciones con los ODS?
17. ¿Se han producido efectos no esperados (positivos o negativos)?
18. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?
19. ¿Qué factores podrían contribuir a la sostenibilidad del PC?
20. ¿Qué factores podrían contribuir a la réplica o a escalar la experiencia?
21. ¿Existen riesgos para la sostenibilidad de los resultados del proyecto?

## VI. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN Y MÉTODOS

**Métodos:** La evaluación ha implicado un ejercicio de triangulación en aras de una mayor validez de la información. Esto significa recurrir a:

- Recopilación y análisis de datos secundarios para actualizar los indicadores principales que estuvieron contenidos en la línea de base, hasta donde la información disponible lo permita.
- Entrevistas semiestructuradas y grupos focales, con la finalidad de captar la perspectiva, el lenguaje y el discurso de los propios actores. Los registros provenientes de esta fase (notas, grabaciones, papelógrafos) servirán para el análisis de la percepción que los participantes tienen del PCSH y de las capacidades que han desarrollado en base a su intervención.
- Observación en el marco de las visitas a los distritos piloto y de la asistencia a determinadas actividades del PCSH.

**Fuentes de información:** las fuentes han incluido documentación del PCSH, notas de prensa y vídeos que reflejan la cobertura de prensa a las actividades realizadas por el PCSH, bibliografía especializada y sobre todo, entrevistas y reuniones con los actores involucrados en el Programa incluyendo a las agencias de NNUU, al Coordinador e integrantes del equipo, a representantes de las instituciones públicas de la zona de intervención, a jóvenes y a mujeres participantes en las actividades organizadas por el Programa (véase una relación detallada en el Anexo) abarcando a un total de 21 personas entrevistadas y a 36 personas con las que se dialogó en grupo.

Se ha revisado documentos y materiales producidos por el PCSH: Documento original del Proyecto, Línea de Base, Informes de avance, Materiales educativos producidos por el Programa Conjunto, Video sobre arte urbano.

Se ha revisado estadísticas del INEI, Policía Nacional, Ministerio Público y otras entidades en función de documentar los progresos respecto a la línea de base.

Además, se asistió a tres actividades que eran parte del calendario del PCSH: la Clausura del Campeonato Escolar realizado en el distrito La Esperanza, con presencia del Alcalde, representantes de la UGEL, de DeportVida (institución ejecutora), cuya cobertura ha alcanzado a parte de los demás distritos piloto; el Seminario Internacional Iniciativas para la Prevención y Actuación para la Prevención de Armas de Fuego en Escuelas (6 de diciembre en Trujillo) organizado por UNLIREC, durante el cual – más allá de escuchar las ponencias- fue posible dialogar con algunos asistentes. También fue posible asistir, parcialmente, al Taller de Transferencia Final y Sostenibilidad del Programa Conjunto de Seguridad Humana - Trujillo conducido por UNPFA (7 de diciembre en Lima)

Con motivo de las entrevistas, reuniones o asistencia a actividades se visitó cada uno de los distritos de intervención.

**Participación de las partes interesadas:** Las agencias de NNUU que participan del PCSH son las partes directamente interesadas. No existe entre ellas necesariamente un punto de vista único; por otro lado, la diversidad de actores y sus puntos de vista retroalimenta una evaluación cuyos hallazgos y resultados se benefician de ese contraste.

**Limitaciones:** Se tenía previsto revisar los acuerdos suscritos a favor de los jóvenes, mujeres y población en general. Se sabe que en los primeros meses se firmó uno con el GRLL. Posteriormente se firmaron otros con diversos actores que tenían el carácter de manifestaciones de interés, no vinculantes. En las semanas de la evaluación, coincidentes con la culminación del PCSH, el equipo estaba absorbido por las últimas actividades del Programa, previas al cierre de la oficina, de modo que no lograron ubicar aquellos documentos.

En el caso de Florencia de Mora no se logró el contacto con algún representante de la municipalidad; en este distrito, según del equipo, los funcionarios municipales no resultan tan accesibles como ocurre en otros.

No fue posible entrevistar a los profesores que han aplicado el Módulo Educativo sobre Seguridad Humana debido a su dispersión en los territorios en los cuales se ubican las escuelas en las que se ha intervenido y al escaso tiempo del que disponen luego de la jornada escolar más aun en un período de finalización del año escolar, lo que no permitió conocer directamente

su percepción sobre el módulo. Finalmente, hubiera sido deseable entrevistar a los Comisarios de los respectivos distritos, así como a algún representante del Programa de Justicia Juvenil Restaurativa, pero el tiempo disponible obligaba a escoger, tomando en cuenta tanto los objetivos de la evaluación como la disponibilidad de los posibles entrevistados.

## VII. ANÁLISIS DE DATOS

Luego de la lectura de los documentos del Programa se elaboró guías para las entrevistas semiestructuradas. Estas entrevistas se han realizado a una diversidad de actores de modo que se cuenta con varios puntos de vista que han permitido contrastar y complementar versiones. La gama de actores abarcó distintos niveles: agencias, autoridades electas en la región, provincia y distritos priorizados, funcionarios que son responsables de la definición y/o de la implementación de las políticas, jóvenes y mujeres beneficiarios e incluso ciudadanos con los que ha podido oportunidad de dialogar durante los días del trabajo de campo en la ciudad de Trujillo. A medida que se recogía información ha sido posible repreguntar a algunos de los actores entrevistados para profundizar en determinados detalles y garantizar que la interpretación de las informaciones y opiniones recogidas sea válida. Se ha recurrido a fuentes secundarias para entender los antecedentes y el contexto de la problemática de los distritos piloto.

## VIII. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

### BUENAS PRÁCTICAS

#### Coordinación interagencial

La actuación coordinada ha sentado las bases para una intervención de carácter holística y multisectorial. Holística en la medida que las agencias involucradas dominan enfoques y tienen experiencia en temas variados y confluyentes como articulación interinstitucional, estilos de vida saludable, equidad de género, juventud, alternativas a la encarcelación, desarme, etc. Multisectorial en tanto que debido a lo anterior coordinan habitualmente con las autoridades responsables de las políticas relacionadas con esos temas. Al actuar en conjunto, algunas de las agencias se han nutrido con los enfoques característicos de las otras agencias. Un caso especial es el de UNLIREC que normalmente no participa en la ejecución de proyectos.

#### Gestión

La gestión del PCSH se ha realizado buscando garantizar la calidad de las actividades, sea convocando a las mejores entidades para su ejecución, trayendo a expositores con un conocimiento y experiencia reconocidos por las audiencias respectivas, siguiendo una cuidadosa secuencia en la elaboración de Guías y propuestas (incluyendo diagnósticos, validaciones, etc.).

El PCSH ha sabido tomar en cuenta los cambios políticos (como cambio de autoridades) y actuar en consecuencia, por ejemplo, posponiendo actividades cuando era oportuno. En el contexto de desastres climáticos adaptó su agenda para atender las necesidades de la población afectada, en coordinación con los municipios y las redes de jóvenes y mujeres.

#### Alianzas y multisectorialidad

El PCSH ha asumido un papel catalizador en la convocatoria a instituciones de los niveles nacional, regional, provincial y distrital: A nivel nacional, coordinando con los ministerios, logrando un elevado nivel de involucramiento de parte del Ministerio del Interior a través de su programa Barrio Seguro. A nivel provincial y local, con los CEM, la Gerencia Regional de Salud, las Unidades de Gestión Local de la Dirección de Educación, comprometiendo a la Policía, la Fiscalía, la Municipalidad Provincial de Trujillo y a los gobiernos locales que han apoyado sobre todo la promoción del deporte. Sectorialmente, ha articulado los circuitos de prevención, protección y atención respecto a la violencia de género y al tratamiento a los adolescentes en riesgo, así como aquellos relacionados con la reducción del uso de armas.

#### Implementación

Las intervenciones con jóvenes han sido un elemento transversal a los tres objetivos. La danza urbana, la formación en el deporte, en el emprendimiento, en ciudadanía, contribuyen a fortalecer su autoestima, a construir su propia identidad y definir un plan de vida. Haber ampliado las estrategias con jóvenes, referidas inicialmente al campo laboral, el emprendimiento y el deporte, a la danza urbana y al trabajo con jóvenes universitarios en políticas de Seguridad Humana es una de las mejores prácticas del PCSH. Al mismo tiempo, las agencias involucradas han tenido la capacidad de identificar para qué perfiles de adolescentes resultaban apropiadas ciertas intervenciones, aplicando los módulos Escuelas Fuertes para combatir la violencia con escolares de los primeros años de secundaria y la danza urbana con adolescentes y jóvenes que podían estar estudiando o haber dejado la escuela.

Las estrategias dirigidas a combatir la violencia de género han combinado a cabalidad los pilares de protección y empoderamiento que caracterizan al concepto de seguridad humana. Para potenciar el empoderamiento el PCSH ha sabido reconocer y estimular las demandas y potencialidades de cada distrito piloto. En el caso de La Esperanza, por iniciativa de las mismas mujeres, se ha hecho énfasis en capacitación para la generación de ingresos, en El Porvenir al fortalecimiento personal asociado a la formación de mujeres líderes, mientras que en Florencia de Mora se ha desarrollado el trabajo con varones sobre masculinidad.

La formación de profesionales del sector público ha alcanzado a personal de los Centros de Emergencia Mujer, a profesionales y técnicos de salud mental, a operadores de salud, a docentes y otros sectores. Ha habido mucho aporte en asesoría y consejería sobre violencia, así como capacitación para el uso de Guías, por ejemplo, la Guía Técnica en salud para la preven-

ción y atención en violencia interpersonal que afecta a niños, niñas, adolescentes y mujeres<sup>19</sup>. Destaca la transferencia de conocimiento especializado a los operadores del sistema dirigido a combatir eficientemente el crimen (ejemplo: tratamiento de evidencias en la escena del crimen, protocolos para la destrucción de armas, etc.) y poner énfasis en el vínculo existente entre la disponibilidad de armas de fuego y el ejercicio de la violencia.

La implementación ha incluido la inversión en generación de conocimiento, por ejemplo, elaborando un marco conceptual sobre resiliencia contenido en el Manual Socioeducativo “Jugando contra la Violencia”, sistematizando algunas de las intervenciones (componente deportivo) y realizando investigaciones como “Justicia Juvenil Diferenciada” (junto con el MINJUS y el Observatorio Nacional de Política Criminal). Este documento incluye un estudio de casos de jóvenes en Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación que da pistas para una mejor comprensión de su problemática<sup>20</sup> y plantea, entre otras propuestas, la necesidad de un tratamiento diferenciado según los perfiles de los adolescentes como medio necesario para su reinserción.

## **Rol de los municipios**

Los municipios se han involucrado en la implementación del PCSH sobre todo a través de sus Gerencias de Cultura y de sus áreas de Juventud y Gerencia de Deporte. La Feria del Libro fue ocasión para afianzar la alianza con la Municipalidad Provincial de Trujillo. Con la Gerencia de Desarrollo Económico de esta municipalidad se firmó un acuerdo. Las municipalidades distritales promovieron el deporte bajo el lema “Deporte sí, violencia no”.

## **Medios para influir en la sociedad trujillana**

Focalizar la intervención en los distritos piloto es muy importante pero también lo es que el enfoque del PCSH trascienda hacia la sociedad más amplia. Por eso son positivas las intervenciones a través del arte, de los medios y de actividades masivas.

El uso del arte, específicamente la danza urbana y el teatro, es un poderoso medio de sensibilización a diversos públicos y para ganar un espacio en la sociedad trujillana enfrentando estigmas (ejemplo: la participación de los jóvenes formados por el PCSH en el Corso de la Primavera).

La estrategia de medios ha sido muy útil para ampliar la repercusión del PCSH. Ésta se evidencia en la cobertura alcanzada por las diversas actividades realizadas, que han sido difundidas por diversos medios. Es muy importante que se haya incorporado un responsable de comunicación al equipo desde julio del 2016 aunque la difusión se ha practicado desde antes de esta fecha. Algunas actividades de por sí estaban planteadas para garantizar visibilidad – como las ceremonias de destrucción masiva de armas- o por su propio atractivo han servido para interactuar con diversos públicos, este es el caso de la danza urbana.

La realización de actividades masivas ha permitido llegar a otros públicos, más allá de los distritos piloto (ejemplo: la Campaña sobre el uso de pirotécnicos, orientada a los niños).

## **La formación de los “Jóvenes por la Seguridad Humana”**

Este es un logro adicional del proyecto que contribuirá a la sostenibilidad de los resultados. Se trata de jóvenes estudiantes de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Trujillo (UNT). La formación de estos jóvenes ha permitido el fortalecimiento de las capacidades de evaluación y formulación de políticas públicas en Seguridad Humana en un grupo de aproximadamente treinta estudiantes que podrán replicar en sus comunidades parte de la intervención. Este logro es resultado de haber incluido una actividad (actividad 1.3.2. que figura en el Informe a 2017 y que no fue prevista originalmente) de formación en tópicos como gobernabilidad, políticas públicas, género, salud mental y los ODS. Con ellos se ha realizado talleres, se ha transferido herramientas de investigación y para replicar lo aprendido. Parte de ellos ha participado en la elaboración de Indicadores Participativos para medir los avances del ODS 16 en Trujillo, producto del proyecto “Voluntariado joven para la consolidación de la paz y el desarme: Jóvenes midiendo la seguridad mediante indicadores participativos”<sup>21</sup>. Ellos han fortalecido su autoestima en este proceso, valoran el trato horizontal que han recibido del equipo y cómo paulatinamente han pasado de un rol de apoyo logístico a labores más especializadas que evidencian su capacidad para aportar en la formulación de políticas.

19 Entrevista a Lyla Malabrigo. Gerencia Regional de Salud.

20 De ahí se deriva, entre otros puntos, la necesidad de estudiar el papel de las mujeres y de las jóvenes en el contexto de la violencia delinencial, no solo como víctimas sino también responsables de hecho ilícitos.

21 Proyecto UNLIREC – VOLUNTARIOS ONU – PROGRAMA CONJUNTO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA, que fue incorporado como parte del mismo PCSH.

## LECCIONES APRENDIDAS

### Coordinación interagencial

Ante las instituciones trujillanas y ante la población la presencia de las agencias de NNUU como “Programa Conjunto” ha sido un elemento que fortalecía la intervención. Sin embargo, en la realidad, frecuentemente, la actuación de las agencias ha sido dispersa. Dado que las agencias se han concentrado en aquellos temas que son la razón de ser de cada uno, colaborando en aquellos casos en los que compartían objetivos o actividades, la dispersión ha afectado la tarea de elaboración del modelo que resultaba la meta del PCSH.

### Gestión

La designación de un Coordinador que no vivía en Trujillo y que no contaba con un equipo que lo respaldase en esa ciudad fue un elemento desfavorable para el inicio del PCSH.

Un Programa que debe articular a un amplio número de actores y requiere ganar reconocimiento para relacionarse con ellos necesariamente debe contar con un equipo y una oficina que facilite su funcionamiento desde un inicio. Por eso mismo, no puede depender, de las facilidades que pueda brindar la contraparte (por ejemplo, un ambiente de trabajo) sobre todo cuando ésta actúa en un contexto de volatilidad política.

La tarea de reconocimiento y mapeo de actores debe ser prevista en los cronogramas de intervención e inserción en el terreno. El primer coordinador estableció algunos vínculos que se perdieron por cambio de autoridades y por el período de vacío; luego estas tareas fueron realizadas intensamente por el nuevo Coordinador y el equipo del PC. La identificación de quién es quién resulta muy útil pues el grado de involucramiento de las instancias depende mucho de las personas, de su formación e intereses<sup>22</sup>.

### Alianzas y multisectorialidad

Las alianzas están sujetas a la volatilidad cuando hay autoridades con ambiciones políticas que no están planteadas oportunamente. Una amplia gama de aliados ayuda a sobrellevar los momentos de incertidumbre. Así, el rol del Gobierno Regional como contraparte pasó a ser compartido por varios Gobiernos subnacionales: el Regional (sobre todo, Gerencia de Defensa y Gerencia de Salud), Provincial (Desarrollo Económico, Cultura) y Distrital (deportes).

### La cuestión ambiental

Los desastres ambientales que afectaron al norte del país y especialmente a los distritos piloto son un fenómeno recurrente, asociado especialmente al fenómeno del Niño<sup>23</sup>. A ello se añade los efectos del cambio climático. Los más afectados son quienes habitan en lugares que han crecido sin planificación y en condiciones de precariedad. Esta realidad debe ser tomada en cuenta en la evaluación de riesgos para proteger el entorno y evitar que los progresos logrados por la población y los resultados alcanzados a través de los proyectos sean revertidos. En esta coyuntura las redes comunitarias, sobre todo los jóvenes y mujeres, mostraron su capacidad de resiliencia, respondiendo positiva y solidariamente mientras que el PCSH trabajó junto con las municipalidades para desarrollar capacidad de respuesta<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Por ejemplo, la encargada del Área de juventudes de La Esperanza, cuya visión se complementa mucho con la del PCSH venía de ser Subgerente de juventudes en la Municipalidad Provincial de Trujillo, puesto que había dejado por razones personales; siendo subgerente en la MPT trabajaba con la Gerente Rosa Benites, con quien el PCSH tiene muy buena relación. Por otro lado, el Gerente de Desarrollo Social de El Porvenir, que recién había asumido este cargo, venía de ejercer la Jefatura de Estilos De Vida Saludable (que abarca deportes, juventudes, Casa de la Cultura) y antes había trabajado en la Unidad de Deportes; su identificación con la estrategia de deportes/Juego limpio era muy amplia.

<sup>23</sup> Este fenómeno se relaciona con el calentamiento de las aguas del Pacífico oriental ecuatorial y da lugar a intensas lluvias (Arthur Strahler, 2005). Entre 1900 y 2016 se registraron 36 eventos de variada intensidad. Las ciudades y culturas prehispánicas sufrieron también por este fenómeno (United States Climate Prediction Center, 2015 / Australian Bureau of Meteorology, 2016). Referencias: [https://es.wikipedia.org/wiki/El\\_Ni%C3%B1o\\_\(fen%C3%B3meno\)](https://es.wikipedia.org/wiki/El_Ni%C3%B1o_(fen%C3%B3meno))

<sup>24</sup> Entrevista a Sandra Terrones, Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Esperanza.

## **Implementación**

El PCSH en su versión original asignó importancia a los programas de empleo –junto a los programas educacionales- como medio de empoderamiento para la resistencia a la criminalidad. Los Reportes y los testimonios dan cuenta de la realización de los programas de capacitación para el empleo y el emprendimiento, pero no queda claro el valor generado para la empleabilidad de los jóvenes, aunque sí su relevancia en términos de motivación. Para las mujeres, que ya tienen un ingreso (como comerciantes informales, por ejemplo) sería un medio para tener un ingreso adicional en la medida que puedan encontrar nuevos mercados, aunque aún están en la búsqueda de canales de venta. Esta es una línea de actividad que requiere ser trabajada con mayor profundidad.

# IX. HALLAZGOS

## A. HALLAZGOS SOBRE COORDINACIÓN INTERAGENCIAL Y GESTIÓN DE PCSH

### Coordinación interagencial

El PCSH fue formulado por representantes de las cinco agencias, bajo la coordinación de un funcionario de UNODC, designado después como primer Coordinador del PCSH.

Si bien el diseño del PCSH está planteado como “Conjunto” la implementación ha corrido a cargo de cada agencia en la medida que a cada una se le ha dado los fondos<sup>25</sup> y éstos se han administrado de acuerdo con los procedimientos de cada agencia. Cada agencia hacía los informes financieros y la agencia líder (UNODC) contrató una persona para la consolidación y control de los reportes financieros conjuntos. Las agencias no han logrado ejecutar coordinadamente pese a la buena intervención del Coordinador; por la forma en que se distribuyó el presupuesto los gastos administrativos se multiplicaron y las coordinaciones se dificultaban<sup>26</sup>.

Las entidades se han reunido como Comité Técnico (integrado por los puntos focales) y como Comité Directivo (integrado por los representantes de las agencias). Estos han sido espacios de decisión sobre el PCSH en su desarrollo como Programa Conjunto. A la vez, cada agencia se ha involucrado con mayor o menor intensidad en las actividades en Trujillo, según su estilo, en los componentes de su respectiva especialidad. Las agencias han ido compartiendo sus enfoques especializados y se han apoyado en determinadas actividades.

Una vez, aprobado el PCSH las agencias han re trabajado el diseño para hacerlo más coherente, enfatizando la importancia de los factores protectores en las estrategias de intervención. El Comité Técnico realizó en julio del 2015 un ajuste de la planificación para reordenar actividades en función de un análisis de consistencia del PCSH; así mismo, modificó los Términos de referencia del Coordinador y otros recursos humanos y complementarios para que la coordinación pudiera actuar en el terreno. Estos son algunos hitos de la intervención de las agencias a nivel del PCSH como conjunto. Además, en el transcurso de la implementación algunas actividades se postergaron cuando se preveía que su realización no sería fructífera dada la coyuntura y se retomaban en el momento adecuado.

El PNUD contribuyó especialmente a que el equipo pudiese contar con una oficina en Trujillo con el mobiliario y los enseres básicos para realizar sus funciones. UNODC intervino a favor de la extensión del PCSH que permitió dedicar el período marzo – diciembre 2017 para culminar procesos y ejecutar fondos en una mayor proporción. Cuando el Comité Técnico no ha logrado acuerdos sobre ciertos puntos el Comité Técnico ha intervenido para resolverlos.

Las agencias han colaborado entre sí para encarar el proceso de migración de la programación de un sistema informático a otro, proceso por el cual todas las agencias han pasado, pero no todas a la vez. Se han ayudado para ejecutar cubriendo las complicaciones que ello generaba.

### Gestión del proyecto

**El proyecto sufrió varias demoras y luego tuvo que acelerar su implementación para recuperar el tiempo perdido.**<sup>27</sup> El primer flujo de fondos para el PCSH llegó en setiembre del 2014. La implementación estuvo caracterizada por cambios en la ges-

<sup>25</sup> Entrevista a Leonor Suarez, PNUD.

<sup>26</sup> Entrevista a Leonor Suárez, PNUD.

<sup>27</sup> Se ha elaborado una cronología del proceso. Ver Anexos: Tabla 3.

ción del PCSH que se inició en el 2015, teniendo a un Coordinador, James Shaw, que residía en Lima y no contaba con un equipo en Trujillo. Este Coordinador deja la responsabilidad y el puesto queda vacío seis meses hasta la llegada de Julio Corcuera quien es contratado en setiembre y se traslada a Trujillo en octubre del 2015. Se empieza a configurar un equipo con la incorporación de una especialista en género en diciembre de ese año. En junio y julio del 2016 se integran el responsable de comunicaciones y una administradora.

En tanto con el proceso de elecciones presidenciales tuvo un impacto imprevisto. El Gobernador César Acuña decide postular a la Presidencia de la República, inicia una campaña en esa dirección y deja el cargo al vicepresidente, el Sr. Luis Valdez. La dinámica al interior del GRLL y sus prioridades varían. Ya no fue factible que el PCSH cuente con una oficina en el GRLL.

Las dos personas que constituyen el equipo del Programa desde diciembre del 2015 hasta junio del 2016 pasan a reunirse en sus domicilios o algún lugar público ocasionalmente. Tal situación de precariedad hace inverosímil que se trate de un Programa de Naciones Unidas. Recién en julio del 2016 es posible contar con una oficina amoblada y esto se logró a partir de una reestructuración del PCSH concebida el primer semestre del 2015. En un proyecto de 36 meses de duración, 22 meses para alcanzar una “velocidad de crucero” obliga a actuar luego a marcha forzada.

A mediados del 2016 ingresa un nuevo gobierno a nivel nacional. Las políticas de Estado con las que se relaciona el PCSH se mantienen, así como los programas derivados de dicha política, por ejemplo, Barrio Seguro. En algunos casos los cambios de funcionarios conllevan una ralentización de los procesos, la elaboración de reglamentos se retrasa, la implementación de planes y políticas sufre. Esto generó un freno de casi nueve meses en el objetivo 2. También afectó el objetivo 3 en la medida que SUCAMEC no mantuvo el mismo ímpetu en torno al control de armas. La elaboración de los módulos educativos –que forma parte del objetivo 3- también sufrió por marchas y contramarchas en la definición del currículo educativo por parte del Ministerio de Educación.

El 31 de julio del 2016 se presenta, al Fondo de Naciones Unidas para la Seguridad Humana, un Reporte de progreso que conlleva una propuesta de ampliación del plazo final del proyecto. Esta fue aprobada el 28 de febrero del 2017, día en el que formalmente concluía el proyecto. Posteriormente, entre marzo y abril sobrevienen las lluvias y huaicos que afectan al norte del país, incluido Trujillo y muy especialmente la Quebrada de San Ildefonso ubicada en Río Seco, que divide en dos al distrito de El Porvenir y cruza Florencia de Mora. Las demandas e inquietudes de los pobladores y líderes participantes en el PCSH se alteraron inmediatamente. Si bien la capacidad de respuesta del PCSH era muy limitada, los jóvenes y mujeres participantes del PCSH se sirvieron de la organización y redes existente para contribuir eficazmente con la ayuda necesaria.

**La participación de las agencias ha contribuido al cumplimiento y calidad de los diversos objetivos.** UNFPA – OPS/PAHO y PNUD han estado involucrados en los objetivos dos y uno, frecuentemente en colaboración. UNODC ha participado de la intervención preventiva en el marco del objetivo uno, ha capacitado fiscales apoyando al Programa de Justicia Juvenil Restaurativa y ha colaborado en la investigación sobre Centros Juveniles. UNFPA – OPS/PAHO también han participado del tercer objetivo a través de los módulos educativos en escuelas. UNLIREC ha estado comprometido sobre todo con el tercer objetivo. Este objetivo incluía intervenciones tan específicas como la asistencia técnica a la destrucción de armas. Las Guías revisadas –“Jugando contra la violencia”, “Escuelas fuertes para prevenir la violencia”- las capacitaciones sobre tratamiento de evidencias en la escena del crimen, el documento sobre Justicia Juvenil Diferenciada, son algunos ejemplos de la calidad de los productos generados, que tendrán una trascendencia más allá de la culminación del PCSH.

El PCSH ha alcanzado un alto nivel de ejecución del presupuesto. A agosto del 2017, la ejecución del presupuesto desagregada por agencias había alcanzado un 92% en los casos de UNODC y PAHO 92%, 75% en el caso de UNDP 75%, 70% por parte de UNFPA y 62% por parte de UNLIREC. En los siguientes meses, el ritmo de actividades se ha mantenido en forma sostenida y se aprecia que así será hasta el último día del PCSH. UNLIREC, por ejemplo –agencia que por primera vez trabaja a nivel local- está ejecutando casi al 100% al momento de la evaluación.

El monitoreo del PCSH se ha realizado mediante dos tipos de instrumentos: Los Reportes del PCSH y los informes propios

de cada agencia. Los Reportes del PCSH examinados<sup>28</sup> permiten hacer el seguimiento respecto al documento enviado el 2/12/2013 (formulación original del PROJECT-ODC-SA). Dan cuenta de los progresos respecto a las actividades incluyendo las razones para las variaciones a lo planeado cuando así ha ocurrido, indican el número de beneficiarios alcanzado, informan sobre el monitoreo de resultados, refieren los progresos en la integración e incorporación del enfoque de seguridad humana en los ámbitos distrital, regional y nacional. Incluyen el monitoreo en relación con los resultados esperados, así como tablas de riesgos y medidas para enfrentarlas. Los riesgos reportados en los Informes Anuales –políticos, ambientales- han sido los más importantes y las respuestas previstas han sido acertadas. Los Reportes sirven para mostrar los retos enfrentados, las medidas adoptadas, así como las lecciones aprendidas. La elaboración de los Reportes ha estado a cargo del Coordinador del Programa. Por otro lado, cada agencia ha manejado sus propios informes sobre las actividades en las que ha estado involucrada, que no han sido considerados en esta evaluación.

El equipo del Programa en Trujillo ha sido clave para garantizar una adecuada inserción de la propuesta de Seguridad Humana en Trujillo. El Coordinador en particular y el PCSH en general han cumplido un rol catalizador coordinando las acciones de las agencias con distintos actores. Para ello la primera tarea que asumió Julio Corcuera<sup>29</sup> fue hacer una labor de recojo y procesamiento de información sobre la base de pregunta ¿Quién es quién y con quién se relaciona bajo qué términos? La responsable de género tenía una labor directa con determinados grupos de la población beneficiaria. El responsable de comunicaciones ha contribuido a asegurar que todas las actividades tuvieran la adecuada repercusión mediática. Mientras que el papel de la administradora ha sido clave para dar soporte a todo el equipo y a la ejecución de las diversas actividades en la parte logística. En conjunto, han logrado superar el tiempo que se perdió en la primera etapa del PCSH en lo que se refiere a la realización de actividades en el terreno, pero no han logrado –como equipo y con las agencias- organizarse para sistematizar los modelos que el PCSH se proponía desarrollar.

---

<sup>28</sup> Progress Report – 2014-2015 (25/04/2015), Progress Report – 2016-2017 (31/08/2017)

<sup>29</sup> Para esta evaluación no se consideró entrevistar al primer coordinador.

## B. HALLAZGOS DE ACUERDO CON LA META Y OBJETIVOS PCSH

**Respecto a la meta de PCSH:** Desarrollar un modelo autosostenible, multisectorial, holístico y replicable para reducir el crimen en comunidades vulnerables y de alto riesgo, con un énfasis particular en su empoderamiento en la resistencia a la criminalidad a través de programas educativos y de empleo.

1. Desarrollar un modelo autosostenible, multisectorial, holístico y replicable era y es una propuesta pertinente.

El grado de inseguridad preexistente en Trujillo había llevado a la emergencia de respuestas duras y actitudes equivocadas, incluyendo el funcionamiento de un llamado Escuadrón de la Muerte que ejecutó delincuentes con la aceptación de la población<sup>30</sup> así como el anuncio de un alcalde distrital de su disposición a “sacar a los militares a las calles”. La cobertura de la prensa sobre la delincuencia alentaba respuestas irreflexivas. Aquellos sectores de la población estigmatizados por albergar –territorialmente– a personas involucrados en el crimen eran a la vez víctimas del mismo sin que esto motivará la solidaridad de la población de la ciudad en general.

Como señala el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, la explicación del aumento de la violencia y del delito es multidimensional. Este informe indaga cuatro dimensiones: (a) la económico-estructural, que señala la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que el informe denomina un “delito aspiracional”; (b) la social, en la que destacan los cambios en la estructura familiar –con un importante incremento de hogares monoparentales–, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosionan el tejido social; (c) los facilitadores del delito, como las armas, el alcohol y las drogas, y (d) la falta de capacidades del Estado –policías, jueces, ministerios públicos y cárceles– para hacer frente al desafío de la inseguridad. Las cuatro están presentes en Trujillo y requieren una intervención multisectorial que es lo que el PCSH ha procurado inducir.

2. Existe un marco normativo favorable para una intervención multisectorial. En estos años este marco se ha venido afianzando de modo que existe una alta correspondencia entre el proyecto y las prioridades del país planteadas en los siguientes planes y leyes:
  - o Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016- 2021 – DS-008-2016-MIMP. Busca articular la intervención de todas las entidades del Estado en contra de la violencia a la mujer. Aborda 16 modalidades de violencia hacia las mujeres, entre ellas: violencia en relación de pareja, feminicidio, violencia por orientación sexual, violencia económica, acoso sexual, trata de personas, el hostigamiento sexual, la violencia durante conflictos sociales y la violencia que ocurre mediante tecnologías de la información y comunicación.
  - o Plan Estratégico Nacional de la Juventud - PENJ 2014-2021 (documento de trabajo) SENAJU-MINEDU (con apoyo de UNFPA). El PCSH se relaciona directamente con el Eje 6 del Plan y de manera directa o indirecta con su diversos Ejes. Estos son: 1. Institucionalidad de las Políticas Públicas de Juventudes, 2 Participación Juvenil y Gobernabilidad, 3. Educación Inclusiva y de Calidad, 4. Salud Integral y Estilos de Vida Saludables, 5. Trabajo Decente, Emprendimiento y Empleabilidad, 6. Cultura de Paz y Prevención de Violencia, 7. Ambiente y Desarrollo Sostenible, y 8. Cultura, Identidad e Integración Nacional.
  - o Plan para tratamiento de adolescentes en conflicto con la Ley penal – DS 1109 MINJUS. El PCSH como tal y a través de su Coordinador ha contribuido a que este Plan llegue a aprobarse y se difunda. El estudio de UNODC sobre “JUSTICIA JUVENIL EN EL PERÚ”, es considerado como una fuente técnica base para dicho Plan.

30

Caso documentado por Ricardo Uceda en la Revista Poder con el título “El misterio del escuadrón de la muerte”. Para una reseña véase: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/luisduran/2009/12/18/sobre-los-escuadrones-de-la-muerte-en-trujillo/>. Este caso fue asumido por el Ministerio Público.

- Política nacional frente a trata, aprobada por el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria CONAPOC. Existe un Plan Nacional de Trata que viene del 98 o 2000. El MININTER le hace seguimiento. Más recientemente, se ha aprobado el Plan Nacional Contra La Trata De Personas 2017-2021 – DS N°017-2017- MININTER.
  - Ley de Entrega voluntaria de armas (Ley N° 30299) cuya reglamentación contó con el apoyo de UNLIREC.
- 3.** La sostenibilidad del modelo dependía del involucramiento del Gobierno Regional y de los gobiernos locales y del empoderamiento de la población.

El involucramiento del Gobierno Regional -contraparte principal del PCSH- fue mucho menor a lo esperado debido a los cambios políticos. El Gobierno Regional debía contribuir al financiamiento del Programa lo que no se cumplió en la medida esperada. A partir de cierto momento el Programa Conjunto perdió importancia en la agenda del Gobierno Regional e incluso no se preocupó por valorizar el aporte que puso. No obstante, su vínculo con el PCSH se mantuvo a través de la Gerencia de Defensa y la Gerencia de Salud.

Los gobiernos locales han apoyado los objetivos del proyecto. Resalta su identificación con la estrategia de trabajo con adolescentes a través del deporte. La Municipalidad Provincial de Trujillo tuvo una amplia apertura y se realizaron acciones coordinadas que facilitaron la presencia pública del PCSH (participación del Programa en la Feria Internacional de Libro) y en otras actividades que han permitido afirmar la presencia de los jóvenes antes la sociedad trujillana. La Oficina de Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Trujillo también ha participado de la capacitación en generación de ingresos.

El desarrollo de capacidades de resiliencia de la comunidad y el fortalecimiento de las capacidades de la población de los distritos piloto, especialmente de las mujeres y jóvenes, constituyen otra vía para la sostenibilidad de los avances logrados.

Junto al papel desplegado por los actores locales, fue muy importante la confluencia con el Programa Barrio Seguro, que el Ministerio del Interior promueve en estos distritos piloto y otros lugares del país. Este contribuirá especialmente a la sostenibilidad del modelo.

Queda pendiente la cuestión cómo financiar el tipo de estrategias desplegadas por el PCSH al término del proyecto<sup>31</sup>. Dependerá del presupuesto y gestiones que sean capaces de movilizar las organizaciones mencionadas en este punto. Funcionarios públicos encargados de realizar actividades de capacitación y de otro tipo para el fortalecimiento de sus entidades lamentan el final del proyecto sintiendo que esto generará un vacío difícil de cubrir<sup>32</sup>. El actor ausente es el empresariado pese a que la inseguridad ciudadana es un factor que amenaza seriamente la competitividad empresarial de la región.

- 4.** El modelo del Programa Conjunto de Seguridad Humana en Trujillo requería mayor grado de precisión en sus hipótesis. La línea de base que se elaboró al inicio del Programa no ayudó a un mejor aterrizaje de las propuestas.

El PCSH establece una relación entre objetivos, resultados y actividades en la que éstas últimas están formuladas en un grado de detalle superlativo en cuanto a número de talleres, foros, etc., y el número de asistentes esperado para cada caso, pero

<sup>31</sup> Profundizar en este tema requiere consultar fuentes adicionales como el Programa Presupuestario 0030 REDUCCION DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA – Combinación de cadenas funcionales Programas Presupuestales Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales. Entre otros productos incluye Comunidad organizada a favor de la Seguridad Ciudadana (Asistencia técnica y administrativa a los Comités de seguridad ciudadana - comunidad recibe acciones de prevención en el marco del plan de seguridad ciudadana). La página web del Ministerio de Economía y Finanzas incluye información hasta el 2016. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/estr\\_program/PP\\_0030\\_GNR\\_2016\\_L30372.PDF](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/estr_program/PP_0030_GNR_2016_L30372.PDF). Igualmente existe el Programa Presupuestario Lucha contra la Violencia Familiar. Ver [www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/estr\\_program/PP\\_0080\\_GNR\\_2016\\_L30372.PDF](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/estr_program/PP_0080_GNR_2016_L30372.PDF)

<sup>32</sup> Entrevista a la Capitana Diana Parimango, de la Oficina de Educación y Doctrina de la Región Policial de La Libertad. Igualmente, a César Campaña, Gerente de Seguridad Ciudadana de la Región La Libertad, que destaca el apoyo del PCSH a la realización de la Convención Regional de Seguridad Ciudadana (junio del 2016) y del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana que tuvo lugar en Trujillo con asistencia de 500 o 600 personas.

no hay la misma claridad en una visión de procesos<sup>33</sup> o respecto a cómo los objetivos y resultados responden a una teoría de cambio<sup>34</sup>. Según el diseño, el PCSH depende mucho de los acuerdos iniciales con contraparte y aliados lo que corresponde al diseño (ver Anexo 2. Relación de actividades según objetivos). Cuando se elaboró la línea de base, ésta aportó información a nivel de la provincia de Trujillo, pero no la deseable sobre los distritos piloto. No se llegó a organizar una dinámica dirigida a sistematizar los modelos correspondientes a la meta y a cada uno de los objetivos.

5. El PCSH se caracteriza fuertemente por la presencia de los enfoques de Juventud y Género y en esa medida de Inclusión, pero padece por la ausencia del enfoque de Interculturalidad.

Podría pensarse que el enfoque de interculturalidad no es tan importante en una ciudad costera<sup>35</sup>. Probablemente no lo es tanto como en el ande o en la selva, pero la violencia urbana no deja de estar vinculada a una dimensión de discriminación y prejuicio. La oligarquía tradicional trujillana, dominante hasta antes de la Reforma Agraria, practicaba una marcada distancia frente a quienes no pertenecían a ella. En el diagnóstico formulado el 2013 se menciona la existencia de población migrante en Trujillo proveniente de la serranía, en la mayoría de los casos (según se ha visto en las entrevistas) de la serranía de la misma región, donde se encuentran algunos de los distritos más pobres del país) y también de ciudades costeras vecinas como Chiclayo y Chimbote (receptora de migración en gran proporción en las mismas décadas y décadas anteriores). Siendo así que la migración data de los años cincuenta y sesenta, algunas de las familias que migraron en esa época también reproducen actitudes discriminatorias frente a quienes llegaron con posterioridad. La delincuencia aspiracional que existe en la región justamente se caracteriza no sólo por el deseo de poseer algunos bienes sino –con ellos- prestigio, lo que constituye una forma de desafiar una sociedad excluyente. Interculturalidad e Inclusión son enfoques necesariamente asociados en este contexto. Por lo que una propuesta holística pasa por la tarea de incentivar el cambio de actitud de aquellos que asumen que la violencia proviene de “los otros” –a quienes no consideran trujillanos, aunque vivan a quince minutos del centro de la ciudad- y que, sin ser necesariamente conscientes de ello, a través de la discriminación alientan el resentimiento.

**RESPECTO AL OBJETIVO 1.-** Establecimiento de un modelo práctico y replicable de un programa (basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas en tres comunidades piloto) integrado y orientado a la prevención (resistencia comunitaria) para reducir los crímenes graves en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo, vulnerables y afectadas por el crimen.

### Resultados esperados<sup>36</sup>:

#### 1.1. Una línea de base

1.2. Acuerdos interinstitucionales orientados a: a) establecer mecanismos permanentes / medios alternativos a la encarcelación, b) mejorar y optimizar las instituciones públicas y de sociedad civil para apoyar las víctimas del crimen y para establecer programas preventivos sostenibles, de largo plazo<sup>37</sup>, y c) desarrollar y mantener programas permanentes y sostenibles (vía financiamiento público y del sector privado) vocacionales, de emprendimiento, deportivos y empleo para personas de las comunidades piloto con alto riesgo crimen y victimización. Como consecuencia, se esperaba contar con 390 líderes y representantes del sector privado implementando programas de promoción para mujeres, adolescentes y adultos autosostenibles a los cuales debían acceder 7,600 adultos y adolescentes de áreas vulnerables y alta criminalidad, incrementando su resistencia al crimen.

1.3. 120 funcionarios capaces de gestionar fondos públicos para la seguridad humana.

1.4. 75 policías y oficiales capaces de mapear y analizar tendencias criminales y de desplegar mejor los recursos para prevenir el crimen en comunidades vulnerables.

1.5. 750 individuos capaces de prevenir, investigar y perseguir, efectivamente, a grupos criminales (vinculados a tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, lavado de dinero, extorsión y bandas criminales).

<sup>33</sup> Entrevista a María Edith Baca, PAHO.

<sup>34</sup> Entrevista a Zilda Cárcamo, UNODC.

<sup>35</sup> El ejemplo más destacado de lo contrario sería –en la literatura peruana- la novela “El zorro de arriba y el zorro de abajo” de José María Arguedas quien aborda las transformaciones ocurridas con la migración a Chimbote, puerto de Ancash, a raíz del boom de la industria de la harina de anchoveta.

<sup>36</sup> Ver Tabla 1 en los anexos en la que se ilustra el cronograma previsto para estos resultados.

<sup>37</sup> Subrayado en el original.

- 1.6.** 900 personas de las comunidades piloto educadas en el concepto de seguridad humana y en medidas prácticas de base comunitaria para reforzarla.
- 1.7.** La actualización de la línea de base sobre estadística criminal y victimización y percepción de la comunidad sobre crimen e inseguridad, buenas prácticas y lecciones aprendidas en torno al concepto de seguridad humana. Un reporte completo y publicado, destacando el valor del concepto de seguridad humana, en la medida que sea apropiado y su valor en las metodologías de empoderamiento de la comunidad.

Al respecto, los hallazgos son:

La línea de base aportó información sobre la región La Libertad, pero no alcanzó precisiones en algunos indicadores a nivel distrital lo que hace difícil evaluar el logro de las metas. La actualización de la línea de base a realizarse al final del PCSH fue reemplazada por la evaluación final.

Las actividades correspondientes al resultado esperado 1.2. (Mecanismos alternativos a la encarcelación, programas vocacionales, de emprendimiento y deportivo) se han desarrollado impulsadas por el PCSH y con el apoyo de aliados tipo ONG y asociaciones sin fines de lucro, pero no necesariamente asegurando su sostenibilidad vía financiamiento público<sup>38</sup> y del sector privado empresarial.

Entre los programas mencionados, el deportivo –implementando la Guía Jugando contra la violencia- es el que ha alcanzado un mayor arraigo gracias a la intervención de la ONG DeportVida, el interés de los municipios y la intervención de la Unidad Educativa de Gestión Local. El mensaje y práctica de “Juego limpio” influye en la formación de niños, niñas y adolescentes.

Se ha introducido la danza urbana como una práctica de Vida Saludable en alianza con la Asociación D1 dirigida por la conocida bailarina Vania Masías que se distingue por tratar de desarrollar valores en los jóvenes de las zonas vulnerables. La presencia de D1 seguramente perdurará más allá del Programa al igual que la de DeportVida.

Los talleres de formación para el emprendimiento, realizados en coordinación con entidades que brindan capacitación técnica a adolescentes y jóvenes (como SENATI y Fe y Alegría) son valorados por quienes han participado en ellos, pero no es claro que hayan tenido un objetivo susceptible de ser medido en términos de generación de ingresos, inserción laboral, etc.

Se realizaron talleres de gestión de fondos públicos en los tres distritos con asistencia de alcaldes, otras autoridades y empleados. No se tiene noticias del efecto sobre la capacidad de captar mayores recursos y su buena orientación.

La educación en el concepto de seguridad humana se ha dado a través de varias actividades que han contado con una asistencia promedio de más de ochenta personas<sup>39</sup>. Entre ellas:

- Seminario internacional sobre el rol de gobiernos y comunidades locales en la reducción de la violencia armada.
- “Taller de Seguridad Ciudadana desde el enfoque de la Seguridad Humana”.
- Curso de Seguridad Humana como enfoque integral para abordar los problemas de violencia.
- Seminario sobre Políticas Públicas de Prevención y Reducción de la Violencia Armada.

<sup>38</sup> No obstante, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo lleva a cabo programas de promoción del empleo dirigidos a jóvenes de estos distritos, en una intervención que es independiente del PCSH.

<sup>39</sup> Fuente: Recuento de actividades de UNLIREC. La cifra de 80 personas para el último Seminario Internacional es un estimado de la consultora.

Así mismo, 65 jóvenes voluntarios fueron capacitados en generación de indicadores (cuantitativos, cualitativos y mixtos) para medir la inseguridad en sus comunidades mediante una metodología participativa<sup>40</sup>.

La compra de software para mapear el crimen en Trujillo no fue factible. La adquisición requería la aprobación del equipo de IT en Viena, por otra parte, tampoco se sabía qué tipo de software se requería y se aproximaba la fecha de cierre, prevista para febrero del 2017. El proceso de pedir la extensión y recibir la aprobación dejó este asunto al margen. El huaico que dejó a la ciudad paralizada influyó en este resultado<sup>41</sup>.

**OBJETIVO 2.** - Establecimiento de un modelo práctico y replicable de un programa (basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas en tres comunidades piloto) para reducir la violencia de género en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo y asoladas por el crimen.

En la fase de diseño del PCSH, el enfoque de género fue incluido de modo teórico y tradicional –“vamos a trabajar con mujeres”- sin ver cómo las relaciones de género en tanto relaciones de poder tienen que ver con el tema de la violencia. No era claro lo que la gente necesitaba en materia de género<sup>42</sup>.

Las mujeres se han empoderado. Muchas de ellas tenían experiencia trabajando contra la violencia a la mujer, en tanto facilitadoras vinculadas a los CEM. El PCSH ha procurado que las mujeres afirmen su autonomía frente a los Centros de Emergencia Mujer que, eventualmente, tienden a ver a estas señoras como “sus” facilitadoras y no como facilitadoras de la comunidad. El PCSH ha contribuido a desarrollar capacidades de liderazgo y propiciado su desarrollo personal. Al mismo tiempo, ha promovido el vínculo y la colaboración entre los CEM y los Centros de Salud Mental.

Con algunos grupos de mujeres se ha propiciado actividades de generación de ingresos –generalmente artesanías- de acuerdo con su propio interés. Sin embargo, desde fuera de estos grupos, algunas mujeres<sup>43</sup> opinan que este tipo de actividades no tendrá un resultado notoriamente beneficioso en el incremento de sus ingresos.

Otro medio para reducir la violencia de género es el trabajo con varones que reflexionan sobre cómo han construido su masculinidad. Si bien el Ministerio de la Mujer ya ha venido trabajando en este campo a través del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, el PCSH ha desarrollado un matiz propio en este aspecto que favorece el cambio de actitud de parte de los varones, promoviendo la reflexión sobre cómo fueron criados y sobre sus propias vivencias en lugar de hacerlos sentir el sujeto culpable de la violencia<sup>44</sup>.

La intervención a favor de las víctimas de trata mediante (actividad 2.2.2) talleres vocacionales con el propósito de prevenir su retorno a un ambiente de explotación sexual y fortalecer su habilidad para reinsertarse satisfactoriamente en la sociedad no fue factible. La relación de las víctimas de trata se mantiene en reserva por parte del MINJUS<sup>45</sup>. Por otro lado, Trujillo no es principalmente una zona de captación para la trata de personas sino –en todo caso- de tránsito. No obstante, el PCSH no estuvo al margen del tema pues participó de la campaña nacional “Ponle cero a la trata”, en coordinación con el Ministerio de Justicia, a través de foros dirigidos a estudiantes escolares.

Adicionalmente, se llevó a cabo un Curso de Políticas Públicas con enfoque de género que fue muy valorado por los y las participantes.

---

40 A través del **Proyecto adicional subsumido como contribución de UNLIREC al PCSH**: “Voluntariado Joven para la Consolidación de la Paz y el Desarme: Jóvenes Midiendo la Seguridad en su Comunidad mediante Indicadores Participativos”

41 Rommel Ruiz. UNODC.

42 Entrevista a Zilda Cárcamo. UNFPA.

43 Entrevistas a Isabel Bottom, responsable del CEM Trujillo y a María del Rosario Alcántara, MININTER- responsable de Barrio Seguro.

44 Entrevista a Isabel Bottom, responsable del Centro de Emergencia Mujer Trujillo.

45 Entrevista a Rommel Ruiz. UNODC.

**OBJETIVO 3.-** Establecimiento de un modelo práctico y replicable de un programa (basado en buenas prácticas y lecciones aprendidas en tres comunidades piloto) para reducir el involucramiento de la juventud en la criminalidad en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo y con alta incidencia criminal.

Las actividades consideradas fueron tres:

- 3.1.** Módulos Educativos sobre Seguridad Humana para las escuelas sobre derechos de los niños, salud sexual y reproductiva, y sobre amenazas y modalidades usadas por quienes se dedican a la trata y explotación de adolescentes de comunidades vulnerables; éstos fueron producidos, validados, aplicados, impresos y distribuidos, en un proceso que se inició con asistencia técnica y acuerdos con los Ministerios de Educación y Salud para implementar módulos en escuelas (empezando en las áreas piloto).
- 3.2.** Asistencia técnica especializada a fiscales, jueces, líderes comunales y representantes del sector privado en metodologías alternativas a la encarcelación, en justicia restaurativa y en mejores prácticas para mejorar la rehabilitación de adolescentes en conflicto con la ley.
- 3.3.1.** Talleres en cada comunidad piloto sobre mejores prácticas para el desarrollo e implementación de programas basados en la propia comunidad para reducir la circulación de armas ligeras (por ejemplo, a través del arte y el drama).
- 3.3.2.** Ceremonias públicas con cobertura de prensa mostrando la destrucción de armas de fuego en comunidades vulnerables con alta tasa de criminalidad.

Los módulos, denominados Escuelas Fuertes para Prevenir la Violencia, constan de dos materiales: una Guía para docentes que trabajan con adolescentes y un módulo de estudiantes de 1°, 2° y 3° de secundaria. La aplicación alcanzó a 13 colegios de los distritos piloto y la capacitación benefició a 96 docentes. El proceso de validación de los módulos educativos coincidió parcialmente con una huelga magisterial que se inició en el sur del país y fue acatada en forma heterogénea a nivel nacional entre junio y setiembre de 2017. La Libertad fue uno de los departamentos menos afectados, en los que la paralización alcanzaba a un porcentaje de maestros que oscilaba entre el 20% y el 30%<sup>46</sup>. Sin embargo, varios de los colegios de los distritos piloto estaban temporalmente ocupados por población afectada por los huaicos, lo que también perjudicó las actividades previstas por el PCSH en las escuelas.

La asistencia técnica a los funcionarios previstos en este objetivo se cumplió. Los profesionales se han beneficiado de la presencia de expositores internacionales y nacionales de alto nivel. Quienes trabajan en los temas de administración de justicia y prevención y respuesta frente al crimen valoran enormemente la capacidad de los expertos invitados por el PCSH.

Los talleres dirigidos a reducir la circulación de armas han usado con éxito el arte y el drama. Un ejemplo es la Presentación de la danza teatralizada “Historias de Fuego”, elaborada por la Asociación Cultural Ángeles D1 e interpretada por sus jóvenes artistas, con asistencia de 800 jóvenes.

Las dos ceremonias públicas de destrucción de armas de fuego han tenido una amplia cobertura de prensa. Lo importante además es que esta destrucción se ha realizado siguiendo protocolos adecuados bajo la asesoría de UNLIREC.

<sup>46</sup>

En Piura, La Libertad, Lima Metropolitana, el Callao y Arequipa entre el 20% y el 50% de maestros acata la paralización, a diferencia de otras 18 regiones donde más del 50% seguía acatando la huelga. Fuente: <https://elcomercio.pe/peru/huelga-maestros-sigue-acatando-18-regiones-pais-noticia-450636>.

## C. ACTUALIZACIÓN DE LA LINEA BASE

**Respecto al objetivo 1.** - Reducir crímenes serios en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo, vulnerables y afectadas por el crimen.

Línea de base al 2013:

Tasa de criminalidad en La Libertad (77.3% al 2013) sin información a nivel distrital.

Porcentaje de población de 18 años y más que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses: entre 26.5% y 36.3% según distritos.

Población de 18 años y más que se siente insegura en su comunidad: 73.9% en El Porvenir, 62.9% en Florencia de Mora y 59.3% en La Esperanza.

En la actualidad, se cuenta con la siguiente información:

La tasa de homicidios en Trujillo bajó de 16.6 por 100,000 habitantes en 2015 a 12.4 en 2016.

El índice delincencial por año por cada mil habitantes en La Libertad registró la siguiente fluctuación: 7.74 al 2013, a 9.23 el 2014, 8.43 el 2015 y 8.06 el 2016<sup>47</sup>.

Entre el 2014 y el 2016 las denuncias por comisión de delitos en La Libertad han disminuido, pasando de 16 949 a 14 993.

Entre los cinco departamentos con mayor incidencia por presunta comisión de delitos durante el primer semestre 2017, La Libertad figura en quinto lugar con 1,432 como promedio mensual<sup>48</sup>

La extorsión, modalidad de delito que en Trujillo surgió entre fines de los 90 e inicios de los años 2000, no cuenta con altos índices de denuncia debido a la intimidación y chantaje, pero su incidencia ha ido creciendo de manera incontenible. Es así como el año 2007 se registró 398 denuncias, pero en el 2014 la cifra superó las 1,800 (Nureña 2017).

Debe tenerse en cuenta que, como ocurre en otras regiones y otros países, muchos delitos, sobre todo los delitos menores, no son denunciados<sup>49</sup>. Tan es así que el MININTER se ha puesto como objetivo subir a 25% el porcentaje de ciudadanos que denuncian un delito en comisarios, porcentaje que en el período junio-noviembre 2017 era 13,7%<sup>50</sup>.

**Respecto al objetivo 2.** - Reducir violencia basada en género en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo y asoladas por el crimen.

Línea de base al 2013:

Tasa de violencia en La Libertad (69.6% al 2013) sin información a nivel distrital. Ese dato se refiere a la violencia ejercida por el esposo o compañero alguna vez en la vida que al 2016, se ha reducido a 57.2%<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN INSTITUCIONAL. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE TECNOLOGÍAS COMUNICACIÓN Y ESTADÍSTICA. Anuario Estadístico 2016.

<sup>48</sup> BOLETÍN ESTADÍSTICO POLICIAL I SEMESTRE 2017.

<sup>49</sup> Según el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, el Perú presenta un porcentaje de victimización por robo del 23.43%; es decir aproximadamente 6.888,000 peruanos reportan haber sido víctimas de robo (LAPOP 2012). En contraste, la tasa de robos oficial de Perú es de 217 por 100.000 personas, lo que equivaldría a 64.701 denuncias (Ministerio del Interior – Oficina General de Planificación 2011). Es decir, el subregistro es enorme: más de 6 millones. Ocurre lo mismo que en otros países: La disparidad entre las cifras de robo de las encuestas de victimización y las que arrojan los registros administrativos puede explicarse, principalmente, por los obstáculos existentes para realizar las denuncias y la desconfianza ciudadana en los órganos de administración de justicia.

<sup>50</sup> Seguridad puesta en la balanza. El Comercio, 18 de diciembre. Página 11.

<sup>51</sup> Fuentes: INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013 y Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2016.

Durante el año 2016, a nivel nacional se han registrado 5,683 casos de denuncias por violación sexual, 19 menos que el año anterior, incluyendo violación cometida contra mujeres (93.05%) y 6.95% a varones (6.95%). La mayor incidencia de este delito se registró en el Departamento de Lima con 1,626 casos (28.61% del total nacional), seguido por el Departamento de San Martín con 429 denuncias (7.40%), La Libertad con 405 denuncias (7.13%). De éstas, según el estado del trámite 292 se encuentran resueltas y 113 pendientes.<sup>52</sup>

La tendencia en lo que se refiere solamente a violencia física en Trujillo se expresa en las siguientes cifras: Hubo 5 víctimas de tentativa de feminicidio en el distrito fiscal de Trujillo el 2014 (la cifra más alta entre los 31 distritos fiscales) y 1 en el 2015. El 2014 se produjeron 5 feminicidios y 2 a octubre del 2015.<sup>53</sup> En Florencia de Mora, entre enero y noviembre del 2017 el CEM atendió 186 denuncias de personas afectadas por violencia familiar y sexual: 61 por violencia psicológica, 110 por violencia física y 15 por violencia sexual<sup>54</sup>.

El problema es que los datos disponibles a nivel de distritos se basan en denuncias presentadas (a los CEM, Comisarías y Ministerio Público) que no reflejan el nivel de violencia sino sobre todo la toma de conciencia sobre el derecho a no sufrirla más. Como señalan las señoras con las que ha trabajado el PCSH, así como las y los funcionarios del sistema policial y de justicia el problema de la violencia “siempre ha existido” pero ahora hay una actitud diferente frente a ella que genera un aumento de las denuncias.

**Respecto al objetivo 3.** - Reducir el involucramiento de la juventud en la criminalidad en un mínimo de 20% en comunidades de alto riesgo y con alta incidencia criminal.

Línea de base al 2013:

185 por 100 mil al 2013 en La Libertad.

207 por mil en El Porvenir y 173 por mil en La Esperanza.

Al 2014, los niños y adolescentes infractores a la ley penal registrados por la PNP a nivel nacional llegaban a 4,431; según departamentos, 300 en La Libertad, 183 de los cuales por delitos contra el patrimonio. Al 2016, sobre un total nacional de 4,618, los niños y adolescentes infractores a la ley penal en La Libertad fueron 547, 327 por delitos contra el patrimonio, 65 por tráfico ilícito de drogas (sobre un total nacional de 369) y 28 por terrorismo (de un total nacional de 48 casos)<sup>55</sup>.

Desde el 2011 hasta el 2016 el Programa «Justicia Juvenil Restaurativa» del Ministerio Público en La Libertad ha atendido un total de 467 adolescentes infractores. El Distrito Fiscal respectivo comprende Trujillo ciudad, Florencia de Mora, Víctor Larco Herrera y El Porvenir. El 2014 atendió a 128 adolescentes y el 2015 a 125. Sobre el total de atenciones de todo ese período (2011-2016) el 49.89% se benefició con la Remisión Fiscal acompañada de un Programa de Orientación, muy por encima del Total General correspondiente a los siete distritos fiscales en los que funciona el programa que fue de 34.08%<sup>56</sup>.

---

52 Ídem.

53 Fuente: Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. [https://portal.mpf.n.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20\(2009-2015\).pdf](https://portal.mpf.n.gob.pe/descargas/02%20Tentativa%20de%20feminicidio%20(2009-2015).pdf) y [https://portal.mpf.n.gob.pe/descargas/01%20Feminicidio%20\(2009-2015\)%20actualizado.pdf](https://portal.mpf.n.gob.pe/descargas/01%20Feminicidio%20(2009-2015)%20actualizado.pdf)

54 Estadísticas del CEM de Florencia de Mora.

55 POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN INSTITUCIONAL. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE TECNOLOGÍAS COMUNICACIÓN Y ESTADÍSTICA. Anuario Estadístico 2016.

56 Informe Situacional 2016 – Justicia Juvenil Restaurativa

## D. MEJORAS EN FAVOR DE GRUPOS BENEFICIARIOS AL FINAL DEL PROYECTO. VÍNCULO DE ESTAS INTERVENCIONES CON LOS ODS.

El PCSH en su conjunto se vincula con el ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, así como con los ODS 10 Reducción de las desigualdades y 11 Ciudades y comunidades sostenibles.

**OBJETIVO 1.**- En los distritos piloto se ha extendido y fortalecido la institucionalidad pública ya que distintos sectores se han adherido al enfoque planteado por el PCSH y han aceptado invertir en ellos lo que favorece a los grupos beneficiarios y por extensión a otros territorios en la medida que dichos sectores se apropian del modelo (ver Anexos. - Tabla 4. Articulación y movilización interinstitucional PCSH). Este es el resultado de la estrategia “desde arriba” que desde el inicio del PCSH abordó la relación con diversos Ministerios. En la interacción MININTER – PCSH se ha desarrollado el programa Barrio Seguro y éste ha priorizado los distritos piloto; incluso la responsable actual en Trujillo proviene de las redes de mujeres formadas mediante el PCSH.

La Gerencia Regional de Salud ha asumido el paquete de atención y prevención a la mujer vía los Centros de Salud Mental.

En cuanto a la coordinación con el MIMP, al 2013 había dos CEM en los tres distritos piloto, uno en El Porvenir y otro en La Esperanza, no así en Florencia de Mora. Ahora existe un CEM en cada uno de estos distritos<sup>57</sup> y el PCSH ha trabajado con cada uno de ellos, así como con el CEM de Trujillo. Gracias al contacto del PCSH con el MIMP y a la respuesta positiva del sector, éste aceptó invertir en un CEM para Florencia de Mora que inicialmente no se concretó por que el alcalde no aportó oportunamente el local requerido. Los recursos fueron invertidos entonces en un segundo CEM en El Porvenir.

La intervención realizada a través de DeportVida en los colegios, que se relaciona con el ODS 3 Salud y Bienestar, ha tenido bastante aceptación entre los niños, niñas y adolescentes, los entrenadores y gestores de deporte, los padres y las madres, los funcionarios de municipios, las ligas de árbitros, el colegio de psicólogos. Los padres señalan que los niños muestran más responsabilidad y respeto mientras que los niños y niñas se tratan por su nombre y ya no usando apodos<sup>58</sup>. En el Campeonato Escolar en La Esperanza han participado ochenta equipos, abarcando al 30% de niños/as del distrito, el cual cuenta con una muy buena infraestructura deportiva, motivo por el cual invitan a colegios de distritos que no la tienen. **Según el Subgerente de Deportes<sup>59</sup>:**

“Una señora formó su equipo porque quería que su hijo no esté en la esquina con ciertos chicos. Se intenta el cambio y se logra. La “Tarjeta azul” premia las actitudes positivas en el juego y en la barra. Mucho dependemos de la cabeza, de la forma de plantear del alcalde, de la valoración que le da al deporte.”

Dentro del componente de Vida Saludable, el PCSH ha insertado la difusión de las prácticas artísticas de modo que actúan como un factor protector para la juventud previniendo a la vez su involucramiento en actividades delictivas y convirtiéndose en un factor de resiliencia. Los jóvenes del Porvenir que practican danza urbana lo expresan así<sup>60</sup>:

“Con la danza podemos volar”,

“Dejar los problemas fuera”

“Aquí podemos estar en familia”,

“Mi meta es poder bailar como él [refiriéndose al instructor]”

“Aquí aprendemos valores, como la puntualidad, confiar en mi compañero en medio de las piruetas, todo ello nos sirve fuera”

Ángel Morales, Joel Ramos, Wendy Alfaro, Diego Halanoca, Wilmer Carrasco, Criztian Guevara, Tatiana Reyes

<sup>57</sup> DIRECTORIO\_WEB\_AL\_31.08.2016 de los CEM

<sup>58</sup> Entrevista a César Alva, consultor que realizó la Sistematización de esta experiencia.

<sup>59</sup> Entrevista a Carlos Delgado, Subgerente de Deportes. Municipalidad de La Esperanza.

<sup>60</sup> Integrantes del equipo de Belén Rabines, Jorge Guevara y Genoveva Huerta.

La responsable del Área de juventudes de La Esperanza valora esta experiencia así:

“Para los jóvenes la danza es un refugio, una salida, una liberación, un modo de sobresalir y solventarse. Ya no son aprendices, algunos dan clases en los colegios, han salido de las drogas, han sentido que son importantes para alguien. Han hecho fusión con marinera, con música negra [...] su participación en el curso fue controversial, los jóvenes en general no están motivados por la marinera, esa fusión es una manera de ser trujillano y una forma de incentivar nuestras raíces.”<sup>61</sup>

Isabel Milagros Vásquez, responsable del Área de juventudes de la municipalidad de La Esperanza se refiere al Corso Primavera 2016 que forma parte de la Fiesta tradicional de Trujillo. El baile de la marinera es visto por algunos segmentos como elitista y, aunque la práctica de la marinera norteña se ha extendido mucho, está sujeta a reglas muy definidas en la danza y en el vestuario, por lo cual romperlas resulta un desafío. Presentar danza urbana combinada con marinera por parte de jóvenes que evidentemente vienen de los distritos más vulnerables es algo insólito. Según el Coordinador del PCSH, “participamos en el curso y lo permitieron seguramente porque éramos de NNUU, pero la gente era insultada”, lo que da una medida del trecho pendiente para superar la discriminación.

La capacitación para el emprendimiento a jóvenes que contaban ya con una capacitación técnica (de parte de SENATI o de Fe y Alegría) se relaciona con el ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico. El efecto de esta capacitación no puede ser medido necesariamente en una inmediata mejora de ingresos, pero sí de motivación como lo muestran los testimonios de los siguientes jóvenes, que viven en El Porvenir:

“Me han ayudado a enfocarme en lo que yo quiero, en mis metas, mi idea, como quiero verme a cinco años. Primero postulé a medicina, quise ir a la Universidad Nacional de Trujillo, ahora hago diseño de modelaje de calzado. Con estos ingresos pagaré mi carrera de medicina.”

William Alvarado Cruz (21 años)

“Cuando acabé el colegio no sabía si estudiar para ser chofer, no sabía qué hacer, trabajaba desde los 13 años, pero no tuve el dinero para sacar el brevete. Nos han capacitado, orientado, como llegar a la idea de negocio, a la creatividad. Tengo una empresa de calzado y quiero tener ingresos en base a la música. Por ejemplo, hacer calzado para el baile.”

John Sánchez Solano (23 años, papá de una niña de 8 meses)

“Emprender negocios me apasiona. Desde pequeño llevo en mi sangre el calzado. Con mi hermano y mi madre hacemos calzado. Nos costó iniciar porque éramos inexpertos. Hacemos sandalias. Mi papá trabaja en Argentina como modelista. Allá había oportunidades. Es cortador. Me enorgullece. Sin plan vives por vivir. Con el plan de vida eliges dónde estás y dónde quieres llegar. Mi proyecto es tener una cadena de tiendas, recibir insumos de China, contar con una página web. Lo más difícil es empezar. ¿Por qué la gente me va a comprar? La idea de negocio tiene factores en común con la administración.

Kevin Maicoll (20 años)

Los Reportes del PCSH dan cuenta del número de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que participaron en programas vocacionales, de emprendimiento y deportivos<sup>62</sup> lo que es un indicador de cobertura y no necesariamente de impacto.

**OBJETIVO 2.-** En el marco del Objetivo 2 se ha logrado avances igualmente respecto al ODS 5 Igualdad de Género asociado al ODS 3 Salud y Bienestar. Estos avances se han dado a través del trabajo con las mujeres, con

<sup>61</sup> Entrevista a Isabel Milagros Vásquez, del Área de juventudes de la Municipalidad de La Esperanza. Cuando trabajó en la Municipalidad Provincial de Trujillo tuvo a su cargo el proyecto Marinera en tu barrio.

<sup>62</sup> Este número era uno de los Indicadores Objetivamente Verificables del PCSH.

varones en torno a masculinidad y de la sensibilización y capacitación de diversos públicos en seguridad humana con enfoque de género.

Las mujeres de El Porvenir, que están en contacto con el PCSH desde hace un año, tienen una visión sobre el panorama heterogéneo de la inseguridad dentro su distrito, tan grande que las propias autoridades reconocen la dificultad para atender las zonas más remotas:

“El Porvenir central está más consolidado, está resguardado, hay instituciones y sensación de seguridad. En Manpuesto y La Merced, zona vecina al Cementerio, estando cercana al ingreso de El Porvenir, hay abandono y drogas, la Policía no va. En el centro de El Porvenir está Río Seco, ahí queda el Centro de Emergencia Mujer.

Hacia el noreste está la zona de Víctor Raúl, donde se vende drogas y los delincuentes reclutan a menores pese a que ahí está la sede de la DIRINCRI. ¿Qué hace la DIRINCRI? No se ve. Mejor boca cerrada. En el extremo está Alto Trujillo, que no deja de crecer. Es más vulnerable, más retirado, hay más población y poca presencia policial. No hay luz. Hay sectores no consolidados, no hay posesión [legal] de los terrenos. Vienen de la sierra de La Libertad. Matan por un lote, matan al dueño.”

**Elena Ordoñez, Rosa Paredes, Eliana Rodríguez y Ana Cabrera**

**(Integrantes de la Red de Mujeres, residentes en las zonas aludidas)**

Reflexionando sobre lo qué ha cambiado y sobre la más reciente coyuntura agregan:

“Antes –hace cincuenta años- había migración, pero en otras condiciones. No hay confianza en la Policía. Pero ahora las mujeres se atreven a denunciar. Nosotras hemos dado charlas, hemos hecho prevención.”

“En la época de los huaicos, hemos dado de comer hasta a 500 personas desde el desayuno hasta la cena en Río Seco, para eso pedíamos donaciones – Tu vives esa pobreza, la pobreza de quien se encuentra en esa situación, le das su quaker – El Niño costero nos hizo ser más sensible. Preparamos atún para los topes de México. Entonces dejamos un poco las capacitaciones de NNUU.”

**Elena Ordoñez, Rosa Paredes, Eliana Rodríguez y Ana Cabrera**

Según las señoras de La Esperanza con las que el PCSH ha trabajado:

“No es cierto que “NADA HA CAMBIADO”<sup>63</sup>, ahora las vecinas abren la puerta, nosotras ya no tenemos miedo [a que nos cierren la puerta en la cara], te escuchan. La violencia se visibiliza más. (...) La mujer ahora toma conciencia de que vale, que debe ayudar a su vecina.”

“Con el PCSH hemos sido capacitadas en paternidad responsable y empoderamiento, en políticas públicas y emprendimiento. Hemos dado réplicas en todos los sectores de La Esperanza. (...) Hemos hecho manualidades en la casa de Rosita, usando materiales de su taller de costura. (...) La sugerencia sería complementarnos más con las autoridades de la comunidad, las autoridades han reaccionado tarde.”

**Janette Nuñez, Rosa Cueva, Miranda Putpaña, Edith Gómez, Consuelo Carranza**

La responsable de Barrio Seguro, María del Rosario Alcántara, que viene de las filas de la Red de Mujeres, afirma:

“La principal lección del PCSH: las capacitaciones para hacer las réplicas (identificación de casos de violencia, salud sexual y reproductiva) han hecho que nosotras nos encontremos con nosotras mismas y ver cómo ser productivas,

63

Consigna de la Marcha del 25 de noviembre, Contra la violencia hacia la mujer. Esta actividad se realizó en varias ciudades del país. Las señoras de La Esperanza presentes en la reunión participaron en ella.

generar [más] ingresos para romper el círculo de la dependencia. Ser parte de la Red de Mujeres me ha ayudado a conocer la realidad de mi distrito, a empoderarme, a sentir que puedo aprender un poco más. Me di cuenta del valor de mi currículum.”

**OBJETIVO 3.-** La producción y validación de los Módulos educativos Escuelas Fuertes para prevenir la Violencia se relaciona con el ODS 4 Educación de calidad. El involucramiento de cerca de 100 profesores y el trabajo en 13 colegios es un avance que debe continuar, aunque no queda claro qué institución podría seguir impulsando esta intervención más allá del proyecto. Profundizar este avance hace necesario recoger y trabajar las perspectivas de los distintos actores, por ejemplo, de algunos directores de colegio presentes en una actividad organizada por el PCSH<sup>64</sup>:

“Antes había más posibilidad de sancionar, pero “los derechos del niño” han provocado un desbalance, no se puede separar a los pocos que van con armas, se supone que el psicólogo debe intervenir, pero solo una minoría cuenta con ellos, cuando existe éste deriva al Centro de Salud Mental y los padres no llevan a los muchachos. Entonces los padres de los otros niños los retiran para evitar las malas influencias.”

Como resultado del mismo Objetivo 3, existe un contingente de miembros de la Policía Nacional del Perú, SUCAMEC y el Ministerio del Interior, capacitados en tópicos como tráfico ilícito de armas de fuego y municiones, control de armas de fuego, técnicas para preservar la escena del crimen y manejar armas de fuego y municiones como evidencia para ser utilizada en procesos legales y de investigación criminal, así como en acompañamiento y verificación de destrucción de armas de fuego. En las actividades respectivas participaron entre 12 y 34 participantes.

La destrucción de armas de fuego en ceremonias públicas ha sido una actividad muy importante por su impacto en la disminución de la peligrosidad de los hechos delictivos. A nivel nacional, el 35.6% de adolescentes mencionó que llevaba un arma al momento de cometer un ilícito (36.7% en Lima y 15.7% en La Libertad), siendo las armas de fuego las más usadas (77.7%)<sup>65</sup>. El 2015 en Trujillo el PCSH apoyó la destrucción de 2075 armas y el 2016 de 1247 armas incautadas a la delincuencia que ya han pasado por un proceso judicial.

Esta actividad se complementa con el Seminario Internacional para la Prevención y Actuación ante la Presencia de Armas de Fuego en Escuelas que convocó a directores de colegios, la Policía, funcionarios del sector justicia y otros.

Al mismo tiempo, niños, niñas y jóvenes han sido sensibilizados mediante actividades de amplia convocatoria<sup>66</sup>:

- Apoyo a la campaña diseñada por SUCAMEC “Celebra seguro, celebra feliz” que promueve el uso responsable de pirotécnicos en 5 colegios nacionales a través de la presentación de una obra de teatro, beneficiando a 1000 niños y niñas.
- Presentación de la danza teatralizada “Historias de Fuego”, elaborada por la Asociación Cultural Ángeles D1 e interpretada por sus jóvenes artistas, con asistencia de 800 jóvenes.
- “Festival Jóvenes por la Paz” llevado a cabo, en colaboración con la Municipalidad de Trujillo.

El PCSH contribuyó al funcionamiento del Módulo de Adolescente Infractor a la Ley, reuniendo a la presidenta de la Junta de Fiscales, al Director de Policía, al Director Distrital de Defensa Pública de La Libertad, siendo así que antes cada uno defendía sus fueros. Igualmente ha apoyado al Programa de Justicia Juvenil Restaurativa<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Seminario Internacional Iniciativas para la Prevención y Actuación ante la Presencia de Armas de Fuego en Escuelas. Trujillo, 6 de diciembre de 2017.

<sup>65</sup> INEI/MINJUS/PJ (2016). Censo Nacional de Población en Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación (28 de marzo al 21 de abril). Citado en MINJUS-INDAGA-PCSH. Justicia Juvenil Diferenciada.

<sup>66</sup> Fuente: Recuento de actividades de UNLIREC

<sup>67</sup> Entrevista a Roberto Uceda López, Director Distrital de Defensa Pública de La Libertad.

## E. HALLAZGOS EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD Y REPLICA

### Varios factores pueden contribuir a la sostenibilidad de los logros alcanzados por el PCSH:

En cuanto a la ampliación y fortalecimiento de las instituciones responsables por parte del Estado: **1)** La presencia de Barrio Seguro que ahora constituye una política multisectorial. Barrio Seguro depende de la Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. En Trujillo, el Ministerio del Interior ha focalizado su intervención en dos zonas del Porvenir (Alto Trujillo y Río Seco) que abarcan respectivamente 60 y 90 manzanas. Se informa sobre los requerimientos de la población y sobre los programas públicos que pueden contribuir a la prevención. Desde el MININTER, la Policía trabaja violencia de género con redes de mujeres y se han apropiado de estrategias de deporte, arte y cultura. Su primer aliado es el CEM. Realiza programas con las Juntas Vecinales, de Protección Escolar, establece redes de cooperantes (por ejemplo, con los mototaxistas) y trabaja con la Oficina de Participación Ciudadana de cada Comisaría. El punto en común entre Barrio Seguro y el PCSH es el empoderamiento de la mujer<sup>68</sup>. La experiencia de Barrio Seguro puede ser llevada al CORESEC.<sup>69</sup>

**2)** El reconocimiento de parte de los gobiernos locales de la capacidad educativa y movilizadora del deporte entendido como medio para “jugar contra la violencia”.

**3)** Las capacidades adquiridas por fiscales, policías, miembros del Ministerio Público y SUCAMEC.

Es necesario dar sostenibilidad al uso del Manual Jugando contra la violencia a través de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). Para ello conviene protocolizar la “Tarjeta azul” que es promovida por la FIFA y cuenta con una buena opinión de parte de las autoridades educativas.

En cuanto al empoderamiento por parte de las comunidades piloto, principalmente: **1)** La afirmación de la identidad y autoestima de los jóvenes que practican la danza urbana que cuentan con un medio para transmitir un mensaje contra la violencia. **2)** La existencia de un contingente de jóvenes universitarios formados en Seguridad Humana. **5)** El empoderamiento de las mujeres, incluyendo el conocimiento adquirido sobre la institucionalidad llamada a defender los derechos de las mujeres.

Así como hay factores que pueden contribuir a la sostenibilidad de los logros alcanzados también hay o puede haber riesgos para la sostenibilidad:

En el plano político, cuando se producen cambios de autoridades y vienen nuevos funcionarios que desconocen los enfoques y estrategias trabajadas o simplemente tienen otras agendas. Por ejemplo, las autoridades actuales de SUCAMEC no tienen el mismo interés en una tercera destrucción de armas. En el plano legal no existen mayores riesgos. Pero puede haber dificultades para difundir el uso de los Módulos educativos en las escuelas si determinados sectores consideran que sus contenidos en materia de salud sexual y reproductiva no coinciden con sus creencias.

La falta de presupuesto para gastos corrientes que afecta a las instituciones públicas. Algunas de las que han contado con el auspicio del PCSH – con ponentes, alquiler de hoteles, financiamiento de almuerzos o café para los asistentes – para realizar actividades de capacitación ven la finalización del PCSH como algo lamentable y como la señal de un nuevo ciclo de gestiones por realizar.

Los riesgos de desastres someten a la población a las tensiones propias de la emergencia, pero son también oportunidad para el despliegue de redes de solidaridad; en esta dimensión Trujillo ha respondido con una prontitud que no se ha visto en otras

<sup>68</sup> Entrevista a María del Rosario Alcántara, responsable de Barrio Seguro, previamente integrante de la Red de Mujeres formada por el PCSH.

<sup>69</sup> La Ley N° 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y DS- 011- 2014- IN norman el funcionamiento de los Comités Regional de Seguridad Ciudadana. El CORESEC de la región La Libertad informó sobre el cumplimiento del Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2017 en su III Audiencia Pública correspondiente al III trimestre del 2017, dando cuenta de dos estrategias: 1) estrategias para la disminución de las incidencias delincuenciales y 2) estrategias para contrarrestar la violencia familiar y de género. La diferencia con las que lleva a cabo Barrio Seguro es que ésta trabaja en una escala barrial (focalizando en un conjunto de manzanas) y pone énfasis en metodologías preventivas.

ciudades del norte. En particular los jóvenes recolectaron información epidemiológica en los refugios de emergencia que fue enviada a la Gerencia de Salud y luego al Gobierno Regional. En esa medida no ha resultado un problema con consecuencias para la sostenibilidad de los avances logrados.

## **Factores que podrían contribuir a la réplica o a escalar la experiencia:**

### **Papel del sector público**

En tanto política de Estado, Barrio Seguro es la estrategia principal para replicar la experiencia. Ha incorporado servicios de salud mental y trabaja mediante el deporte en Chimbote y barrios de Lima. Interviene en 23 barrios a nivel nacional. El Ministerio de Cultura tiene “puntos de cultura” que sirven para Barrio Seguro. El trabajo con Barrio Seguro ha sido mutuamente beneficioso, el PCSH ha contribuido al despliegue de Barrio Seguro y este programa ha fortalecido las intervenciones en los distritos piloto.

Hay que tomar en cuenta que la producción y validación de los Módulos educativos Escuelas Fuertes para prevenir la Violencia se tuvo que llevar a cabo dejando de lado la suscripción de un acuerdo con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud; en esa medida es pertinente reunirse con las autoridades de estos ministerios para compartir la experiencia desarrollada y promover algún tipo de acuerdo.

### **Rol de la escuela**

La escuela es un espacio en el que los estudiantes buscan en los profesores figuras de referencia, pero también espacios en los que se reproduce la violencia, sea entre compañeros e incluso contra los profesores. Para ello será necesario trabajar con los escolares, profesores, padres y madres, el Ministerio de Educación que cuenta con un mecanismo llamado “SISEVÉ”<sup>70</sup> y con la Policía.

### **Los líderes y funcionarios formados**

Apoyarse en los jóvenes y mujeres líderes formadas para difundir su experiencia en otros distritos y regiones, proporcionando las facilidades necesarias para ello. Igualmente, invitar a aquellos funcionarios municipales mejor compenetrados con determinados componentes del PSCH para que compartan estas experiencias.

### **Los materiales producidos**

Impulsar el uso de los manuales y Guías estimulando su adaptación en algunos casos, por ejemplo, elaborando manuales específicos para cada disciplina deportiva.

Difundir las producciones artísticas en sus formatos originales o mediante nuevos formatos. Una producción como “Historias de fuego”<sup>71</sup> puede grabarse para su difusión posterior si bien la presentación en vivo que resulta –naturalmente– más impactante.

Difundir los diagnósticos elaborados –Diagnóstico sobre actitudes, normas y valores de los ciudadanos de la provincia de Trujillo en relación con las armas de fuego y posibles Programas de Entrega Voluntaria de Armas– y aquellos estudios que concluyen en propuestas generalizables como la Justicia Juvenil Diferenciada.

---

<sup>70</sup> Plataforma virtual para prevenir la violencia escolar. [www.siseve.pe](http://www.siseve.pe)

<sup>71</sup> Sobre la cual hay derechos de autor compartidos entre NNUU y D1.

## X. CONCLUSIONES

Los jóvenes, las lideresas y los funcionarios de las distintas entidades se han apropiado del enfoque de Seguridad Humana. Para los actores con los que ha trabajado el PCSH apropiarse o asumir ese enfoque significa reconocer que para enfrentar la violencia urbana no son suficientes las políticas tradicionales de seguridad ciudadana y que es necesario empoderar a las personas más vulnerables y atender a sus necesidades. La popularidad del lema “Deporte sí, violencia no” es una expresión.

Este enfoque supone una intervención multisectorial que no se da espontáneamente, aunque haya normas legales que comprometan a las entidades públicas a actuar en ese sentido. En sociedades fragmentadas por pugnas políticas y en situaciones en las que las mismas entidades públicas pugnan por levantar su propio perfil, la intervención de un agente externo que cumpla un rol articulador significa un valor agregado. Las agencias de NNUU, que tienen una imagen de neutralidad, no comprometida políticamente contribuyen a lograr sinergias, más aún apareciendo en conjunto. Los diferentes actores valoran mucho este papel jugado por el PCSH.

La mayoría de actores del sector público reconoce que existen políticas y normatividad suficientes como para que cada entidad estatal, desde su competencia contribuya a la seguridad humana –aunque esa noción no haya estado posicionada como tal- pero que hay una brecha significativa entre las normas y la posibilidad de implementarlas, que se explica por diversas razones: los cambios políticos debilitan el impulso que dio origen a determinadas leyes demorando su reglamentación o la instalación de las instancias encargadas de concertar su aplicación; en otros casos surgen otras prioridades o no se asignan recursos. El PCSH ha contribuido a reducir esa brecha especialmente contribuyendo a fortalecer las capacidades de las autoridades, de los operadores y de los voluntarios que trabajan por el empoderamiento de la ciudadanía desde la base.

La evaluación muestra que la intervención ha contribuido al desarrollo de capacidades de la población de los distritos piloto y de los funcionarios que trabajan con ella en distintos campos (protección social, administración de justicia, lucha contra la delincuencia) aunque no es posible medir el grado de cumplimiento de las metas cuantitativas (reducción de la tasa de criminalidad, de la violencia de género y del involucramiento de los jóvenes en actos delictivos al 20%) debido a las deficiencias de la línea de base. Por otro lado, los cambios en los niveles de violencia en cualquiera de esos indicadores tampoco pueden ser atribuidos únicamente a la intervención del PCSH.

Las actividades del PCSH han sido organizadas para lograr esas mejoras y han conseguido efectivos avances pero no han incluido dinámicas orientadas al desarrollo de modelos, específicamente el modelo autosostenible, multisectorial, holístico y replicable para reducir el crimen en comunidades vulnerables y de alto riesgo, con particular énfasis en el empoderamiento de estas comunidades en la resistencia contra la comunidad a través de programas educacionales y de empleo, que era la meta del Programa. La experiencia de estos tres años contiene buenas prácticas y lecciones aprendidas al respecto que aún es necesario sistematizar<sup>72</sup>; probablemente el reto mayor es la dimensión de auto sostenibilidad.

La presencia del PCSH y la capacidad técnica desplegada han contribuido a cambiar el discurso de algunas autoridades. La experiencia y calidad de los ponentes internacionales ha sido un recurso muy importante. Las autoridades municipales ahora ven el deporte como una estrategia educativa que, al promover el juego limpio, genera un cambio de actitudes a favor de la sana convivencia.

Las estrategias empleadas con los adolescentes y jóvenes –el deporte, la danza, la capacitación a profesores y escolares sobre derechos del niño, así como la formación de universitarios comprometidos con la seguridad humana- han sido acertadas. Han permitido llegar a audiencias variadas de adolescentes y jóvenes, ganar visibilidad para proyectar una imagen positiva de los jóvenes sobre todo de aquellos que provienen de territorios vulnerables, generar una amplia capacidad de movilización

<sup>72</sup> El Reporte 2016-2017 de fecha 31/08/17 señala que el PCSH ha desarrollado una intervención holística que comprende una serie de componentes y concluye mencionando que “At present, the theoretical development of the intervention model is in the process of validation. By the end of the intervention we will have a document that will constitute an intervention guide and this will measure the size of the results in the beneficiaries.” (página 11)

(especialmente con los deportes), favorecer la resiliencia (marcadamente con la danza) y ofrecerles espacios de reflexión e investigación (Juventudes para la Seguridad Humana). Han ratificado el punto de partida del PCSH: los jóvenes son parte de la solución más que causantes de problemas. En todos los casos se ha escogido acertadamente a las contrapartes.

La promoción de la igualdad de género se ha dado a través de diversas vías: fortaleciendo liderazgos, estimulando el emprendimiento para la generación de ingresos, capacitando para la constitución de redes, trabajando con varones en un nuevo tipo de masculinidad, articulando con los Centros de Emergencia Mujer y con los Centros de Salud Mental. Todas estrategias validas, valorando a las promotoras en tanto facilitadoras en contra de la violencia de género de sus respectivas comunidades, no supeditadas a un organismo público.

## IX. RECOMENDACIONES

1. Las agencias de NNUU deben capitalizar la experiencia realizada en Trujillo para elaborar el modelo que se propusieron como meta: autosostenible, multisectorial, holístico y replicable para reducir el crimen en comunidades vulnerables y de alto riesgo. Se trata básicamente de sistematizar y compartir los insumos y sistematizaciones ya desarrolladas.

Hacer hincapié en las lecciones aprendidas y su sistematización en la nueva propuesta de proyecto. La integración de las lecciones aprendidas en la elaboración del nuevo proyecto fortalecerá la continuidad de esas enseñanzas, productos del proyecto inicial. Se considera por un proyecto con la CAF.

2. En esa tarea cabe retomar uno de los elementos señalados en la línea de base: la existencia de una “delincuencia aspiracional” que se nutre de brechas sociales y de la discriminación de modo que una propuesta de seguridad humana si bien puede focalizarse en determinados distritos piloto requiere ser pensada en el contexto de la sociedad en la que se sitúan estos barrios.
3. Se recomienda prestar atención especial a la dimensión de autosostenibilidad dada la limitación de recursos de diversos gobiernos regionales y locales, más aún si se espera que las réplicas abarquen no sólo uno u otro componente, sino que respondan a una visión holística con los mismos componentes u otros equivalentes.
4. La autosostenibilidad se vincula con la replicabilidad. Por ello mismo, futuros programas deberían incorporar como aliados a empresas y fundaciones vinculadas al sector privado empresarial. Dado que los problemas de institucionalidad de la región La Libertad, incluyendo específicamente la tasa de criminalidad, le restan región, los empresarios deberían ser un activo participante en materia de prevención, protección y acción a favor de la seguridad humana.
5. Hay temas que se han encarado en forma aun inicial y que requieren seguir enfrentados, en Trujillo –a través de las instituciones que estén en la posibilidad de hacerlo- así como en otros lugares donde se lleven a cabo este tipo de programas: a) El rol de la escuela como espacio en el que se reproduce la violencia, entre compañeros e incluso contra los profesores. b) Masculinidades, que es un asunto que se ha abordado bien pero todavía en pequeña escala.
6. Los programas de lucha contra la violencia urbana basados en el empoderamiento de los más vulnerables requieren combinar la focalización con la elaboración y difusión de mensajes dirigidos hacia la sociedad a la que pertenecen, de modo que –para referirnos a la ciudad en la que se ha realizado la intervención- “los trujillanos” no miren a los vecinos de los distritos piloto como menos trujillanos.



