

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**“ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA A
PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA JÓVENES
LÍDERES ENTRE LOS AÑOS 2008 Y 2014”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Nieves Beczabeth Taboada Suarez

ASESOR

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

LIMA – PERÚ

2016

Índice

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo 1. Marco Teórico y Estado de la Cuestión: Políticas públicas de seguridad ciudadana y programas para jóvenes en riesgo	8
1.1. Marco teórico: Políticas públicas, acciones delictivas, acciones preventivas y la seguridad ciudadana	9
1.2. Estado de la cuestión sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana para jóvenes en riesgo	20
Capítulo 2. Estrategias para la prevención y disminución de acciones delictivas de jóvenes en riesgo	26
2.1. Jóvenes Líderes: un programa para jóvenes en riesgo	26
2.2. Avances y dificultades de las estrategias aplicadas	32
2.3. Amenazas y oportunidades en la implementación	53
Capítulo 3. Recursos para una acción compartida	54
3.1. Recursos inherentes al Programa	54
Capítulo 4. Contribución del Programa en la seguridad ciudadana	76
4.1. Un nuevo paradigma: de la persecución punitiva a la persecución estratégica del delito	77
4.2. Proceso de afianzamiento del programa 2010-2014	80
4.3. Resultados y retos	91
4. Conclusiones	1011
5. Bibliografía	1067

INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana es uno de los componentes básicos para la convivencia pacífica y el desarrollo humano. La falta de seguridad produce efectos sociales, económicos y políticos en las ciudades dominadas por la violencia, la delincuencia y el temor. En el Perú, una de las principales preocupaciones frente al aumento de la inseguridad, es la presencia de los jóvenes -como víctimas y victimarios- en delitos como homicidio, asaltos, robos, violencia sexual, pandillaje, entre otros.

La preocupación aumenta cuando se aprecian las cifras del censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística Información- INEI. Estos datos revelan que la población joven del Perú, población entre 15 y 29 años de edad, representa el 27,2% de la población total (INEI, 2013)¹. Además, uno de cada cinco jóvenes de 12 a 16 años no está en la escuela o está retrasado, a ello hay que añadir que uno de cada seis jóvenes entre 15 y 29 años ni estudia ni trabaja. Muchos de ellos son jóvenes que habitan principalmente en zonas urbanas de pobreza y con alto índice delincencial. Tales circunstancias, asociadas a violencia familiar o abandono, aumentan los riesgos de los jóvenes de involucrarse en la delincuencia y la victimización.

Con la finalidad de solucionar este problema público el Estado ha realizado intervenciones dirigidas a los jóvenes delincuentes, aquellos que tienen problemas con la justicia, con fines resocializadores. Sin embargo, poco se conoce de políticas públicas destinadas, desde el Estado, a los jóvenes que debido a los factores del riesgo al que están expuestos, se encuentran al borde de involucrarse en la delincuencia, las pandillas y las drogas.

¹ Información al 30 de junio de 2014. En Informe sobre Día Mundial de la Población, publicado el 11 de julio de 2013. http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1095/libro.pdf

El presente trabajo está orientado al análisis de la ejecución de una política pública de seguridad ciudadana de prevención del delito juvenil denominada “Programa Jóvenes Líderes”, cuyo objetivo es evitar que los jóvenes en riesgo cometan algún delito y que quienes cometieron alguna infracción reincidan. Para ello he analizado los procesos de implementación de la política pública a fin de identificar los mecanismos que permitan conocer de qué manera las acciones del Programa Jóvenes Líderes se convirtieron en resultados y el papel que jugaron los actores implicados. Asimismo, analicé los procesos de la administración pública como una estructura organizada y jerarquizada para determinar los cambios organizacionales que pudieron o no generarse.

Planteamientos metodológicos

Para realizar la investigación de la tesis debí acercarme a un segmento poblacional muchas veces excluido por el solo hecho de vivir en zonas de alta incidencia delictiva y por ser considerados jóvenes peligrosos. Así comprendí que los jóvenes en riesgo son personas (hombres y mujeres), como cualquier otra, que buscan construir su espacio de supervivencia, capaces de traducir actividades educativo-productivas en oportunidades de cambio de vida.

Mi objetivo general fue analizar la estructura del Programa Jóvenes Líderes para ejecutar una política preventiva integral de seguridad ciudadana como una respuesta complementaria a la atención punitiva al delito, entre los años 2008 y 2014. Mis objetivos específicos fueron: a) analizar las estrategias de prevención y participación que ejecuta el Programa Jóvenes Líderes con los adolescentes y jóvenes en riesgo para la disminución de sus acciones delictivas, b) definir los recursos del Programa Jóvenes Líderes para crear las redes de cooperación y realizar acciones preventivas conjuntas, y c) analizar la forma en que el Programa Jóvenes Líderes contribuye a reducir la percepción de inseguridad ciudadana en las zonas intervenidas.

Mi hipótesis plantea, entonces, que “la estructura del programa Jóvenes Líderes se caracteriza por una interacción dinámica y creativa entre los ejecutores y los beneficiarios, con el concurso de actores locales involucrados en la seguridad ciudadana. Su singularidad se expresa en el cambio de paradigmas respecto a la acción penal y preventiva de los fiscales que la ejecutan, quienes pasan de realizar acciones persecutoras del delito con carácter punitivo a una persecución estratégica que incluye acciones de prevención de las conductas delictivas de los jóvenes en riesgo”.

La modalidad de investigación que utilicé para este estudio de caso de política pública es una metodología cualitativa. En tal sentido, las técnicas de recolección de información manejadas fueron: entrevistas semiestructuradas, observación y revisión documentaria (informes, boletines, resoluciones, tesis, folletos). Para realizar las entrevistas elaboré guías de entrevistas las cuales fueron validadas.

En el proceso de investigación entrevisté a 12 jóvenes que participaban en el Programa en los distintos distritos de Lima, ello para conocer su opinión sobre el programa y los cambios operados en su vida a partir de su ingreso al mismo. Los criterios para seleccionarlos fueron: mayoría de edad, permanencia en el Programa de ocho meses a más y que accedieran voluntariamente a la entrevista. Una de las características de los jóvenes en riesgo es su desconfianza hacia los desconocidos, por tanto, en algunas ocasiones se necesitó la presencia del promotor. Sin embargo, aun así, algunos jóvenes no accedieron a hablar. Para entrevistar a los jóvenes asistí a sus clases, talleres, actividades lúdicas y en dos ocasiones a sus viviendas. Adicionalmente conversé con tres jóvenes que estuvieron en el Programa, para conocer los cambios operados durante su permanencia en el Programa y si se mantenían después de culminar su participación. Se trataron de conversaciones breves e informales. Además entrevisté a la fiscal coordinadora nacional del Programa (hasta en dos ocasiones), a cuatro fiscales ejecutores de los programas en los distritos fiscales señalados. Tres de ellos pidieron no ser grabados, ni mencionados por razones personales, pero su opinión sirvió para confirmar otros pareceres. Además entrevisté a una ex fiscal ejecutora y un promotor, a

fin de acceder a información sobre la ejecución y resultados del Programa. A fin de contrastar información y opiniones sobre la implementación del Programa también entrevisté al gerente del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público y a dos expertos en seguridad ciudadana. En total realicé 23 entrevistas y sostuve tres conversaciones informales. Asimismo consulté documentos del Ministerio Público, del Instituto de Defensa Legal-IDL y de la ONG Ciudad Nuestra, los dos últimos como referentes de programas preventivos en seguridad ciudadana. Para las entrevistas se aplicó el consentimiento informado. Los jóvenes entrevistados firmaron un formato impreso del consentimiento informado. En el caso de los fiscales y de los expertos, dieron su consentimiento previo en la grabación realizada. A los jóvenes se les cita con su primer nombre y la referencia del distrito de procedencia. En el caso de los fiscales y expertos, que aceptaron ser citados, es con su nombre completo y cargos que ocupan actualmente.

Los ejes temáticos de la presente investigación son: Políticas Públicas, Acciones delictivas, Acciones preventivas y Seguridad ciudadana. Para el análisis de mis hallazgos he usado los aportes teóricos de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone; así como los de Meny y Thoenig.

Este informe de tesis está dividido en cuatro capítulos. En el primero presento el marco teórico y el estado de la cuestión que guían el análisis de la tesis. Los temas que trabajo en el marco teórico son las políticas públicas, las acciones delictivas, las acciones preventivas y la seguridad ciudadana. Para el eje de las políticas públicas planteo los debates de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone; así como los de Meny y Thoenig sobre el análisis de las políticas públicas y su implementación. Para el eje de las acciones delictivas presento una síntesis de las teorías sociales y la propuesta de modelo de desarrollo social de Richard F. Catalano, Rick Kosterman, and J. David Hawkins. Para el eje de las acciones preventivas planteo los enfoques epidemiológicos de la Organización Mundial de la Salud aplicados en la prevención del delito, así como los aportes de Irma Arriagada y Lorena Godoy en la prevención social integral del delito juvenil, y los aportes de Alfonso Serrano sobre la acción punitiva del Estado ante la infracción de las

leyes. En el eje de seguridad ciudadana presento la perspectiva de derechos humanos de las Naciones Unidas que define a la seguridad ciudadana a partir del desarrollo humano y la incorpora a las políticas públicas para jóvenes en riesgo. Seguidamente presento el estado de la cuestión. En lo referente al estado de la cuestión presento una síntesis de los estudios y referencias que considero se relacionan con el análisis de las políticas públicas destinadas a la delincuencia juvenil y a jóvenes en riesgo, tanto en América Latina como en el Perú.

En el segundo capítulo presento un resumen del Programa Jóvenes Líderes y las estrategias que viene implementando con los jóvenes en riesgo. Asimismo, analizo las estrategias ejecutadas por el Programa que, según mi criterio, logran la prevención y disminución de las acciones infractoras de jóvenes en riesgo. Finalmente planteo algunas amenazas y oportunidades de la ejecución del Programa en correspondencia con las políticas públicas preventivas. En el tercer capítulo presento un breve análisis de los recursos del Programa y planteo los recursos que contribuyen a la implementación del Programa. En el cuarto capítulo analizo el papel que desempeña el Estado en sus funciones punitiva y preventiva para la seguridad ciudadana. De una manera más específica, comentaré la forma como se evidencia o no la contribución del Programa Jóvenes Líderes a la seguridad ciudadana. Finalmente presento las principales conclusiones de este trabajo.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PROGRAMAS PARA JÓVENES EN RIESGO

En este capítulo presento el marco teórico y el estado de la cuestión que considero de utilidad y relevancia para el análisis del Programa Jóvenes Líderes desde la perspectiva de la implementación de una política pública de seguridad ciudadana con jóvenes en riesgo. Los debates teóricos de Joan Subirats y otros me permiten trabajar en el análisis de las políticas públicas y su implementación. A partir del modelo de desarrollo social de Catalano, Kosterman y Hawkins presento el análisis de las acciones delictivas. Con respecto a las acciones preventivas, presento los dos aspectos abordados, el primero desde la acción punitiva del Estado, apoyándome en Alfonso Serrano; el segundo, desde la acción preventiva, en base al enfoque epidemiológico de la Organización Mundial de la Salud y los aportes de Irma Arriagada y Lorena Godoy en la prevención del delito. Abordo la seguridad ciudadana a partir de la perspectiva de derechos humanos y jóvenes en riesgo.

Seguidamente presento el estado de la cuestión con los estudios y referencias que considero se relacionan con el análisis de las políticas públicas destinadas a la delincuencia juvenil y a jóvenes en riesgo, tanto en América Latina como en el Perú.

1.1. Marco teórico: Políticas públicas, acciones delictivas, acciones preventivas y la seguridad ciudadana

En este ítem planteo las teorías que a mi consideración son las más relevantes para el análisis de las políticas públicas y su implementación. Presento las definiciones de las acciones delictivas. Planteo los enfoques teóricos de las acciones preventivas, principalmente las destinadas a jóvenes en riesgo. Presento una definición de la seguridad ciudadana y su abordaje a partir del enfoque de desarrollo.

A. Las políticas públicas: Debate para su análisis

Las decisiones y acciones de los gobiernos sobre un problema público determinan el rol que juega la autoridad, investida con poder público en cualquier nivel, para la búsqueda de una solución que conlleve al bienestar común (Joan Subirats y otros, 2008; Mény y Thoenig, 1992). Esta acción del Estado, como indican los autores mencionados, se realiza mediante políticas públicas que tienen consecuencias sobre la sociedad, las cuales necesitan ser analizadas para comprender su exacta contribución a la solución o no solución del problema social que motivó la intervención del Estado. Sin embargo, no es posible efectuar el análisis de una política pública sin llegar antes a una definición de lo que se comprende como política pública. Empero, al mirar la teoría sobre políticas públicas descubro múltiples conceptos de referencia. Se ha definido a las políticas públicas como aquello que “los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972, 1984). Como la “acción del gobierno y a las intenciones que determinan esas acciones” (Birkland, 2001). Está “conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995). Pueden constituir “un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Mény y Thoenin, 1989). Son “soluciones específicas de cómo manejar los asuntos

públicos” o “un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición” (Lahera, 2004). Son las estrategias destinadas a resolver problemas públicos (Laswell, 1992). Este amplio panorama de definiciones de las políticas públicas se refleja en una extensa, pero más operacional propuesta de Joan Subirats y otros que indica que las políticas públicas son:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats y otros, 2008)

Esta definición de políticas públicas abarca tanto una visión en conjunto como de cada uno de los elementos específicos que participan en la solución del problema público a los que Subirats y otros (2008) se refieren explícitamente como «elementos constitutivos de la política pública». Estos elementos, de acuerdo a mi criterio, no sólo definen a la política pública, sino que el análisis de cada uno de ellos, posibilita un mejor análisis general de la misma. Estos elementos constitutivos son:

- La *solución de un problema social* reconocido políticamente como público y que la política pública pretende resolver.
- La *existencia de grupos-objetivo* cuyo comportamiento generaría el problema y que la política busca modificar.
- La presencia de una *coherencia intencional* apoyada en una base conceptual que -según indican Joan Subirats y otros (2008)- puede ser una «teoría del cambio social» según Mény y Thoenig (1989) o un «modelo causal» de acuerdo con Knoepfel et al (1998).
- La *existencia de diversas decisiones y actividades* que la sustenten.
- Los *programas de intervenciones* relacionadas y continuadas.
- Los *actores públicos juegan un papel clave* y pertenecen al sistema político-administrativo y los *privados poseen la legitimidad* necesaria para actuar en forma representativa.
- La *existencia de actos formales* para orientar el comportamiento de los grupos o individuos que, supuestamente, originan el problema público que se busca resolver².

² Joan Subirats y otros (2008) indican en “Análisis y Gestión de las políticas públicas” que en este aspecto es importante tomar en cuenta las “no-decisiones” y las “no-acciones”, así como la “no utilización de los determinados instrumentos de intervención” por parte de los actores públicos.

- Tomar en consideración la *naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades* para el cumplimiento de la política pública.

En un planteamiento más concreto, los autores entienden a las políticas públicas como:

“Un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema político definido como público” (Subirats y otros, 2008).

Concluyo entonces, a partir de las definiciones planteadas, que las políticas públicas son acciones aplicadas por actores públicos sobre grupos-objetivo para solucionar un problema público, con la participación de actores públicos y privados que interactúan en el proceso, para lograr los resultados deseados. En ese proceso la política pública debe definir concretamente las etapas de la acción pública, las reglas generales y abstractas y los actos a realizar durante su ejecución³ (Subirats y otros, 2008).

A partir de esta definición el análisis de las políticas públicas se sitúa en la etapa de implementación, donde estos procesos e interacciones se llevan a cabo. El concepto de la implementación fue creado por Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman (1973), quienes lo definieron como la ejecución de acciones que se deben llevar a cabo para producir una política pública completa, buscando que la teoría se traduzca en resultados mediante la práctica. De otro lado, Meny y Thoenig (1992) señalan que la implementación de las políticas públicas es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. Para Joan Subirats y otros (2008) la implementación es el conjunto de decisiones y acciones que son realizadas por actores públicos y privados, con reglas institucionales específicas para la política, las cuales son efectuadas para crear, influenciar o controlar: i) la conformación de una «red de acción pública». ii) la concepción de una «estrategia de implementación» reflejada en planes de acción. iii) las decisiones y acciones concretas destinadas a los grupos-objetivo (Joan Subirats y otros, 2008). A decir de los autores estas actividades constituyen “el contenido sustantivo e institucional de la implementación de una

³ Entiéndase para esta investigación al término ejecución como sinónimo de implementación, o de la puesta en práctica de la política pública.

acción pública”. Indudablemente esta definición resume tres aspectos básicos desde los cuales los actores realizan su modelo de análisis de la implementación de las políticas públicas: actores, recursos e instituciones. En base a las definiciones propuestas, delimito la implementación de las políticas públicas como la fase de ejecución de las acciones de las políticas públicas en la que intervienen actores públicos y privados que desarrollan recursos, instrumentos y estrategias diversas para solucionar un problema público.

Para el análisis de implementación de las políticas públicas Joan Subirats y otros (2008) elaboraron un modelo que se apoya, a su vez, en tres análisis: i) El *análisis de las interacciones entre actores públicos y privados*, para entender e identificar los fenómenos recurrentes durante la acción pública. ii) El *análisis en términos de problemas públicos*, para comprender las estructuras y los procesos burocráticos, la gestión de los recursos públicos y sus efectos en los grupos sociales involucrados. iii) El *análisis comparativo* de las políticas y los servicios desarrollados a fin de identificar los factores que contribuyen al éxito o fracaso de las políticas públicas, en este caso en su implementación (Subirats y otros, 2008). A partir de estos elementos desarrollaron las tres actividades con las que definieron su análisis⁴. A fin de relacionar la implementación con el diseño de las políticas públicas, los autores consideraron el análisis del plan de acción, a partir de elementos operacionales como: La generación de consensos durante la implementación de la política pública⁵; la actividad interna desplegada para conocer si se realiza con la participación de uno o varios actores públicos; el grado de discriminación temporal, geográfica y social; la participación de los actores en una red pública de intervención; y el nivel de claridad en el uso de los recursos administrativos asignados (Subirats y otros, 2008). Adicionalmente este modelo incluyó las visiones de análisis “de arriba a abajo” y “de abajo a arriba” para conocer el

⁴ Conforme se señala en párrafos anteriores.

⁵ Incluyen lo que Subirats y otros (2008) denominan *actos formales de implementación* definidos como “el conjunto de productos finales de los procesos político- administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos”. Estos *actos formales de implementación*, también son llamados «ouputs» por los mencionados autores.

marco de acción y el proceso de implementación⁶. Con todo lo expuesto, concluyo que el modelo de análisis propuesto por Subirats y otros (2008) es el que aporta los argumentos necesarios para el análisis de la presente investigación. Parto de la premisa de que la implementación de una política pública requiere de las interacciones entre los actores públicos, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros para el éxito o fracaso de su ejecución. Este modelo permite la identificación de dichas interacciones. En este punto cabe definir, siguiendo a los autores, que los grupos-objetivo son aquellos que originan el problema público que se busca resolver, los beneficiarios finales son quienes sufren los efectos negativos de dicho problema y los grupos terceros son los actores a los cuales la implementación de la política pública les impacta indirectamente (Subirats, 2008).

La definición de los grupos-objetivo de la implementación de la política pública deriva en el conocimiento de los comportamientos que se quieren cambiar en la política pública (Subirats y otros, 2008). En tal sentido, en el tema de seguridad ciudadana, resulta pertinente, empezar definiendo las acciones que marcan los comportamientos que se quieren cambiar: estas son las acciones delictivas. A continuación defino las acciones delictivas.

B. Acciones delictivas

La Real Academia de la Lengua define al *delito* como el “quebrantamiento de la ley”, lo considera “Una acción u omisión voluntaria o imprudente penada por la ley”. En ese sentido, aquellos individuos que realizan una acción que va contra la norma social o la ley, están realizando una acción delictiva. Bajo esa perspectiva, en este ítem presento una síntesis de las teorías que estudian las acciones delictivas.

⁶ Los autores se inclinan por la perspectiva “de abajo a arriba” que propone iniciar la investigación de la implementación a partir del sistema de actores base (Subirats y otros, 2008:185). Otros autores como Portocarrero y Romero consideran esta perspectiva adecuada como “un método para identificar más claramente quién parece influenciar qué, cómo y por qué” (2000: 141). Otra propuesta de análisis de la implementación de políticas públicas a partir de los actores involucrados es el diseño retrospectivo. Al igual que el modelo de Subirats y otros (2008) aborda la discrecionalidad en el nivel operativo y en la conducta del grupo más cercano al problema (Gutiérrez y Cortázar, 1997:6).

Desde la *teoría de la criminalidad*⁷, las acciones delictivas o criminales han sido estudiadas a partir de la biología, la economía, la psicología, la sociología, hasta la antropología. En los últimos tiempos, el estudio de las infracciones o los delitos cometidos por jóvenes se centró en las teorías sociales, específicamente aquellas buscan identificar los factores externos o sociales que ponen a los jóvenes en riesgo frente al delito. Al respecto, según la *teoría de la desigualdad de las oportunidades* están expuestos al delito aquellos que no tienen oportunidades legales para llegar al éxito (Cloward y Lloyd, 1966), dando lugar al desarrollo de dos tipos de “subculturas”: Una «subcultura criminal» en la cual el “barrio” o el “vecindario” juegan un papel preponderante para la transmisión del rol criminal y del delito. Y una «subcultura conflictiva», donde la búsqueda de reconocimiento motiva que los jóvenes se organicen en pandillas, barras de hinchas, entre otros grupos (Gilbert, 1997). Ello significa, desde la mirada de las *teorías del aprendizaje*, que la personalidad se forma como resultado de la interacción entre el ambiente, el comportamiento y los procesos psicológicos de las personas. Pero estos comportamientos son aprendidos de otra persona, que sirven como modelo positivo o negativo (Bandura y Ross, 1961; Bandura, 2009). Porque la persona no nace delincuente, sin embargo, al vivir en una sociedad conflictiva y no armónica puede aprender a ser criminal (Sutherland, 1939 y 1940). De ahí la importancia de la influencia de los grupos del entorno (pares y familia) como modelos de conducta para la adquisición de valores (Ronald Akers (2011). Por tal razón, justamente la familia, el barrio, la escuela y los contextos sociales que rodean al individuo -de acuerdo con la *teoría bio-ecológica-* pueden influir en el desarrollo de las acciones delictivas juveniles (Bronfenbrenner y Ceci, 1994). En la misma línea existen condiciones individuales, de contexto y factores básicos que influyen en el desarrollo de las conductas de riesgo de la criminalidad en la adolescencia analizados desde la *teoría de los factores de riesgo*. Estos factores son: fracaso escolar, acciones inapropiadas, influencias antisociales, influencia de los padres, de los amigos y vecinos (Krauskopf,

⁷ Según la Real Academia de la Lengua: “Cualidad o circunstancia que hace que una acción sea criminal. Conjunto de crímenes cometidos. Número proporcional de crímenes en un tiempo y en un lugar concretos”.

2003). Las teorías presentadas en esta síntesis poseen características particulares y valideras para abordar la acción criminal, pero por si solas son insuficientes (Costa y Romero, 2009).

Frente a ello, el *modelo de desarrollo social* se adentra en el conocimiento de la influencia de los factores de riesgo y de protección, las características del comportamiento de las personas y los eventos significativos en las etapas de su desarrollo, para poder entender su comportamiento antisocial. Su enfoque trasciende los factores de riesgo para que los jóvenes desarrollen conductas antisociales indicando que estos factores (familias, pares, vecindario) son influidos por variables como el nivel socioeconómico, la edad y el sexo (Catalano y Hawkins, 1996). De las cuatro etapas de socialización y aprendizaje de valores del ser humano que propone este modelo, una de las más importantes se da a partir de los 15 años en adelante, justamente cuando el grupo de pares y el barrio ejercen gran influencia sobre el individuo (Catalano y Hawkins, 1996). La particularidad de este modelo es que no sólo sirve para analizar las causas y consecuencias de las acciones delictivas. El modelo de desarrollo social es una herramienta para plantear las estrategias y acciones para combatir la delincuencia desde diferentes perspectivas, represivas o preventivas (Catalano y Hawkins, 1996). Por tanto, la presente investigación se apoyará en el modelo de desarrollo social porque considero que reúne los aspectos necesarios a fin conocer los aspectos de prevención que permiten a los jóvenes en riesgo adquirir la capacidad para modificar su comportamiento y evitar el riesgo de delinquir.

C. Acciones de prevención

Las acciones de prevención refieren a tareas o actividades programadas con anticipación para evitar un riesgo o un peligro para un individuo o una población. En materia de violencia y delito, la prevención está dirigida a disuadir a las personas de infringir la ley o cometer un delito. En ese sentido, la prevención del delito sería el conjunto de acciones orientadas a evitar conductas que trasgredan la ley o que puedan dañar a los ciudadanos. La Organización de las Naciones Unidas define a la prevención del delito como:

“Toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000).

Esta definición habla de un enfoque integral para la prevención del delito, a partir de sus factores multicausales y de la necesidad de un enfoque multidisciplinario con políticas preventivas focalizadas, destinadas a una población específica, con una problemática definida y a tener impactos efectivos en un tema específico (Dammert y Lunecke, 2002). Antes de continuar es necesario aclarar que el Estado tiene diversos modos de llevar a cabo la prevención del delito y que, siguiendo a Irma Arriagada y Lorena Godoy (2000), se pueden definir como enfoques convencionales o tradicionales y enfoques modernos o integrales. Ambos enfoques tienen como objetivo el prevenir que la persona infrinja la ley o tenga conductas ilícitas; así como evitar que las personas sean víctimas de algún delito. Sin embargo, la diferencia primordial es la forma de prevenir.

En el caso de los enfoques convencionales, por ejemplo, la predisposición es aplicar las políticas de control y represión de la criminalidad y el delito (Arriagada y Godoy, 2000). Por tal razón, se apoyan en el poder punitivo del Estado. Desde la teoría del derecho penal el poder punitivo es el:

“Conjunto de prescripciones jurídicas que desvaloran y prohíben la comisión de delitos, y asocian a éstos, como presupuesto, penas y/o medidas de seguridad, como consecuencia jurídica” (Mir Puig, 1996).

Entonces, para construir una sociedad más segura y prevenir el delito el Estado impone penas o sanciones en el ejercicio de su poder punitivo. Los *enfoques punitivos* buscan prevenir que se cometa el delito, a partir del castigo y la pena. La pena, según la teoría sistémica, cumple una función de prevención y refiere a una reacción social frente a un infractor para que sea un ciudadano honesto, luego de cumplir su pena. Los enfoques convencionales se dividen en retributivos y resocializadores (Serrano y Realpe, 2012). El primero está basado en la *Teoría de la Retribución Moral* de Immanuel Kant y básicamente postula que con la aplicación de las penas, se hace

justicia como una retribución que el Estado otorga a la víctima. Este enfoque explica la acción reactiva del Estado porque su fin es reparar el delito y no evitar delitos futuros (Serrano y Realpe, 2012). Como contraparte de estas teorías, el Estado ejecuta las *teorías relativas o resocializadoras*⁸, que buscan disminuir o prevenir que se cometan futuros delitos. El Estado interviene, entonces, para: i) resocializar a quienes han delinuido y se pueden corregir; ii) intimidar a quienes se puede intimidar y iii) volver inofensivos a los que no ingresan en ninguna de las categorías anteriores. Estas teorías son consideradas preventivas, pero tienen un carácter intimidatorio a través de la aplicación de la pena (Serrano y Realpe, 2012).

Entre los enfoques integrales se encuentran aquellos que abordan múltiples aspectos para la solución del problema. Como los programas de *prevención comunitaria* que se desarrollan en el ámbito local, están enfocados en la comunidad y con la participación necesaria de actores locales claves. Los de *prevención situacional* que buscan disminuir las oportunidades para que se cometan delitos, que en el diseño urbano tienen exitosas medidas a corto plazo. Se reflejan en acciones como aumento de vigilancia con cámaras de circuito cerrado, aumento de vigilancia privada, cierre (enrejado) de espacios públicos y patrullaje focalizado, entre otros, destinados principalmente a los espacios físicos en donde ocurre el delito. Y los *enfoques de restauración* que previenen la reincidencia, creando condiciones de readaptación (resiliencia) de los jóvenes infractores, así como para la reparación del daño. Desafortunadamente, el análisis de la prevención bajo este enfoque se centra exclusivamente en los jóvenes que ya cometieron la infracción a la ley. Dejan de lado a los jóvenes en situación de riesgo. Siendo, como se ha definido a lo largo de este trabajo, que los factores de riesgo tienen gran influencia en la acción de los jóvenes que cometen una infracción a la ley, es de interés analizar las políticas públicas a partir de programas de *prevención social*, que trabajan sobre los factores de riesgo social que influyen en que se delinca, que tienen efectos a mediano y largo plazo con medidas a partir de los *enfoques*

⁸ Se basa, entre otros, en un modelo de Franz Ritter Von Liszt. La relatividad está referida a que evita el delito.

integrales de prevención social, cuyo objetivo es la reducción de los factores de riesgo que llevan al delito. Estos enfoques promueven el bienestar de las personas con medidas sociales, económicas, de salud y de educación para atender los factores de riesgo y protección de los adolescentes y los jóvenes (Arriagada y Godoy, 2000). En la misma línea se ubica la tipología epidemiológica de intervención propia de las políticas de salud pública⁹, la cual sirve para abordar los modelos de prevención integral del delito, con la participación de diferentes actores y con estrategias multidisciplinarias en la prevención del delito. Bajo este enfoque la Organización Panamericana de la Salud¹⁰ reconoce tres formas de prevención: *Prevención primaria*, que es dirigida a la población en general; la *prevención secundaria*, dirigida a los grupos en riesgo y la *prevención terciara* que está destinada a los que delinquieron y ya han tenido algún contacto con el sistema de justicia¹¹. La *prevención primaria*, analiza la implementación de las políticas públicas sobre las condiciones que brindan a los jóvenes en riesgo, alternativas y oportunidades para no delinquir. Mientras que la *prevención secundaria*, busca alternativas para reducir los riesgos identificados, a partir de coordinación interinstitucional, acciones multidisciplinarias, y de criterios transversales que “supone involucrar de manera más protagónica a la población en el problema de la seguridad y en la búsqueda de soluciones eficaces” (Arriagada y Godoy, 2000).

Tanto los *enfoques convencionales* como los *enfoques integrales* presentan alternativas en la aplicación de programas que contribuyan a ejecutar políticas públicas efectivas para los jóvenes en riesgo y para la seguridad ciudadana. Sin embargo, para lograr ciudades saludables ninguno de los enfoques puede actuar por separado. Es decir, es necesaria la prevención, pero también el control. Esa es una de las razones por las cuales

⁹ Definida por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud. Desde la perspectiva de salud pública, la violencia y la inseguridad son un problema público que produce alta mortalidad y morbilidad, en este caso en jóvenes. Además afecta negativamente a la víctima, a la familia y al entorno tanto en lo económico como en lo social. Afecta negativamente al desarrollo social y económico

de comunidades y países (Alberto Concha Eastman, 2002).

¹⁰ Organización Panamericana de la Salud- OPS, 1996.

¹¹ *Ibidem*.

la Organización Panamericana de la Salud propone tres formas complementarias de abordar el problema: 1) El control y castigo a quienes transgreden la ley, pero con políticas efectivas y resocializadoras; la prevención «multifacética e intersectorial». 2) Una perspectiva preventiva amplia e integral que responda a la «multi-causalidad de la violencia». 3) La recuperación del capital humano, con el restablecimiento del tejido social (Concha-Eastman, 2002). Habiendo dejando sentada la importancia de ambos enfoques, debo indicar que por las características preventivas del tema abordado, en esta investigación se usará el enfoque integral de la prevención.

D. La seguridad ciudadana como acción integrada

La seguridad es una de las funciones principales de los Estados para con sus ciudadanos desde tiempos remotos (OEA, 2009). El concepto de seguridad ciudadana se encuentra asociado a factores de diversa índole. En un principio, únicamente buscaba garantizar el orden haciendo gala de la supremacía y el poder del gobierno. En la actualidad, la seguridad ciudadana vinculada a la perspectiva de los derechos y al desarrollo humano se puede entender como “la protección de todas las personas contra el riesgo de sufrir un delito violento o de despojo” (PNUD 2010). Entendiendo que la seguridad ciudadana es una forma de preservar la seguridad humana, el concepto de la seguridad ciudadana busca garantizar los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos ante amenazas como el delito y la violencia (PNUD 2006; PNUD 2010). Ello pasa por la prevención de los delitos y la criminalidad actuando desde múltiples enfoques y estrategias para desarrollar las acciones orientadas “a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000).

En tal sentido constituye una obligación del Estado generar la protección debida mediante políticas o programas de seguridad ciudadana, no solo mediante políticas eficientes del control o sanción de los delitos, también con

políticas públicas preventivas acordes con los factores de riesgo identificados y con el grupo cuya conducta se espera variar, en este caso los jóvenes en riesgo. La política pública preventiva del Estado está asociada en la teoría y en la práctica a las municipalidades y la policía. No puede perderse de vista que la mejor opción en materia de seguridad ciudadana es evitar que el delito se cometa (PNUD, 2009). Por tal razón es conveniente generar espacios de convivencia pacífica que permitan que los jóvenes en riesgo tengan acceso al mercado y a oportunidades sociales para su desarrollo (Arriagada y Godoy, 2000).

Por tanto, concluyo en que la seguridad ciudadana es un tema muy complejo cuya solución requiere de un abordaje de sus múltiples factores. Desde la mirada de la participación de los jóvenes en actos delictivos, se necesita de un enfoque preventivo integral que incluya a otros enfoques preventivos que, además de atacar los diversos factores que ponen a los jóvenes en riesgo, les brinde las debidas oportunidades para no ingresar a las estadísticas de seguridad ciudadana, ni como víctimas ni como victimarios.

1.2. Estado de la cuestión sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana para jóvenes en riesgo

Las políticas preventivas destinadas a jóvenes en riesgo han sido abordadas en forma variada y, en la mayoría de los casos han sido incluidas como parte del análisis o descripción de una política de violencia juvenil. En tal sentido, en el presente estado de la cuestión he considerado tanto los trabajos y análisis sobre políticas destinadas a jóvenes en riesgo como las que tratan sobre la delincuencia juvenil. Asimismo, he dividido el estado de la cuestión en dos partes, la primera dedicada a los textos y análisis encontrados en América Latina y la segunda dedicada al Perú. En el caso de la primera parte existen numerosos trabajos sobre el abordaje de seguridad ciudadana que incluyen aspectos descriptivos y/o analíticos de políticas públicas o programas de prevención de delincuencia juvenil y jóvenes en riesgo en América Latina. Por ello, presento una síntesis de los que, de acuerdo a mi criterio, están

directamente relacionados con el tema de la presente investigación, a fin de realizar un análisis comparativo de las acciones y resultados. Contrariamente, en el Perú, hay poco material de tipo analítico, por lo cual he considerado incluir algunos textos que describen programas de trabajo con jóvenes en riesgo como base para una seguridad ciudadana.

A. Estado de la cuestión en América Latina

Si bien los trabajos que presento han realizado estudios comparativos en América Latina, cabe indicar que los casos de mayor éxito presentados han sido estudiados en Chile y Colombia, por lo tanto, algunos de ellos se refieren en el presente estado de la cuestión.

Ortiz, Sepúlveda y Viano (2005) en su *Análisis de los Programas Preventivos dirigidos a Jóvenes Infractores de Ley*, destacaron los roles preventivos dirigidos a niños y jóvenes, mayormente centrados en la escuela. Como el del programa *Forjadores de Paz* (Peace Builders) desarrollado en colegios de Nuevo México, Estados Unidos, con niños hispanos que promocionaban 5 ejemplos de comportamiento positivo en la escuela. Otros programas de grupos de pares también han sido utilizados para solucionar disputas entre los estudiantes. En su análisis de los programas de prevención dirigidos a jóvenes infractores de la ley en Chile, encontraron programas orientados a las acciones desde el nivel secundario y terciario del enfoque epidemiológico. Ello se traducía en una prevención mediante centros de rehabilitación y acciones de reinserción social. Su orientación se centraliza, de esa manera, en los jóvenes delincuentes y no en los jóvenes en riesgo. Sin embargo, la aplicación de enfoques diferenciados con padres de familia y escuela, utilizados por algunos programas, permiten realizar algunos puntos de comparación (Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005).

Lucía Dammert (2007) en *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, analizó las políticas públicas sobre la violencia juvenil a partir de los programas de prevención comunitaria desarrollados por la policía en Chile. La autora encontró como indicios la necesidad de analizar a profundidad los factores de riesgo que influyen en los jóvenes para cometer

delitos y el reconocimiento de que los jóvenes, además de victimizadores, son víctimas de la violencia. Asimismo, refiere la necesidad de fortalecer la relación entre la juventud y la policía en ese país. La autora resaltó la necesaria participación amplia de actores, pero recomienda el uso de mejores estrategias para lograr mayor participación de los grupos juveniles como actores principales en la búsqueda de soluciones. Todos estos aspectos se encuentran incluidos en el Programa que se analiza en la presente investigación (Dammert, 2007).

El Centro internacional para la Prevención de la Criminalidad (2008)¹² en su *Compendio internacional sobre prevención del crimen* presentó un estado de la cuestión sobre las prácticas de prevención del crimen y seguridad comunitaria, realizados en Norteamérica, Europa, África, el Caribe, América Central y del Sur, Oceanía y el Sur de Asia. Desde el enfoque integral, que aborda diferentes factores de riesgo asociados con el crimen y la victimización, está la experiencia de “Las coaliciones intersectoriales en el SPVM: Una acción integrada en banda callejera”. Es un programa que involucra a numerosos sectores, como respuesta a las bandas callejeras, liderado por la policía de la ciudad de Montreal, en Canadá. En este enfoque la policía adopta el componente de policía de barrio enfocado hacia los jóvenes que integran bandas callejeras. En ese sentido, para el presente análisis la principal utilidad estará en las interrelaciones de los actores, pero teniendo en cuenta que el tema de la investigación está orientado principalmente a los jóvenes en riesgo (CIPC, 2008).

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) en el documento *Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia* consideraron importante alentar a los jóvenes y a los niños para que participen en la construcción de su propio futuro,

¹² Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2008). Compendio Internacional de Prácticas sobre prevención de la criminalidad. Para fomentar la acción a través del mundo. Montreal: CIPC.

a través de los programas de prevención del delito¹³. Este postulado refuerza la orientación participativa que deben tener los programas preventivos con jóvenes en riesgo (UNODC/ONU, 2011).

El Banco de Desarrollo de América Latina (2014)¹⁴ en el documento *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito* sostuvo que la seguridad es determinante para el bienestar de las personas, de los hogares y de las comunidades, por lo tanto es indispensable responder con alternativas preventivas ante el crecimiento del delito. Desde esa perspectiva planteó programas que cubran las etapas del ciclo de vida: niñez, adolescencia, juventud, adultez, a fin de implementar las mejores estrategias. Propuso también que estas estrategias sean integrales (CAF, 2014).

Hugo Acero en su artículo *Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001* para el documento *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (2002)¹⁵ analiza diversas razones por las que Bogotá pasó de tener altos índices de violencia a ser una ciudad con reducciones significativas de los delitos considerados de gran impacto social¹⁶. En esa ciudad se aplicaron programas preventivos diversos, la mayoría de los cuales fue trabajado con la policía, a partir de su fortalecimiento con equipos y mejora del talento humano para crear la policía comunitaria. De igual manera se creó la Unidad Permanente de Justicia para acercar la justicia a la comunidad. Básicamente la Fiscalía General de la Nación de Colombia y el Instituto Nacional de Medicina Legal analizan y califican rápidamente la situación de las personas inculpadas de delitos. Sobre los jóvenes, la autoridad municipal del distrito llevó a cabo un proyecto para reducir los factores asociados a la violencia juvenil. Una de sus principales acciones son los denominados «bachilleratos cortos» para la convivencia pacífica de los jóvenes involucrados en pandillas. En ellos ofrecen

¹³ UNODC/ONU (2011). Instrumentos de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia. Naciones Unidas.

¹⁴ Banco de Desarrollo de América Latina- CAF. (2014) *Por una América Latina más segura: Una perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Colombia: CAF.

¹⁵ Documento *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (2002) que editó Fernando Carrión para la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud. Ecuador: FLACSO.

¹⁶ Estos delitos son: homicidios comunes, las muertes en accidentes de tránsito, las lesiones comunes, el atraco callejero, robos y asaltos, entre otros.

actividades para reinsertar a los jóvenes en los aspectos educativos, laborales y sociales.

De lo analizado se deduce que esas políticas públicas para la prevención del delito juvenil han sido orientadas principalmente hacia los enfoques comunitarios y donde la policía debe jugar un rol protagónico junto con los municipios. Asimismo, que se han utilizado enfoques para trabajos con la familia, en la escuela, de pares y de resocialización, pero de forma diferenciada o con énfasis en uno o dos de ellos. Igualmente, se ha aplicado enfoques epidemiológicos, secundarios y terciarios, usados cuando el delito ya se ha cometido. Por lo tanto el planteamiento de enfoque integral, que reúne todos los enfoques y que se analiza en la presente investigación contribuirá a brindar una nueva perspectiva desde tres aspectos:

- La aplicación del enfoque epidemiológico primario: sobre los factores de riesgo.
- La acción desde un ciclo de vida humano específico (juventud) y desde un grupo etéreo poco atendido por el Estado: jóvenes en riesgo
- La prevención del delito antes que se cometa.

B. Estado de la cuestión en el Perú

En el Perú, el CIPC (2008) ha documentado iniciativas en respuesta a la violencia y delincuencia juvenil, entre ellas el programa *Fomento del desarrollo juvenil y prevención de la violencia*, desarrollado en América Latina (incluido el Perú), por la Unidad de Salud de Adolescente y Desarrollo de la Organización Panamericana de la Salud junto con la Cooperación Técnica Alemana. Este proyecto, llevado a cabo entre el 2002 y el 2006, estuvo a cargo del Centro de Información y Educación para la prevención y el abuso de drogas- CEDRO. Promovía el desarrollo de actividades a cargo de jóvenes de familias disfuncionales en El Agustino, el Asentamiento Humano Manzanilla, el Cercado de Lima, Barrios Altos y la Huaca Wantille en Magdalena. Sin embargo, en el proceso de esta investigación no se encontró mayor evidencia al respecto.

De otro lado, los casos considerados de éxito¹⁷ sobre políticas públicas en seguridad ciudadana se han visto traducidos en documentos como *buenas prácticas en gestión pública*, gracias a una sistematización realizada por Gino Costa, Carlos Romero y Rocío Moscoso¹⁸. Destacan especialmente el Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa de las fiscalías de Chiclayo y la asociación juvenil Martin Luther King. El primero es un trabajo efectuado desde el Estado y el segundo por una organización privada, pero a ambas experiencias exitosas están dirigidas a jóvenes en riesgo o en problemas con la ley. Ambos demuestran- a decir de los autores- que el problema de los adolescentes en riesgo se resuelve trabajando con su entorno familiar y dándoles oportunidades de educación, empleo, y recreación (Costa, Romero y Moscoso, 2010). Estas sistematizaciones me permiten contar con las evidencias sobre el trabajo realizado con los jóvenes desde dos enfoques diferentes. A partir de sus resultados concluyo en la importancia de trabajar enfoques preventivos integrales con los jóvenes, desde antes que cometan el delito e ingresen al sistema de justicia. Pues de esa forma su nivel de reincidencia es mucho menor. Es decir, hay un mejor efecto al aplicar las estrategias de prevención integral en la contribución para la disminución de las acciones delictivas, tema que trataré en el siguiente capítulo.

¹⁷ Recibieron el premio a la Buenas Prácticas en seguridad ciudadana por la ONG Ciudadanos al Día.

¹⁸ Gino Costa, Carlos Romero y Rocío Moscoso (2011). *Quién la hace en seguridad ciudadana 2010-2011*. Lima: Ciudad Nuestra.

CAPÍTULO 2

ESTRATEGIAS PARA LA PREVENCIÓN Y DISMINUCIÓN DE ACCIONES DELICTIVAS DE JÓVENES EN RIESGO

En este capítulo presento las estrategias que se abordan en el Programa Jóvenes Líderes para lograr la prevención y disminución de las acciones infractoras de jóvenes en riesgo. He delimitado este capítulo en tres partes: La primera parte contiene un resumen del Programa y las líneas estratégicas que definen su plan de acción. La segunda parte presenta el análisis de las estrategias ejecutadas por el Programa que, según mi criterio, logran la prevención y disminución de las acciones infractoras de jóvenes en riesgo. La tercera parte muestra algunas amenazas y oportunidades detectadas en la ejecución de las estrategias del Programa en correspondencia con las políticas públicas preventivas.

2.1. Jóvenes Líderes: un programa para jóvenes en riesgo

El Programa Jóvenes Líderes surgió en el año 2008 en un ambiente de creciente violencia juvenil, pandillaje e inseguridad ciudadana en Lima. En la investigación realizada he definido dos fases muy claras: La primera entre el 2008 y el 2009, en la cual funciona como un proyecto piloto, que se realiza entusiasta e intuitivamente. La segunda, a partir del 2010, en que se transforma en un programa planificado. El Programa está dirigido a jóvenes en riesgo, hombres y mujeres entre 13 y 21 años de edad, aunque sus grupos-objetivo incluyen a jóvenes que se agrupan en pandillas. Se parte de la premisa que el

integrar una pandilla coloca a los jóvenes en situación de riesgo¹⁹. El objetivo del programa es “Que los adolescentes y jóvenes de 13 a 21 años de edad no cometan ilícito penales mostrando desarrollo personal y social”²⁰. La duración del programa es de dos años. Su ámbito de aplicación es en zonas focalizadas de 32 distritos judiciales del país. Cabe indicar que la presente investigación se enfocó en cinco distritos fiscales de Lima y Callao, donde se ubican 11 zonas de intervención, detalladas en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1: Zonas de intervención en Lima y Callao

DISTRITO FISCAL	ZONA DE INTERVENCIÓN
Distrito Fiscal de Lima	San Juan de Lurigancho: AA.HH. Belén (Paradero 6 Av. Canto Grande).
	El Agustino: Villa Hermosa (Al costado del Hospital Bravo Chlco).
	Barrios Altos: AA.HH. Jardín Rosa de María (Huerta Perdida).
	La Victoria: Cdra. 6, Jirón Mendoza Merino (Mendoquita).
	El Rímac: AA. HH. Totoritas (altura cruce Av. Tarapacá y Av. Pizarro).
	Breña: Nosoligita II (altura Cdra. 14 de Av. Jorge Chávez y Centenario).
Distrito Fiscal de Lima Sur	Villa El Salvador, Sector 3 Grupo 20 (altura del Estadio Iván Elías).
	Villa María del Trunfo: AA.HH. Mariano Melgar (altura del Pesquero).
Distrito Fiscal de Lima Este	Santa Anita: Cooperativa Andahuaylas.
Distrito Fiscal de Lima Norte	Los Olivos: AA.HH. Chavarría (altura cruce Av. Universitaria con Av. Angélica Gamarra).
Distrito Fiscal del Callao	El Callao: AA.HH. Santa Colonia- Callao.

Fuente: Programa Jóvenes Líderes. Ministerio Público, 2014

¹⁹ Las definiciones acerca de las pandillas y los jóvenes que las integran varían de un país a otro, de acuerdo al grado de “peligrosidad” manifestada o de inseguridad ciudadana provocada. Ello debido a que se han incluido desde agrupaciones de estudiantes de secundaria hasta maras que controlan barrios pobres (Solís Rivera, Luis, 2007) *Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe*. Memoria del seminario del mismo nombre, realizado en Madrid en abril del 2007. Ciudad: Flacso.

²⁰ Loayza Alfaro, Lina Dorita (2014:40) *Jóvenes líderes: Una propuesta del Ministerio Público peruano para la prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil*. Lima: Ministerio Público del Perú.

A. Resumen del programa

El proyecto piloto de Jóvenes Líderes nació en Villa El Salvador²¹, como una iniciativa de la Sexta Fiscalía Provincial de Prevención del Delito de Lima, inspirada en un trabajo realizado por José Ignacio Mantecón en El Agustino²². El mismo participó los primeros meses en el proyecto. Los resultados positivos en la reducción de actos violentos cometidos por los jóvenes del proyecto en su primer año²³ hicieron que en el 2009 se ampliara la implementación a los distritos de Villa María del Triunfo, Huaycán, San Juan de Miraflores y el Rímac. Acorde con lo que opinó el especialista en seguridad ciudadana Gino Costa:

“[...] se requiere contar una estrategia y con el liderazgo de una institución pública. En eso también está la Fiscal de la Nación, quien, a través de la Sexta Fiscalía de Prevención del Delito de Lima, está replicando esa experiencia en Villa El Salvador, con la intención de extenderla a otros distritos de Lima Sur”²⁴ (Costa, Romero y Moscoso: 2010:15).

Estas experiencias también fueron positivas y determinaron que la Fiscal de la Nación, Gladys Echaiz Ramos, decidiera llevarlo a todo el país. Para ello, incluyó al Programa Jóvenes Líderes en una nueva política institucional del Ministerio Público a la que denominó “Persecución Estratégica del Delito”²⁵. Uno de los principales cambios, además de la formalización institucional del Programa es que se amplió su ámbito de ejecución a los otros 31 distritos judiciales del país, debido a que hasta ese momento se llevaba a cabo solo en Lima²⁶. Para cumplir con este objetivo designó a las fiscalías responsables de implementarlo en zonas focalizadas de cada distrito judicial.

A partir del 2010, el Programa desarrolló su proceso metodológico para alinearse a una política de Estado, con objetivos, estrategias, procesos e

²¹ Entonces formaba parte del Distrito Judicial de Lima, a partir del 2010 pertenece al Distrito Judicial de Lima Sur.

²² José Ignacio mantecón, es también conocido como “Padre Chiqui”. Tiene un trabajo permanente con jóvenes en pandillas en El Agustino que ha sido reconocido por diversas instituciones en el país y en el extranjero.

²³ Los actos de violencia juvenil se redujeron de 45% a 15% en la zona intervenida, de acuerdo con el Informe PNP VES oficio N°1083-2008 VII DIRTEPOL-DIVTER I-JEFDIS/UNIFACIU del 17 de diciembre de 2008.

²⁴ Gino Costa se refiere específicamente al trabajo con jóvenes en pandillas, que era el que se aplicaba entonces.

²⁵ Resolución de la Fiscalía de la Nación N°144-2010-MP-FN. Firmada por Gladys Echaiz Ramos.

²⁶ Que abarca los distritos judiciales de Lima, Lima Norte, Lima Sur y Lima Este.

instrumentos, teniendo como soporte al Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público; según informó, en una entrevista para esta investigación, el gerente del Observatorio, Juan Huambachano:

Hemos ayudado con el trabajo de campo, entrevistando a adolescentes y jóvenes en alto riesgo, validando el instrumento de recojo de información, apoyando en actividades que redundaron en el estableciendo de las funciones de cada componente de la organización del programa, en la metodología de la intervención, las líneas estratégicas, las herramientas de seguimiento y en la evaluación que permitieron que el Programa Jóvenes Líderes fuera modificando su estructura y funcionamiento, para fortalecer sus acciones.

De acuerdo a lo reseñado por el entrevistado, el Programa Jóvenes Líderes, en su segunda etapa, inició su ordenamiento y planificación. En este aspecto el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público continuó apoyando directamente al Programa hasta fines del 2012. Desde inicios del año 2013 sólo ha participado en reuniones y en capacitaciones con los responsables del programa, según lo solicite la Coordinación Nacional del mismo. Antes de pasar al siguiente ítem, sobre las líneas estratégicas del Programa, debo señalar que estratégicamente, el Programa Jóvenes Líderes se viene desarrollando bajo un marco jurídico y un marco político de los cuales se ha nutrido para poder implementar sus acciones. En tal sentido el marco jurídico en el cual se ha apoyado está compuesto por: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia a Menores, la Constitución Política del Perú, el Código de Niños y Adolescentes y el Código Penal peruano. Respecto al marco político, el Programa Jóvenes Líderes debía cumplir ejes estratégicos y objetivos de impacto tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Marco político del programa



Fuente: Loayza, Alfaro. 2014.

El Programa ha desarrollado el cumplimiento de los objetivos estratégicos que aparecen en el gráfico mediante el cumplimiento de sus propios indicadores, relacionados con los objetivos estratégicos de los planes nacionales.

B. Líneas estratégicas del programa

De acuerdo a su diseño, el Programa Jóvenes Líderes tiene tres líneas estratégicas: La primera busca orientar a los jóvenes en riesgo o en conflicto con la ley hacia el cambio de actitudes. Para lo cual decidió aplicar diversos enfoques restaurativos. La segunda es el fortalecimiento de las familias de los jóvenes involucrarlos en el Programa, a fin de que sirvan como soporte en el proceso de cambio de actitudes. La tercera es la coordinación con las autoridades públicas y privadas, la comunidad organizada y todos los que

puedan involucrarse en la solución del problema (Loayza, 2014). De estas líneas estratégicas se desprenden dos estrategias que agrupan a las “actividades modelos”²⁷ para la implementación del programa. Las dos estrategias que forman parte del procedimiento de implementación del Programa son:

- **La estrategia de organización**, con cuatro actividades que la sustentan: i) *Identificación de la zona*, en base a un diagnóstico de los índices de inseguridad ciudadana y violencia juvenil. Alimentada con información proporcionada por las comisarías, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público y los informes de fiscales penales. ii) *Focalización de la intervención*, apoyada en información multidisciplinaria sobre características específicas de la zona de intervención, incidencia de violencia juvenil, pandillaje, entre otros. iii) *Sensibilización* de autoridades, vecinos y potenciales beneficiarios, para comprometer su participación en las actividades. iv) *Sensibilización y empadronamiento* de los adolescentes y jóvenes en riesgo, su familia y la comunidad.
- **La estrategia socio-cognoscitiva**, que desarrolla dos grupos de actividades: i) *Las actividades en favor de los participantes* que incluyen asistencia social y psicológica, acceso a los servicios públicos y privados, actividades de reparación y reconciliación con la comunidad, consejería y orientación espiritual. ii) *Las actividades en favor de los familiares* de los beneficiarios, que incluye el acercamiento, la orientación y el seguimiento.

A la luz del análisis de las políticas públicas esta división marca dos aspectos importantes dentro de la implementación. El primero relacionado con la planificación, la que a su vez está enlazada con el diseño, como recuerda Subirats (2008). La segunda, de acuerdo a lo señalado por Meny y Thoenig

²⁷ Las denominadas “actividades modelo” son elaboradas por la Coordinación Nacional en base a las experiencias exitosas en cada distrito judicial, como parte de una matriz general. En el 2013, se tenían 22 actividades modelo, de las cuales la mayoría son talleres. Tres de estas actividades son de obligatorio cumplimiento para todos los fiscales en Lima: La Expo feria Navideña, la Cena de Gala por el Día de la Juventud, organizadas por la Coordinadora Nacional, y los retiros espirituales.

(1992) está orientada a la ejecución de las estrategias que se aplicarán a los jóvenes en riesgo, relacionadas con los actores y los recursos que se usarán. En este aspecto, estas estrategias se centran, siguiendo a Arriagada y Godoy (2000), en actividades restaurativas de enfoque epidemiológico e integral.

2.2. Avances y dificultades de las estrategias aplicadas

En el ítem anterior presenté una diferenciación entre dos etapas²⁸ de ejecución de la implementación del Programa Jóvenes Líderes. A continuación uso esa misma distinción para explicar las estrategias aplicadas por el programa, por constituir el paso de una fase de la política pública cuasi informal a una etapa más formal. Para una mejor ubicación en el contexto parto de las declaraciones de la Fiscal Provincial de la Sexta Fiscalía Provincial del Delito de Lima, Lina Dorita Loayza Alfaro²⁹, quien llevó a cabo la primera experiencia en el año 2008:

Convocamos a la Municipalidad de Villa El Salvador y la comisaría del sector para empezar una labor conjunta y unirnos para hacer prevención. Invitamos a los líderes juveniles a dos campamentos donde pudiéramos conversar con mayor confianza y detenimiento. Participaron 20 líderes de las barras del Alianza Lima y 20 de la barra de Universitario de Deportes, tres días y medio con cada grupo. Manifestaron estar cansados de esa realidad y que deseaban oportunidades para mejorar la situación del barrio y de los muchachos, diseñamos entonces un programa con actividades sugeridas por ellos: apoyo psicológico, deporte reinserción a la educación, capacitación para el trabajo, identidad. (Ministerio Público, 2012: 29)³⁰

A partir de este testimonio se deducen dos aspectos importantes: En primer lugar el reconocimiento de que las acciones de seguridad ciudadana, desde el enfoque de derechos humanos, implica incluir a los jóvenes integrantes de pandillas como víctimas y no sólo como victimarios (CAF, 2014; CIPC: 2008; Dammert, 2007). En segundo lugar, el abordaje preventivo y local con actividades enfocadas en las múltiples causas que involucren a estos jóvenes en procesos de violencia y delito (Naciones Unidas, 2011). Asimismo,

²⁸ La primera etapa entre el 2008 y el 2009. La segunda etapa a partir del 2010 hasta el 2013.

²⁹ A la fecha es Fiscal Superior de Lima y Coordinadora Nacional del Programa, a dedicación exclusiva.

³⁰ Las estrategias de convocatoria y coordinación se mantienen hasta la fecha.

expresa la decisión de incluir a los jóvenes en riesgo³¹ en la solución del problema delictivo y de inseguridad ciudadana. Los identifica como grupos-objetivo, con derecho a participar en el diseño y priorización de las actividades de implementación. Los reconoce como principal fuente de conocimiento de sus necesidades y de aquello que puede ayudarlos a evitar los riesgos (Subirats, 2008; CIPC, 2013). Si bien la planificación formal del programa no se dio hasta el 2010, se aprecia una visión de trabajo coordinado con otros actores locales para la ejecución de las acciones. Ello implica un reconocimiento tácito de que el problema, como ha señalado por CAF (2014) no podían resolverlo solo los fiscales. Adicionalmente, esta iniciativa lleva a las Fiscalías de Prevención del Delito a actuar estratégicamente más cerca del problema de la delincuencia juvenil. Este hecho convierte a los fiscales -sin que ellos lo sepan- en lo que Subirats (2008) y otros denominan «actores intencionales» de la política pública. Otro punto de reflexión, a partir de las declaraciones de la Fiscal Loayza es la aparición de las reglas institucionales «de abajo hacia arriba» que influyen en el tratamiento del problema y en las estrategias que se diseñarán posteriormente.

Sin embargo, hasta el 2010 el Programa se llevó a cabo en forma poco planificada, con mucho entusiasmo por parte de los fiscales que iniciaban la ejecución, pero sin instrumentos de medición y evaluación efectivos. En este periodo las dificultades principales fueron: conseguir espacios en los cuales poder congregar a los jóvenes integrantes de pandillas y desarrollar estrategias que fueran de su interés. En el primer aspecto primaba la desconfianza de las autoridades locales y la población ante la presencia de los jóvenes integrantes de pandillas. En el segundo, primaba la desconfianza de los jóvenes integrantes de pandillas ante los representantes de la ley (Dammert, 2007), en este caso los fiscales, quienes asumían un papel desconocido por los adólescentes y jóvenes, así como por la comunidad.

En el 2010 se produjeron varios cambios significativos para el programa. En primer lugar, las altas autoridades del Ministerio Público³² asumieron los

³¹ También a jóvenes integrantes de pandillas.

³² Fiscal de la Nación y Fiscales Supremos.

resultados de la implementación del proyecto inicial como elementos empíricos de validez para poder crear un programa de política pública capaz de disminuir los actos delincuenciales de jóvenes. En segundo lugar, el Estado, representado en este caso por el Ministerio Público y sus fiscales, decidió continuar atendiendo a la población juvenil en riesgo, pero a partir de un trabajo planificado. Ello llevó a comparar sus resultados con otras experiencias de prevención del delito con jóvenes³³ y a definir un plan de acción para determinar aspectos puntuales del Programa como: estrategias de planeamiento, de organización y de intervención. La elección de la fiscal superior Lina Dorita Loayza Alfaro como Coordinadora Nacional a dedicación exclusiva³⁴ significó, para ella y su equipo, adquirir nuevas habilidades y capacidades para poder “construir” el Programa. En este aspecto, el apoyo de la máxima autoridad, la Fiscal de la Nación Gladys Echaiz Ramos, fue de gran importancia para la continuación del Programa, porque determinó el nivel de soporte de áreas especializadas como el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. En una institución jerarquizada como el Ministerio Público, que la máxima autoridad asuma una iniciativa como suya le da el aval necesario para su realización y continuidad. Esto no hizo, sin embargo, que se perdiera la visión de «de abajo hacia arriba», porque la responsabilidad de crear y dar forma a las nuevas estrategias de intervención reposó en la Coordinadora Nacional y en los fiscales provinciales que alimentaron la creación de actividades para la implementación a partir de sus experiencias con los grupos-objetivo. Ellos son los actores base de los que hablan Elmore (1993) y Subirats y otros (2008) al referirse a la perspectiva “de abajo hacia arriba”, la misma que permite analizar el comportamiento de los grupos-objetivo a los cuales se dirige la política pública. Un tercer aspecto que debió delimitarse fue, justamente, el nuevo rol de los fiscales provinciales especializados en la prevención del delito, pues significaba la asunción de otras funciones y una nueva imagen respecto a su labor, vista por ellos mismos y por

³³ Como la del “padre Chiqui” en El Agustino.

³⁴ Era la única fiscal que tiene dedicación exclusiva hacia un programa social en la fecha en que se redactó este informe.

sus pares al interior de la institución. Este es un tema que trataré con detenimiento en el capítulo 3 de la presente investigación. A continuación presento aspectos relevantes del plan de acción del Programa Jóvenes Líderes que sirve de apoyo a su implementación.

A. Análisis del Plan de acción

Subirats y otros (2008) definen los planes de acción como un conjunto de decisiones necesarias para producir productos o servicios. En el caso del Programa Jóvenes Líderes los planes de acción se han ido traduciendo en documentos de orientación, gestión y sistematización de las “mejores experiencias” obtenidas entre el 2010 y el 2014 (Loayza, 2014: 9). De acuerdo a lo observado durante la presente investigación hubo un cambio significativo en los planes de acción respecto a los beneficiarios del Programa al incluir como grupos-objetivo a los jóvenes en riesgo. Inicialmente los beneficiarios eran los jóvenes integrantes de pandillas. El cambio significó ampliar el programa hacia un grupo poblacional vulnerable, con poca o nula atención por parte del Estado³⁵. De esa manera se aplicaron los criterios de discriminación que todo plan de acción debe tener para fijar sus prioridades. Otros factores de delimitación empleados fueron: el plazo de dos años de permanencia en el Programa y la decisión de implementarlo en zonas focalizadas y de alta incidencia delictiva. De acuerdo con Subirats y otros (2008), contar con fechas límite garantiza a los grupos-objetivo, definidos como prioritarios, cierto nivel de previsión. En este caso los jóvenes en riesgo tendrían una cierta certeza de que el Programa los acogería por un tiempo determinado.

Desde su aspecto estructural el plan determinó que a nivel institucional la ejecución dependiera de los fiscales provinciales³⁶, pero en sus procesos

³⁵ Existen programas orientados a escolares y a jóvenes integrantes de pandillas ejecutados por ministerios, municipalidades, Policía Nacional e inclusive por el Ministerio Público. Sin embargo no encontré antecedentes de algún programa del tipo de Jóvenes Líderes, implementado por el Estado en el Perú.

³⁶ En un principio sólo intervenían los fiscales provinciales, cuando se amplió la implementación a nivel nacional fueron designados fiscales mixtos y de familia que ejercían las funciones de prevención. En Lima siguió a cargo de los fiscales de Prevención del Delito.

involucraba a fiscales de otras jerarquías³⁷ y al sistema administrativo. De tal manera que la responsabilidad de organización y ejecución de las actividades recaía en el fiscal provincial ejecutor del Programa, quien debía dar cuenta de los resultados de sus acciones a las jerarquías superiores. Esta estructura ha derivado en algunas situaciones de conflicto que afectaron los resultados iniciales de la implementación, las cuales comentaré en el capítulo 3, que trata de las interacciones de los actores. Externamente, el plan de acción del Programa implicaba la colaboración entre los fiscales y otros actores de organizaciones estatales, privadas, regionales y locales. Apoyándose en este plan de acción el fiscal ejecutor creó redes de interacción para obtener los recursos a los cuales me referiré en el capítulo 3 con mayor detenimiento. Sin embargo, vale decir que el fiscal ejecutor debe recurrir a su creatividad para desarrollar diversas estrategias con el fin de captar la atención de los actores involucrados. Estas estrategias son explicadas en párrafos posteriores.

Llevar a cabo las actividades contenidas en los planes de acción exige claridad en la afectación de recursos, orientada a la eficacia y la eficiencia de la política pública. Subirats y otros indican que se debe buscar utilizar los recursos asignados de tal forma que se resuelva la mayor parte del problema. “Ello implica que los planes de acción establezcan claramente para la fase de implementación, qué recurso(s) está(n) a disposición de qué actor(es)” (Subirats, 2008:194). Este es uno de los aspectos dispares que se observaron en el Programa. En una mirada retrospectiva a los años 2008 y 2009, hay que decir que el proyecto piloto no contaba con presupuesto. A partir del 2010 recién se incluye un presupuesto en los planes de acción, pero además de ser exiguu, genera conflictos entre los fiscales del programa y los servicios administrativos, debido al desconocimiento de los procedimientos y plazos administrativos de un lado; y por la excesiva burocratización por el otro. Esta carencia de recursos económicos, frente al tener que cumplir con los objetivos del Programa, motivó que los fiscales ejecutores desplegaran nuevas estrategias en la obtención de recursos.

³⁷ De acuerdo a su diseño, en los procesos intervienen Presidentes de Juntas de Fiscales de los Distritos Judiciales y la Fiscal Superior Coordinadora Nacional.

Un aspecto incluido en los planes de acción del Programa Jóvenes Líderes que no se ha reflejado en su implementación es la difusión del Programa en los medios masivos de comunicación. Ello habla de un divorcio entre los medios de comunicación y los ejecutores de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Refleja, además, un problema en el diseño del Programa, que planificó las estrategias de difusión pero no brindó a los fiscales ejecutores las debidas herramientas o recursos para captar el interés de los medios de comunicación y agendar mediáticamente los logros del Programa y su aporte a la seguridad ciudadana. Institucionalmente, refiere al poco o nulo apoyo por parte del área especializada en comunicación y a problemas de coordinación. La estrategia de difusión masiva, apoya al éxito de la política pública al influir tanto en la captación de los grupos-objetivo como en la difusión de los resultados (Dammert, 2007). De esa manera los primeros conocen las oportunidades existentes y la población se informa. Tampoco hay que perder de vista la influencia de los medios de comunicación en la violencia juvenil. Diversos estudios realizados en Estados Unidos y Europa han encontrado relación entre la violencia que los medios masivos de comunicación presentan y la agresión hacia otras personas que desarrollan, principalmente, los jóvenes (OPS, 2003). Por tanto, la difusión constituye un elemento primordial del Programa. En la presente investigación no se ha evidenciado ninguna estrategia de difusión del Programa en los medios de comunicación masiva. La difusión del Programa se ha limitado a los medios comunicacionales propios del Ministerio Público como son el programa televisivo “Los Fiscales” y la página web del Ministerio. Cabe señalar, sin embargo, que el Programa se ha cuidado de desarrollar una estrategia de comunicación mediante las redes sociales, dirigida a los jóvenes en riesgo que participan en el programa en todos los distritos judiciales. En los párrafos siguientes me referiré directamente a otras estrategias implementadas como resultado del plan de acción del programa analizado.

B. Estrategias identificadas

La implementación de cualquier estrategia tiene como fin un resultado. En el caso del programa Jóvenes Líderes su principal resultado esperado es que los jóvenes que se encuentran en el Programa se adapten a las normas sociales y no cometan infracciones a la ley (Loayza, 2014). Es decir, las estrategias buscan contribuir en la reducción del número de infracciones cometidas por los jóvenes en riesgo³⁸. Del análisis de las líneas estratégicas del programa y de la observación realizada durante la investigación, se evidencia que el Programa Jóvenes Líderes tiene como estrategia principal el uso de un enfoque integral para la prevención del delito en jóvenes en riesgo. Este enfoque preventivo integral combina características de enfoques sociales, restaurativos y epidemiológicos. Esta conjunción de enfoques tiene como objetivo contrarrestar los factores de riesgo y modificar las conductas asociadas a la violencia y a la delincuencia (Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005; Krauskopf, 2011). De ahí que -como parte de la estrategia preventiva integral- se cuente con actividades educativas, recreativas y de socialización³⁹, las cuales son directamente aplicadas a los jóvenes; mientras que otras se dirigen a su relación con quienes tienen influencia directa sobre su comportamiento, como se aprecia en el siguiente gráfico:

³⁸ Asumo la concepción del Centro Internacional para la prevención de la Criminalidad (2007) sobre juventud en situación de riesgo que incluye a: jóvenes que viven en las zonas urbanas más pobres y marginales, los niños de la calle, los miembros de pandillas, los consumidores o traficantes de drogas, las víctimas de la explotación sexual y los jóvenes en conflicto con la ley.

³⁹ Estas actividades se relacionan directamente con los enfoques definidos.

Gráfico N° 2: Enfoques identificados en el Programa Jóvenes Líderes



Fuente: Elaboración propia, 2014.

De estos enfoques se desprenden las actividades, reflejadas en talleres de habilidades para la vida, de prevención de adicciones, de desarrollo personal e identidad, de cambio conductual en salud y de negocios, actividades de reparación y reconciliación con la comunidad, entre otros. Nótese que el componente espiritual es transversal a todas las actividades. Estos enfoques permiten una mejor acción del Programa, según lo determinado por las Directrices para la Prevención del Delito de 2002 (Naciones Unidas, 2011) y los resultados obtenidos en la implementación de programas similares en Latinoamérica (Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005; Krauskopf, 2011). De igual manera, se puede decir que la segmentación de estrategias en actividades se corresponden con la definición de política pública y su evolución a lo largo del tiempo, que esboza Lemieux (1995) citado por Subirats y otros (2008). En los párrafos siguientes daré a conocer las principales estrategias de prevención que he identificado durante la implementación del programa, cabe indicar que he tomado como base los dos grupos de estrategias definidos por el programa analizado: Estrategias de organización y estrategias socio-cognoscitivas.

- **Estrategias de organización**

Una estrategia identificada en el Programa Jóvenes Líderes es la que he denominado estrategia de *Focalización*. En esta estrategia reúno a la mayoría de actividades de las *estrategias de organización* del Programa. En concordancia con Subirats y otros (2008), encuentro que el criterio para esta categorización ha sido el considerar que estas actividades constituyen un proceso continuado de «actos de discriminación» que sirven para delimitar la intervención, a los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia la Lengua, focalizar significa: “Hacer converger argumentos, ideas o conceptos diferentes hacia un punto o aspecto considerado central por ser el más importante o aquel en el que coinciden todos ellos”. También significa “Centrar, concentrar, dirigir” (RAE, 2014). En ese sentido, la estrategia de *Focalización* está orientada a ubicar un punto estratégico desde donde se pueda partir para realizar con acierto una acción más general. Desde las ciencias sociales, las estrategias de focalización sirven para que las acciones de una política pública se dirijan a una población o territorio definidos, con la finalidad de optimizar recursos, los cuales muchas veces son escasos. Ello le proporciona efectividad (Hernández, 2008; PNUD, 2011). En ese sentido, la estrategia de focalización del Programa define las zonas más adecuadas para la implementación del programa a partir de aquellas que tienen mayor incidencia delictiva por acción de pandillaje juvenil en el distrito. De acuerdo con PNUD⁴⁰ la focalización de los programas debe realizarse en base a información sobre la violencia en la zona, la existencia de factores de riesgo que posibiliten el incremento del delito y la vulnerabilidad de quienes sufren los delitos (2013). Desde esa óptica el Programa Jóvenes Líderes habría cumplido con todos los parámetros de una focalización. Contó con información de primera mano, obtenida y procesada por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, que elaboró los “mapas de puntos

⁴⁰ En su Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, p.89.

calientes”⁴¹ con la información recogida en las encuestas que realizó en las zonas a intervenir. Lo relevante es la comparación de los datos obtenidos con la información de los informes que enviaron los fiscales de Prevención del Delito, Penales y de Familia respecto a la misma zona y en el mismo periodo. Este cruce de información permitió tomar una decisión informada para elegir la zona de implementación del Programa. De acuerdo con Juan Huambachano, gerente del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, los datos del Observatorio son los “más confiables”⁴² en relación con los de la Policía Nacional debido a que en las comisarías las denuncias se registran en cuadernos y no se sistematizan oportunamente (Shack, Dammert y Chacón, 2013). En el mismo sentido, en investigaciones sobre políticas públicas de seguridad ciudadana se ha encontrado que uno de los principales problemas es, justamente, la escasez de información⁴³. Por si eso fuera poco, las diferencias entre los datos existentes en cada institución, como, por ejemplo, la Policía Nacional y el Ministerio Público, crean confusiones y desinformación (Shack, Dammert y Chacón, 2013). En tal sentido, que el Programa tuviera una base de datos sobre violencia y delincuencia juvenil, trabajada directamente en la zona y a partir de información proporcionada por los pobladores ha sido un buen aporte a la implementación. Especialmente para poder focalizar las actividades del Programa. Los criterios de *focalización* empleados en base a la información del Observatorio de Criminalidad determinaron que el Programa se implemente en: i) zonas urbanas, ii) zonas con alto índice delincencial y de violencia juvenil, iii) para jóvenes en riesgo *dispuestos a participar en el*

⁴¹ Es una estrategia que se apoya en un enfoque que explica que los delitos no están distribuidos en forma pareja en un territorio, sino que se concentran en zonas específicas. A estas zonas se les denominan “puntos calientes” (Sherman, Gartin y Buerger, 1989; Weisburd y Green, 1995; CAF, 2014: 107, 189) Los “puntos calientes” son de gran ayuda para las acciones de control o de prevención de la criminalidad y el delito.

⁴² Las denuncias efectuadas al Ministerio Público se registran en el Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal-SIAFT y el Sistema Integrado de Gestión Fiscal- SIGF. Con ellas y encuestas realizadas directamente en la zona, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público elabora su Mapa del Delito con los llamados “puntos calientes”, que son las zonas de mayor incidencia delictiva.

⁴³ El problema de recojo y sistematización de información sobre violencia, delincuencia juvenil y criminalidad es común en América Latina. De acuerdo con la CAF (2014) uno de los principales problemas es que los registros oficiales son realizados por entidades de distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local) y de diferentes sectores en cada jurisdicción (policía, Salud, Educación). Esto crea una dispersión y confusión ante la falta de coordinación y de una metodología que unifique los datos.

programa. De tuvo la oportunidad de actuar con un mayor grado de especificidad y con mayor énfasis con el grupo vulnerable determinado (Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005). La *focalización* admitió también observar con mayor detalle los desaciertos, a fin de subsanarlos antes de llevarlos a un plano de mayor alcance.

En este grupo de estrategias, identificado a partir de la observación durante la investigación y la revisión de material del Programa, se encuentra la que denomino de *acercamiento y coordinación*. La denominación refiere a dos etapas. La primera es un estratégico acercamiento a los actores involucrados con diferentes objetivos e intereses. La segunda se centró en la coordinación con cada uno de estos actores para llegar a la meta prevista. El objetivo principal era crear una red de intervención que incluya a las autoridades locales, los vecinos, los jóvenes en riesgo y/o jóvenes integrantes de pandillas y su familia. De acuerdo a lo observado en esta investigación, las actividades estratégicas de acercamiento y coordinación se realizaron en momentos y espacios diferentes, lo que motivó que el fiscal “se acerque” hacia los jóvenes, la familia, el vecindario y autoridades locales, indistintamente. Para acercarse a la comunidad, los fiscales ejecutores del Programa desplegaron varias estrategias. Una de ellas fue *participar en unas campañas* sociales del Ministerio Público denominadas “Jornadas de Acercamiento a la Población”⁴⁴, en las cuales los fiscales y los promotores del Programa se acercaron a los padres de familia y a los jóvenes de la zona. Los jóvenes del Programa también participaron dando sus testimonios mediante obras teatrales, bailes o canciones en ritmo hip hop. En la mencionada actividad⁴⁵ pude apreciar que las madres de familia consultan y buscan folletos para “que sus hijos los vean” en sus hogares. Los jóvenes, en cambio, prefirieron escuchar los testimonios presentados por jóvenes integrantes del Programa porque -según comentaron- “fueron como ellos”. Justamente, de los 12 Jóvenes en riesgo, integrantes del Programa, que fueron entrevistados para esta investigación, tres indicaron que

⁴⁴ Realizada por el Distrito Judicial de Lima en el asentamiento humano San Genaro del distrito de Chorrillos el 22 de julio de 2014.

⁴⁵ Ib.

fueron sus madres quienes les hablaron acerca del Programa. Ellas habían ido a una “campaña de los fiscales” y les habían llevado los folletos⁴⁶. Esta forma de acercamiento, mediante campañas, es usada constantemente por el Estado. Diversas organizaciones estatales, principalmente por los sectores Salud, Interior, Defensa y las municipalidades, llegan a zonas con altos índices de pobreza para brindar variados servicios gratuitos a los pobladores. Se caracteriza por ser de tipo asistencial e informativo y su grado de efectividad se valora por la respuesta de las personas en la mayor demanda de los servicios promocionados. Las madres de familia son quienes, principalmente, participan y reciben la información que luego comparten en sus hogares.

Una segunda estrategia de *acercamiento*, destinada directamente a los jóvenes, es la que he denominado de *acercamiento amistoso*. Para llevarla a cabo los fiscales ejecutores desarrollaron dos acciones diferenciadas. Primero contactaron con los líderes de los grupos juveniles y de las pandillas. Su objetivo era que estos líderes les permitieran asistir a una reunión de su grupo para exponer los beneficios del Programa y captar su atención⁴⁷. Para ello contaron con el apoyo de los policías de la zona. Aunque los jóvenes que estuvieron antes en los grupos, y en ese momento formaban parte del Programa, también los ayudaron a “abrir puertas”. La segunda acción⁴⁸ consistió en ir directamente a los lugares en donde se reúnen los jóvenes en las noches. Al respecto un joven ex miembro del Programa, Miguel Ángel de Lima Norte⁴⁹, contó su experiencia:

[...] Estábamos haciendo hora y llegó la camioneta de la Fiscalía y, sin conocimiento alguno, yo estuve asustado. Y pensábamos que nos iban a levantar porque recién acabábamos de tirar piedras y hasta que justo bajaron la ventana y nos saludaron y era la fiscal Dra. Fibet Ramos⁵⁰, a quien ahora le decimos nuestra madre, porque ella nos capturó a nosotros y nos apoyó en todo. (Ministerio Público, 2012: 61)

⁴⁶ En entrevistas realizadas a Jerson Osco (Lima-Cercado), Christian Guevara (Breña) el 28 de agosto 2014, y Luis Nancay (Victoria) el 29 de agosto de 2014.

⁴⁷ Esta estrategia fue usada cuando el programa era un proyecto piloto y se destinaba a los jóvenes que participaban en pandillas.

⁴⁸ Según refirieron varios fiscales ejecutores esta es la más usada en los últimos tiempos, debido a que ya son más conocidos en las zonas.

⁴⁹ Testimonio publicado en el documento Jóvenes Líderes hacia un futuro mejor: una propuesta del Ministerio Público Peruano para la prevención del delito (2012). Lima: Ministerio Público, p. 61.

⁵⁰ Fibet Ramos era en ese tiempo fiscal de prevención del delito en el Distrito Judicial de Lima Norte. Actualmente es coordinadora del Programa “Padres Construyendo Hijos de Éxito” del Ministerio Público.

El temor y la desconfianza que sienten los jóvenes en riesgo frente a un representante de la ley son naturales y se manifiestan claramente en este testimonio. Vencer esa barrera ha sido parte de las dificultades que debe enfrentar el Programa cada vez que inicia su ejecución en un nuevo lugar. Otro aspecto particular de esta estrategia fue que los fiscales ejecutores debieron ir de noche a las zonas de alto índice delincriminal para comunicarse con los jóvenes que -en la mayoría de los casos- son los que delinquen. Una vez reunidos, los fiscales tuvieron que lograr que los jóvenes en riesgo se incorporen al Programa. José, un joven ex integrante del Programa en Villa María, en la entrevista que le realicé para esta tesis recordó de esta manera su primer encuentro con los fiscales:

“[...] raro era ver al fiscal que llegaba bien vestido, con su medalla para vernos a nosotros. Daba risa. Mis amigos y yo nos reíamos”.

Hasta ese momento, para José y sus amigos -dijo- los fiscales eran “muy serios”, aparecían cuando los iban a “meter en cana” y cuando los necesitaban, no estaban ahí⁵¹. Claramente se aprecia la imagen que los jóvenes en riesgo tenían sobre los fiscales antes de tomar contacto con ellos por medio del Programa.

Esta estrategia de “acercamiento amistoso” tuvo en su contra que dependía totalmente de la voluntad del beneficiario, así como de cuán protegido se sentía en la pandilla (Ministerio Público, 2012). Ello determinaba la decisión de dejarla y participar en el Programa. Paradójicamente a favor de esta estrategia ha jugado el factor de “pertenencia” o de “pares” que desarrollan los jóvenes, principalmente cuando están en una pandilla o grupo violento (OPS, 2003). Cuando un integrante de la pandilla llegaba a ser un “Joven Líder” su influencia para “atraer” a otros jóvenes al programa era mayor. Esto se pudo comprobar en las entrevistas realizadas para la presente investigación a jóvenes en riesgo integrantes del programa Jóvenes Líderes. La mayoría de los entrevistados refirió que algún amigo lo animó a ir al Programa. Uno de ellos, dijo que su hermana “lo invitó”, porque habló con “ex

⁵¹ En esta referencia alude básicamente a que el fiscal no llegaba para el levantamiento de un cadáver.

pandilleros” en una campaña⁵². Dos de ellos señalaron que se “convencieron” de ir al Programa después de hablar “con otros chicos como nosotros” (involucrados en pandillas) que habían escuchado a los fiscales “cuando fueron al barrio” a dar su charlas⁵³. De esta manera, el Estado, a través del Programa Jóvenes Líderes se acercaba a los jóvenes en situación de vulnerabilidad en forma “amistosa”. Esta estrategia ha sido usada con frecuencia por ONGs en acciones con enfoque restaurativo⁵⁴. Existen también antecedentes en algunos programas de enfoque comunitario que fueron aplicados por la Policía Nacional⁵⁵. Lo importante de la construcción de esta estrategia en el Programa Jóvenes Líderes ha sido el cambio de imagen del sistema de justicia del Estado, especialmente de sus fiscales, ante los jóvenes en riesgo y sus familias, que pasaron de la figura de “persecutores” a “amigos”. El testimonio de Josep, joven integrante del Programa en el distrito fiscal de Lima Norte, así lo refirió:

“Un viernes [...] llegó en una camioneta del Ministerio como a las 10 de la noche, todos comenzamos a correr, porque pensamos que nos iban a levantar, cuando bajaron vi que era la Fiscal, nos sonrió y dijo que deseaba conversar con nosotros, esa noche nos invitó al Programa Jóvenes Líderes, donde yo decidí participar, ahora estoy como promotor de los jóvenes [...]” (Ministerio Público, 2012: 61)⁵⁶.

Se infiere de esta entrevista la importancia de la estrategia de acercamiento. Los fiscales dejaron de estar alejados de la comunidad, se acercaron a los jóvenes en riesgo para considerarlos, además de victimarios, como víctimas. Para invitarlos a cambiar juntos su situación de riesgo. Asimismo, es importante destacar la contribución estratégica del enfoque de los pares, al este *acercamiento amistoso*.

⁵² En entrevista realizada a Teófilo Quispe (Callao) el 29 de agosto de 2014.

⁵³ En entrevistas realizadas a Miguel Ángel Taza (residente en Breña) el 28 de agosto de 2014 y Robin Umpira (no dijo su zona de residencia) el 29 de agosto de 2014.

⁵⁴ Como por ejemplo Tierra de Hombres y Encuentros.

⁵⁵ Por ejemplo el programa “Supérate” realizado en el 2009 por el Escuadrón Verde de la Policía Nacional del Perú en San Juan de Lurigancho y Carabaylo, en alianza con las iglesias Católica y Evangélica. A su vez este programa se inspiró en acciones realizadas anteriormente por el mayor PNP Samuel Oliveros con jóvenes pandilleros cuando fue comisario de Nueva Esperanza (Villa María del Triunfo) entre el 2004 y el 2006.

⁵⁶ El testimonio data del 2012, no fue posible ubicar al joven para confirmar si está relacionado con el Programa.

Una tercera forma de acercamiento detectada durante la presente investigación es la *aproximación directa* a los padres, mediante la visita domiciliaria. Esta estrategia tenía doble función, dependiendo de la etapa de implementación en la cual se aplicaba. Vale decir al inicio de la intervención, su objetivo era sensibilizar a los padres para que se involucren en el cambio de conducta de su hijo(a). En cambio, cuando el joven estaba en el Programa, el objetivo era medir si los padres apoyaban o no el cambio de conducta o comportamiento de sus hijos. Esta *aproximación directa* con los padres era realizada⁵⁷ por cada fiscal ejecutor, el psicólogo y el promotor, indistintamente. La estrategia se iniciaba con los jóvenes para conocer las características familiares, si existían conductas delictivas o violencia en el hogar y la forma en que se relacionaban sus miembros. Los resultados proporcionaban a los promotores una idea sobre el grado de resistencia en la familia hacia el Programa y el cambio de conducta necesario en los jóvenes en riesgo. No puede obviarse que el comportamiento de los padres y el ambiente familiar son factores que influyen en las conductas violentas de los jóvenes (OPS, 2003). Por lo tanto, la familia ha jugado un papel de gran importancia en las políticas públicas que tienen que ver con jóvenes, especialmente aquellos que se encuentran en riesgo⁵⁸. Por tal razón en América Latina existen programas que trabajan sólo con los padres (Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005; Vásquez, 2003). Lo particular de esta estrategia es que ha necesitado mucha perseverancia y sus resultados reales han sido a mediano o largo plazo. Empero una vez que se lograba integrar a la familia era más fácil trabajar con los jóvenes. Luis, joven integrante del Programa en el distrito de La Victoria, en la entrevista que le realicé contó:

“Mi papá no dejaba de tomar mucho [...], ya paró un poco. Ahora, mi mamá para más en la casa, me atiende”.

Este modo de acercamiento reconocía a las familias y a las interacciones que se desarrollan en su seno, como motores para el desarrollo

⁵⁷ Esta particularidad se da principalmente en Lima, donde se ha llevado a cabo la investigación.

⁵⁸ Los fiscales y promotores del Programa indican que se han dado casos de fracaso con los jóvenes debido a que no se contó con el apoyo de la familia. Según refieren, en algunos se debió a que los integrantes de la familia eran delincuentes y, en otros, a que el joven era inducido al delito para “apoyar” a la familia.

de la política pública. Constituyendo una alianza invisible que el Estado establecía con los padres de familia para que los jóvenes acudieran o se mantuvieran en el Programa. De esa forma se prevenía el pandillaje, el consumo de drogas y la delincuencia⁵⁹. Pese a ello, el Estado no ha avanzado mucho en el trabajo con los padres de familia⁶⁰, principalmente en los niveles regionales y nacionales. Se ha concentrado principalmente en eventos de sensibilización y no en la transmisión de habilidades de crianza. Es por ello la importancia del acercamiento hacia los padres y madres realizado por el Programa Jóvenes Líderes. Estrategias de acercamiento a la comunidad, la familia y a los jóvenes en riesgo constituyeron el primer paso que los fiscales ejecutores del Programa llevaron a cabo para crear una red de intervención que les permitió implementarlo de la mejor manera posible. Pero esta red tenía otros actores que conformaban lo que Knoepfel y otros (2007) denominaron el «triángulo de actores» de una política pública. Estos actores eran las otras instituciones públicas (principalmente las involucradas en seguridad ciudadana), las instituciones privadas y las organizaciones de la sociedad civil. Con ellos el Programa desarrolló una estrategia de *acercamiento de carácter institucional*, la misma que, en algunas ocasiones, se iniciaba antes de empezar la implementación del Programa. La Coordinadora Nacional del Programa, Fiscal Superior Lina Dorita Loayza Alfaro, en una entrevista para esta investigación, explicó que cada fiscal ejecutor creaba su propia red de intervención en la zona y en su respectivo distrito fiscal:

“Este es un trabajo de articulación local que realiza el fiscal con las autoridades de la zona. Ello le permite contar con apoyo para atender los factores de riesgo y necesidades que se han identificado en los beneficiarios, como salud, educación, capacitación para el trabajo. Hemos contactado a diferentes actores que pueden colaborar con nosotros”.

De esa manera los fiscales reconocían que las estrategias bajo el enfoque de prevención integral sólo podían ser desarrolladas gracias al apoyo de los socios estratégicos. Es decir, a partir de un trabajo colaborativo, multidisciplinario y multiinstitucional. En tal sentido, estas estrategias de

⁵⁹ Acorde con el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.

⁶⁰ Plan Nacional de Fortalecimiento a la Familia: en sus lineamientos N°09 sobre el apoyo del Estado a la familia para el cumplimiento de sus deberes en beneficio de sus hijos, y el lineamiento N° 05 sobre la promoción de la familia como artífice de cultura de paz, y prevención de todo tipo de violencia.

acercamiento contribuyen a iniciar una cadena de colaboración para efectuar las otras estrategias, pero fundamentalmente para la obtención de recursos. En el Distrito Judicial de Lima, por ejemplo, el Programa contó con la colaboración de la Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU), de los defensores públicos del Ministerio de Justicia, del Instituto Peruano de Paternidad Responsable (INPPARES), de la RENIEC, de la iglesias Católica y Evangélica, del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), del Hospital Hermilio Valdizán, entre otros. En tanto que en los distritos judiciales de Lima Norte y Lima Sur el Programa fue apoyado por las organizaciones públicas y privadas propias de la zona, incluyendo las juntas vecinales, las municipalidades distritales y comisarías en donde se ejecutó el Programa.

- **Estrategias socio-cognoscitivas**

Las actividades de esta estrategia han sido las de mayor variabilidad debido a que afectaban directamente los aspectos relacionados con la conducta y las emociones. En correspondencia con Krauskopf quien asegura que los programas cognitivo-conductuales deben destinarse “a pequeños grupos de adolescentes en riesgo o jóvenes que presentan problemas de conducta” (2006: 80). Variaron de acuerdo a las necesidades, intereses y predisposición de los jóvenes en riesgo. Por tal razón, los psicólogos que acompañaban al fiscal en la ejecución del Programa jugaron un papel fundamental en esta estrategia. Ellos evaluaron a los participantes y los agruparon de acuerdo a su perfil de riesgo. Los grupos oscilaron entre 8 y 12 jóvenes⁶¹ y se clasificaron en: A (alto riesgo), B (mediano riesgo) y C (bajo riesgo). A partir esa clasificación, los psicólogos propusieron el tipo de trabajo socio-cognitivo que se debía realizar para poder modificar las conductas de los jóvenes en riesgo. Al respecto Samuel Huamán Orlando, especialista en Promoción del Desarrollo y Actividades Modelo del Programa Jóvenes Líderes, entrevistado para esta investigación, señaló que en un principio se formaba un solo grupo con todos

⁶¹ Depende del número de jóvenes inscritos al inicio de la intervención.

los jóvenes, sin embargo, los jóvenes que estaban en bajo riesgo terminaban en mediano o alto riesgo.

“Ahí nos dimos cuenta que no podíamos trabajar conjuntamente todos y que debíamos diferenciarlos, además, por horarios, tiempo libre, intereses, entre otros”.

Esta es una lección aprendida del Programa, respecto a que cada joven tenía características particulares, desde su personalidad, sus actitudes y hasta la situación de riesgo en la que se encontraba. En ese sentido, la diferencia entre una infracción menor a la ley con referencia a un intento de asesinato o el consumo de drogas, fueron componentes que debieron evaluarse antes realizar la segmentación y el ordenamiento de los jóvenes por grupo etario para el inicio de las actividades. La Fiscal Superior y Coordinadora Nacional del Programa Jóvenes Líderes, Lina Dorita Loayza, entrevistada sobre la elección de las actividades, indicó que si bien la Coordinación Nacional daba los lineamientos generales y «actividades modelo», los fiscales ejecutores elegían las actividades que ejecutarían. Esta elección se hizo conjuntamente con los promotores y los psicólogos, con quienes evaluaban la realidad de la zona en donde iban a implementar el Programa. Ello refiere a un grado de discrecionalidad amplio, por parte de los fiscales, desde la perspectiva «de abajo hacia arriba», que ha permitido actuar con libertad en el desarrollo de las estrategias.

El Programa realizó una serie de actividades y talleres como parte de estas estrategias socio-cognoscitivas, que incluyen actividades culturales, sociales y espirituales. De lo observado y de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, he podido determinar que las estrategia socio-cognoscitivas de mayor interés para los jóvenes e, inclusive, para sus familias han sido las de reinserción educativa y de habilidades laborales. Ambas brindaban a los jóvenes en riesgo nuevas oportunidades para salir de la situación en la que se encontraban (CAF, 2014). Así lo reconoció Miguel Ángel de Breña, joven integrante del Programa en una entrevista concedida para esta investigación, al hablar de su interés para permanecer en el Programa:

“Porque te da beneficios para estudiar [...] Ahora puedo terminar de estudiar y avanzar para conseguir un trabajo”.

Como se aprecia, estas estrategias educativas se convirtieron en alternativas de solución para sus problemas y en una oportunidad para avanzar en la vida, conforme lo confirma Luis de La Victoria, joven integrante del Programa en una entrevista realizada durante esta investigación:

“[...] hay opciones para elegir y salir adelante [...] estoy aprovechando porque lamentablemente mi mamá no tiene el dinero suficiente [...] pienso estudiar mecatrónico y computación”.

Como respuesta a esos intereses expresados por los jóvenes en riesgo, el Programa Jóvenes Líderes privilegió las actividades de reinserción escolar como un recurso motivacional necesario para el cambio. De esta manera el Programa iba trabajando en algunos factores de riesgos asociados a la comisión del delito, como la falta de oportunidades sociales o económicas, la interrupción de la escolaridad, entre otros (Ortiz, Sepúlveda y Viano, 2005; Britto, 2010). Del lado de los fiscales ejecutores, las actividades de mayor preferencia han sido las de consejería, la reinserción educativa y la orientación espiritual. Esta última estrategia fue aplicada en forma transversal durante todo el Programa y, de acuerdo lo declarado en una entrevista para esta investigación por la Coordinadora Nacional del Programa, Fiscal Superior Lina Dorita Loayza, los fiscales lo consideran un componente fundamental para el cambio:

“La parte espiritual es un componente que nos ha ayudado bastante. Es un espacio donde ellos encuentran el refugio, la esperanza, emociones que no tenían antes. Cuando ellos escuchan de la palabra de Dios, de saber que hay alguien que se interesa mucho en ellos. Para ellos el saber que su vida es muy importante”.

Como parte de esta estrategia se realizaron talleres y retiros que buscaban trabajar sobre las emociones y los sentimientos de los jóvenes en riesgo (Loayza, 2014). Al respecto, en las entrevistas realizadas con jóvenes de los distritos de Breña, La Victoria, Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, El Agustino, El Callao y Lima Cercado, se evidenció que lo principal para ellos era el sentirse entendidos y que “importan a alguien”. Asociaron también esta estrategia al compartir momentos y “estar juntos”, en referencia a sus pares.

Una estrategia como valor agregado al Programa fue el incluir a jóvenes en riesgo, varios de ellos ex integrantes de pandillas, como promotores del Programa. Ellos ya habían culminado su permanencia en el Programa, eran jóvenes líderes y querían contribuir. De esa manera los jóvenes se sintieron comprometidos con el Programa y se convirtieron en modelos positivos. Esta estrategia es una continuidad del enfoque de pares, buscando que los jóvenes en riesgo imiten a los jóvenes líderes. Expertos en seguridad ciudadana como Gino Costa, destacaron en su oportunidad el “que los jóvenes que se ligaron al programa desde sus inicios han sido incorporados como promotores de este, lo que ha facilitado el vínculo con nuevos líderes de pandillas” (2011:80). De esa forma también han podido ser ejemplo de su comunidad. Este tipo de estrategias inclusivas fueron desarrolladas desde diversas perspectivas del enfoque restaurativo, incluido en el enfoque preventivo integral del Programa.

Resumiendo lo revisado sobre las estrategias del Programa Jóvenes Líderes, se evidencia que la implementación de dicho Programa se desarrolla de acuerdo a un plan de acción. Este plan de acción, según Knoepfel y otros (2007) permite conocer la forma en que se planifican las acciones y cómo se determinan las prioridades para la implementación. Partiendo de esa premisa las estrategias para la implementación del Programa Jóvenes Líderes se han diseñado en base a la prioridad de contrarrestar los factores de riesgo que llevan a un joven a delinquir. Estas actividades se desprenden de diversos enfoques preventivos que, como indica Krauskopf (2006) han sido usados en diversos programas destinados a los jóvenes. Estos enfoques, conforman un enfoque preventivo integral para contrarrestar los factores de riesgo en los jóvenes. Este enfoque integral involucró estrategias con las familias, sus pares y la comunidad, siendo los dos primeros grupos los que influyeron más en el cambio de conducta de los jóvenes en riesgo. La implementación del Programa Jóvenes Líderes evidenció que los jóvenes en riesgo y sus familias, apreciaron las actividades de cambios de conducta. Sin embargo, privilegiaron las actividades de reinserción escolar y de habilidades laborales como aquellas que les daban mayores oportunidades para un cambio en su vida. Por parte de

los fiscales ejecutores del Programa, también se privilegió la estrategia de reinserción social, asociada a la consejería y la orientación espiritual.

En lo que respecta al actuar de los fiscales se evidenció un grado de discrecionalidad para las estrategias de organización que implicaban la focalización de la implementación, el acercamiento a los jóvenes en riesgo para integrarlos al Programa y las actividades de coordinación con los actores públicos y privados y la comunidad. Sin embargo, hay otro grado de discrecionalidad que compartieron con los promotores y los psicólogos al momento de elegir las actividades socio-cognitivas para los jóvenes en riesgo.

La implementación de las estrategias del Programa Jóvenes Líderes ha evidenciado fallas en el diseño en lo referente a la designación y gestión de los recursos necesarios para dos aspectos puntuales. Ello derivó en dificultades iniciales para contar con recursos financieros en actividades con los jóvenes líderes y en carencia de recursos profesionales para concretar la estrategia de difusión. En el primer caso Subirats y otros (2008) aseguran que lo fundamental es utilizar los recursos asignados de la mejor manera. Los fiscales ejecutores, al establecer sus redes de cooperación para contar con nuevos recursos, respondieron en forma creativa. En el segundo caso, el Programa no ha logrado difundir sus aciertos en los medios masivos de comunicación. Ello constituye un desacierto, si se tiene en cuenta que, como señaló la Organización Panamericana de la Salud, los medios de comunicación tienen influencia en la violencia juvenil.

El desarrollo de las estrategias del Programa Jóvenes Líderes demostró que la mejor manera de trabajar con los jóvenes en riesgo es teniendo en cuenta las características particulares de cada uno. Asimismo, reveló la importancia de desarrollar estrategias inclusivas y participativas (Krauskopf, 2006; CIPC, 2007). Así como incluir a los padres y a los pares en la red de intervención.

2.3. Amenazas y oportunidades en la implementación

Producto de la contradicción existente en toda acción que promueve cambios sociales, existen algunos aspectos que son al mismo tiempo amenazas y oportunidades, y su inclinación para uno y otro lado dependerá de los participantes en el Programa. Por ejemplo, en ítems anteriores se ha señalado que sin la participación de los padres el programa pierde efectividad, Krauskopf (2006). En ese sentido la indiferencia de los padres hacia un cambio de comportamiento de su hijo ha sido una amenaza para el Programa debido a que bloqueaba la participación del joven. Mientras que, cuando los padres consideraban que el Programa les brindaba las herramientas para lidiar con sus hijos y evitar el delito, su colaboración se convirtió en una oportunidad, pues lo motivaban a participar.

Otro aspecto relevante ha sido la cooperación de la Policía Nacional del Perú, una entidad clave en la lucha contra la inseguridad ciudadana (PNUD, 2009). Su participación era una amenaza cuando no brindaba la información ni el apoyo que el fiscal ejecutor necesitaba para llevar a cabo la implementación. Cuando las relaciones entre el comisario y los fiscales eran buenas, hubo oportunidad para conjugar esfuerzos y recursos.

De igual manera el cambio de autoridades y de funcionarios municipales constituyó, en algunos casos, una oportunidad para integrarlo a la red de colaboradores. Esta oportunidad se hizo notoria porque el alcalde anterior no colaboró con las actividades emprendidas por el fiscal.

Otra amenaza es la cultura del statu quo (Ortegón, 2005) que se caracteriza por el arraigamiento de la función punitiva y represiva en el enfoque preventivo del fiscal. Ello generaba desconfianza de ida y vuelta, entre los jóvenes, los vecinos y los fiscales. Lo cual fue producto de desmotivación y descontento entre algunos fiscales que creían estar haciendo tareas que nos les correspondían. Este tema será tratado en el capítulo 3 con mayor detalle.

CAPÍTULO 3

RECURSOS PARA UNA ACCIÓN COMPARTIDA

En la ejecución del Programa Jóvenes Líderes, así como en las políticas públicas, intervienen diversos actores que despliegan una serie de recursos para el logro de los objetivos y metas propuestos. Estos recursos posibilitan la creación de redes de cooperación que constituyen un componente vital para desarrollar las acciones preventivas en forma conjunta. En ese sentido, en este capítulo presento los recursos que facilitan la instauración de las redes de cooperación en el proceso de implementación del programa en análisis. Por tal razón he considerado realizar el tratamiento del presente capítulo en tres aspectos: El primero a partir de los recursos legales y económicos para la práctica de la política pública. El segundo, que aborda a la organización, los recursos humanos y el consenso como recursos de las políticas públicas. Y el tercero que trata sobre los factores que influyen en la capacidad de los ejecutores del Programa para conformar redes para la gestión de los recursos mencionados anteriormente por Subirats y otros (2008).

3.1. Recursos inherentes al Programa

Toda política pública, como he reseñado en las líneas precedentes siguiendo Knoepfel y otros (2007) requiere de recursos. En el Programa que se analiza los recursos legales son las normas y reglamentos que permiten a los actores públicos actuar legítimamente y no ser cuestionados. Los recursos económicos hablan de la parte financiera o monetaria que permitirá asumir los costos del Programa para su implementación. Los recursos humanos, para esta investigación, la constituyen tanto los fiscales como los profesionales de diversas especialidades que intervienen en las actividades del Programa.

Finalmente, los recursos de consenso de los que hablan Subirats y otros (2008) refieren a la necesaria existencia de un consenso entre los diferentes actores para poder implementar el Programa

A. Recursos legales y económicos

De acuerdo con Subirats y otros (2008) los recursos legales o “jurídicos” en las políticas públicas se distinguen por estar a disposición de los actores públicos y se representan por leyes, normas o reglamentos. Desde esa perspectiva, se puede determinar que la etapa inicial del programa Jóvenes Líderes, como proyecto piloto, entre los años 2008 y 2009, estuvo marcada por la carencia de recursos legales. Es decir, que internamente no se contó con directivas o normas que guíen a quienes tenían la responsabilidad de ejecutar el Programa. Ello ocasionó que las cosas se hicieran a manera de ensayo, sin una previa planificación, aunque si hubo coordinación y orientación por parte de la persona encargada del proyecto⁶² hacia quienes debían ejecutarlo. Fue una etapa experimental en la cual las decisiones de los ejecutores marcaban la pauta para las actividades.

Es en el año 2010 cuando, en base a la experiencia adquirida durante la ejecución del proyecto piloto, el Ministerio Público emitió una serie de normas que dotaron al Programa Jóvenes Líderes de los recursos legales necesarios para un programa formalmente establecido (Birkland, 2005). Ello tuvo lugar bajo el marco de su política institucional denominada “Persecución Estratégica del Delito” (Loayza, 2014: 37).⁶³ Estas herramientas determinaron que el programa -que hasta ese momento se realizaba solo en el Distrito Judicial de Lima⁶⁴- se extendiera a los otros 31 distritos judiciales en todo el país⁶⁵. En el año 2011 se aprobó la directiva con normas y mecanismos para regular el uso y la implementación de la Carpeta Fiscal en el programa, con la finalidad de

⁶² Entonces, la Fiscal Provincial del Delito, Lina Dorita Loayza Alfaro.

⁶³ Resolución de la Fiscalía de la Nación N°144.2010MPFN

⁶⁴ Cuando se realizó el proyecto piloto Villa El Salvador pertenecía al Distrito Judicial de Lima.

⁶⁵ De los 32 distritos judiciales, cuatro (Lima, Lima Norte, Lima Sur y Lima Este) se encuentran en Lima, todos los demás, excepto el Callao, corresponden al interior del país (Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cañete, Cusco, Huancavelica, Huaura, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Santa, Sullana, Tacna, Tumbes y Ucayali).

registrar las actuaciones fiscales en relación con los participantes⁶⁶. Asimismo, se aprobaron los lineamientos para su aplicación.⁶⁷ En el 2012 el Ministerio Público intentó articular a todas sus actividades y/o programas relacionados a la prevención del delito, especialmente a las denominadas “Jornadas de acercamiento a la población” y la estrategia de identificación de las zonas con mayor incidencia delictiva, con el Programa Jóvenes Líderes⁶⁸. Es así que se conformó un equipo técnico para estructurar la articulación e incorporar indicadores de eficacia con resultados concretos en la prevención del delito⁶⁹, sin embargo, hasta la fecha de realizada esta investigación, se desconocían los avances al respecto.

La emisión de las mencionadas normas representó la intención de las autoridades del Ministerio Público de formalizar los programas, con el fin de fortalecerlos. Ello también refiere a la decisión de la máxima autoridad de la entidad, en este caso del Fiscal de la Nación, hacia este programa como un elemento preventivo de su gestión⁷⁰. A nivel institucional, constituyen las reglas formales que son compartidas por los miembros del Ministerio Público y, específicamente, por los involucrados en el Programa⁷¹, generando el marco adecuado para gestionar los procesos y las actividades a realizar (Knoepfel y otros, 2007; Subirats y otros, 2008). Asimismo, ha permitido el desarrollo de condiciones para una mejor coordinación intrainstitucional para el acceso a los recursos.

Para Knoepfel y otros (2007) una política pública debe contar con los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo de oficina o informático. Entre el 2008 y el 2009 los fiscales ejecutores del programa no contaron con recursos económicos para las actividades que dieron forma al proyecto piloto. Por su parte, Subirats reconoce también que

⁶⁶ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1978-2011-MP-FN, que aprueba la Directiva 006-2011-MP-FN.

⁶⁷ Se refiere al documento denominado “Programa Jóvenes Líderes. Lineamientos para su aplicación”, que incluye el marco lógico del programa y busca vincularlos a las políticas de seguridad ciudadana y al bienestar de la adolescencia y juventud, del gobierno en el año 2011.

⁶⁸ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 2856-2012-MP-FN.

⁶⁹ Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 741-2013-MP-FN.

⁷⁰ El programa Jóvenes Líderes se ha implementado durante las gestiones de los Fiscales de la Nación: Gladys Echaiz Ramos, José Peláez Bardales y Carlos Ramos Heredia.

⁷¹ Presidentes de las Juntas de Fiscales de los Distritos Judiciales del país, Coordinadora Nacional, fiscales ejecutores del Programa, personal administrativo.

existen otros recursos para superar esta carencia (Subirats y otros, 2008). En tal sentido, los fiscales utilizaron los recursos, asociados a las estrategias de acercamiento y coordinación que menciono en el capítulo 2. Estas estrategias de organización permitieron que los fiscales establezcan lazos de cooperación tanto con entidades estatales (municipios y comisarías de la zona) como con instituciones privadas (Universidad San Ignacio de Loyola), entre otros. Así lo comentó la Coordinadora Nacional del Programa, Fiscal Superior, Lina Dorita Loayza Alfaro, en una entrevista concedida para esta investigación:

“Todo fue gestión ante instituciones del sector, en algunos casos también fue con algunas instituciones no gubernamentales que venían trabajando temas afines y nos iban proporcionando algunos materiales, (...)”.

Es a partir de esta necesidad que los fiscales ejecutores empezaron a establecer redes de coordinación para poder contar con los recursos que le permitieran desarrollar el proyecto piloto. Al respecto la ex fiscal provincial Fibet Ramos Mamani⁷² en una entrevista para la presente investigación, comentó:

Nosotros iniciamos el programa piloto.⁷³ Hubo la creatividad y la iniciativa de cada fiscal, en cada distrito fiscal (...). Hubo un compromiso admirable de la Presidenta de Junta de Fiscales Superiores y de todos los fiscales, porque en un inicio no contábamos con presupuesto y hacíamos una bolsita (reunían dinero) entre los fiscales de mi despacho y comprábamos pan, jamonada y gaseosa de tres litros con vasos descartables e íbamos a iniciar nuestras actividades.

Este recurso se mantendría a pesar del ingreso del Programa Jóvenes Líderes en la estructura presupuestal del Ministerio Público en el 2010. Bajo el amparo de una política del gobierno central, ejecutada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), denominada enfoque de Presupuesto por Resultados, que las entidades públicas debían adoptar, el Programa obtiene presupuesto.⁷⁴ Con este enfoque se estructuró la parte financiera del Programa, teniendo en cuenta la cantidad de jóvenes en riesgo que se proyectaba atender durante el año⁷⁵. El presupuesto se dividió en dos partes:

⁷² Ex Fiscal Provincial del Distrito Judicial de Lima Norte, actual Coordinadora General de los programas del Ministerio Público “Jornadas de Acercamiento a la Población” y “Padres Construyendo Hijos de Éxito”.

⁷³ En el Distrito Judicial de Lima Norte.

⁷⁴ El Presupuesto por Resultados es introducido por el Gobierno a través de la Ley 28927- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008. Establece una ruta para su implementación progresiva en todas las entidades de la administración pública peruana y en todos los niveles de gobierno.

⁷⁵ De acuerdo con la Oficina de Centro de Costos y Presupuesto por Resultados del Ministerio Público.

La primera fue de fondos para pagos en efectivo y la segunda de fondos de logística. En lo referente al fondo para pagos en efectivo, en Lima cada fiscalía tenía asignado un monto de 2 mil soles mensuales. Sólo el Distrito Judicial de Lima tenía un monto mensual de 13, 780 mil soles que era el fondo para logística e incluyó los gastos macro que se realizaban desde la Coordinación Nacional, en Lima. Incluía el pago de promotores, psicólogos, profesores y otros profesionales que intervenían en los talleres y actividades modelo en las cuales participaban los jóvenes que provenían de los distritos judiciales de Lima, Lima Norte, Lima Sur, Lima Este e inclusive del Callao. Este fondo era utilizado, igualmente, para compras macro de material, para organizar ferias y eventos globales, así como para monitoreo y supervisión del programa.⁷⁶ Los gastos eran ejecutados por el área administrativa del Ministerio Público.

El presupuesto del Programa se mantuvo igual desde el segundo año. El primer año, por desconocimiento de los procesos administrativos, por parte de los fiscales, y por fallas internas de gestión, no se llegó a ejecutar todo el presupuesto. Como resultado hubo una disminución del mismo para el segundo año. A partir de allí, aunque el Programa ha cumplido con los indicadores y las metas, no hubo variación en el presupuesto.

De acuerdo a lo publicado en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Presupuesto Público, el Presupuesto por Resultado vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, así como la rendición de cuentas. Ello permite también que los presupuestos asignados puedan crecer cada año. Pero en el caso del Programa Jóvenes Líderes no ha sido así, según indica la Coordinadora Nacional del programa, Fiscal Superior Lina Dorita Loayza Alfaro, entrevistada para esta tesis:

“Pese a los resultados obtenidos el presupuesto no ha crecido. Se ha mantenido en el tiempo, pero las actividades si han crecido porque nos hemos articulado con más instituciones, las cuales nos facilitan los recursos que nos faltan”.

Por su parte, los expertos en Presupuestos por Resultados del Ministerio Público, consideraron que, además de los desfases iniciales, hubo

⁷⁶ A las zonas del interior del país en donde también se ejecuta el programa.

una falta de voluntad política por brindar mayor presupuesto para el Programa. A ello se sumó el cambio de reglas en el MEF, que luego de incluir a todos los proyectos y programas en el Presupuesto por Resultado exigió que solo los programas de gran ejecución ingresen al programa presupuestal. Eso dejó al Programa sin sustento para pedir mayor presupuesto y planteó al Ministerio Público un reto para articular todos sus programas vinculados a la seguridad de los ciudadanos bajo el marco de su política institucional denominada “Persecución Estratégica del Delito”⁷⁷. De forma tal que obtuviera un presupuesto global para distribuirlo, posteriormente, de acuerdo a las necesidades de los programas. Ello depende, sin embargo, de la voluntad de las máximas autoridades de la entidad pública.

Concluyo que el Programa Jóvenes Líderes contó en su segunda etapa con un presupuesto establecido, pero si se quisiera dimensionar los costos a partir de todos los recursos que se utilizaron y los productos que se brindaron, sería una labor casi imposible. Debido a que otras instituciones del Estado como Educación o Salud, por ejemplo, aportaron sus recursos para atender estrategias específicas como el reingreso al sistema educativo o tratamientos en drogodependencia, entre otros. Ello reflejaría, como indica Subirats y otros, dos aspectos fundamentales de las políticas públicas. El primero, que “las partidas del presupuesto reflejan solo de manera parcial las políticas públicas y sus prestaciones específicas” (2008:76). El segundo, que la entrega de los recursos a los actores de la política pública, así como su intercambio influenciaron en el proceso y los resultados de dicha política (Knoepfel y otros, 2007). En tal sentido, conocer el presupuesto real en un programa como el de la presente investigación significaría hacer un cruce de información sobre recursos y presupuestos entre todas las entidades, de acuerdo a su aporte en cada actividad y en cada zona. Hay que especificar que, además de la colaboración de las entidades del Estado, se contó con el apoyo de la sociedad

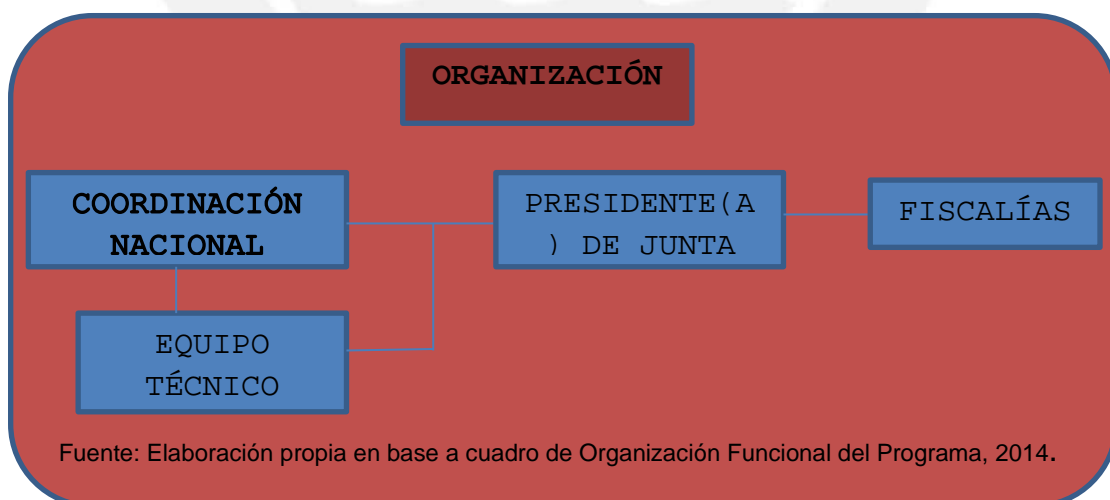
⁷⁷ Bajo este nombre nacieron entre el 2008 y el 2013 cinco programas y/o actividades: Jornadas de Acercamiento a la Población, Fiscales Escolares y Fiscales Escolares Ambientales, Justicia Juvenil Restaurativa, Padres construyendo hijos de éxito y Jóvenes Líderes. Estos programas están relacionados con la seguridad ciudadana y se ejecutan en paralelo pero en forma independiente. Aunque en algunos casos son implementados por los mismos fiscales de la zona, no existe un lineamiento central que los agrupe y coordine las acciones para que los objetivos de uno u otro programa se conviertan en un objetivo común, que lleve a mejores resultados en la persecución inteligente del delito.

civil y de instituciones privadas⁷⁸. Asimismo, que los sueldos de los fiscales que ejecutan el Programa formaban parte del presupuesto general del Ministerio Público y no del Programa.

B. Recursos de organización, recursos humanos y de consenso

Los recursos organización o relacionales refieren a las reglas y a las interacciones que se dan en una política pública. El Programa Jóvenes Líderes está integrado a una organización jerárquica como es el Ministerio Público. Siguiendo a Subirats y otros (2008) se puede inferir que la organización del Programa dependió de las características propias de la entidad a la que pertenece. En tal sentido, se visualiza que existen niveles jerárquicos que no pudieron ser obviados y que, por el contrario, fueron incorporados en la organización del Programa. Es así que el fiscal ejecutor no reportaba directamente al coordinador del Programa, sino al Presidente de la Junta de Fiscales Superiores de su respectivo distrito judicial. De tal forma que los fiscales ejecutores tuvieron formalmente un nivel de dependencia para el cumplimiento de los objetivos y las metas del Programa. Así lo refiere el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3: Organización del Programa Jóvenes Líderes



Sin embargo, los autores mencionados refieren que cada tipo de organización contribuye de manera diferente al éxito de la política pública.

⁷⁸ Esta práctica forma parte de las estrategias y los recursos de coordinación que realizan los fiscales ejecutores para optimizar los recursos económicos con los que cuentan.

Agregan que las estructuras de las unidades organizacionales deben tener entre tres y cinco escalones para no jerarquizar las acciones (Subirats y otros, 2008). Hablar de organización refiere a las reglas institucionales formales e informales que condicionan el actuar de cada uno de los actores que intervienen en la práctica. Debido a ello en la implementación se da un juego de poderes (Knoepfel y otros, 2007). Al respecto, en el Programa las decisiones tomadas por el fiscal ejecutor, directamente responsable de la implementación, fueron de vital importancia para la obtención de recursos. En ese proceso se dieron dos tipos de relaciones institucionales. La primera, marcada por las fricciones del fiscal ejecutor con sus jefes inmediatos superiores, que derivaron en poco apoyo y mayor dificultad para tener buenos resultados. La segunda, marcada por confianza y coordinación entre ambas instancias, que se tradujeron en apoyo total, con buenos resultados para el programa.

Otro recurso de suma importancia para el desarrollo del Programa fue el recurso humano. La complejidad de la implementación de las estrategias como parte del enfoque preventivo integral requirió de personal profesional y especializado que conduzca las actividades y los talleres (Subirats y otros, 2008). Solo de esa forma se ha podido garantizar que los jóvenes líderes recibieran los productos adecuados. En el caso del Programa en análisis, los recursos humanos jugaron un rol primordial para las relaciones bilaterales con los jóvenes en riesgo. Estas relaciones permitieron estrechar los lazos de comunicación, de apertura y receptividad por parte de los jóvenes en riesgo. La Coordinación Nacional contó con el apoyo de un equipo técnico multidisciplinario⁷⁹ de profesionales. Igualmente, los fiscales ejecutores en Lima contaron con un equipo de apoyo integrado por promotores, psicólogos y asistentes sociales. La particularidad encontrada durante la presente investigación es que los profesionales que ayudaban en la ejecución del programa eran pagados únicamente por el taller que realizaban, es decir no recibían un sueldo mensual del Estado, sino que brindaban un servicio de determinados días y en determinadas horas. No se ha evidenciado que ello

⁷⁹ Conformado por psicólogos, sociólogos y promotores.

influyera negativamente en la relación que establecieron con los jóvenes en riesgo, aunque los fiscales ejecutores manifestaron que habían tenido dificultades de coordinación. La justificación para que estos profesionales no formen parte de una planilla es que sólo realizan labores por horas, en talleres específicos. Cabe destacar que en las entrevistas realizadas, preguntados por la persona del Programa con la cual se identificaban más, los jóvenes beneficiarios colocaron en primer lugar a los promotores y en segundo a los psicólogos. Ello quiere decir que, a pesar de estar solo unas pocas horas con estos profesionales, los jóvenes en riesgo generaban una mayor identificación con ellos que con el fiscal ejecutor. La explicación podría encontrarse en las formas de interacción que desarrollaban. Mientras que con los asistentes sociales y los promotores aprendían jugando o experimentando, los fiscales les daban charlas o recomendaciones. También podría explicarse en una imagen del fiscal sancionador que permanecería latente.

El recurso de consenso o de confianza fue el recurso de mayor uso en el Programa Jóvenes Líderes. El fiscal ejecutor tenía entre sus funciones el “organizar un equipo de colaboradores externos, propiciando la participación de instituciones públicas, privadas y comunitarias para la intervención” (Loayza, 2014:56). Esta función partió, sin embargo, de la necesidad inicial de cumplir con las estrategias planificadas y por la carencia de recursos (logísticos, financieros o profesionales) necesarios para la efectiva implementación del Programa. Como indican tanto Knoepfel y otros (2007) y como Subirats y otros (2008), una política pública se desarrolla en un determinado espacio, en términos del Programa es la zona focalizada donde se lleva a cabo la intervención. Esa zona, sin embargo pertenecía a un determinado distrito en donde otros actores públicos ejercían sus respectivas funciones. Por tanto el fiscal ejecutor tuvo que crear sus recursos de consenso con los actores públicos locales y los actores privados locales.

De acuerdo a la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana-SINASEC⁸⁰, el Ministerio del Interior tiene la presidencia y rectoría en seguridad ciudadana. El SINASEC se articula horizontalmente a nivel

⁸⁰ Creado por Ley N° 27933 en el año 2003.

intersectorial con los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y verticalmente, en los tres niveles de gobierno. Según el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 existe otro nivel de articulación que se ejecuta entre las comisarías gobernadores, tenientes gobernadores, las juntas vecinales, los agentes de seguridad y el sector privado, en donde se encuentran las empresas de vigilancia privada. El Ministerio Público es miembro del mencionado Consejo, por lo cual sus articulaciones macro en seguridad ciudadana se desarrollaban a ese nivel. Desde la perspectiva local, el fiscal mantenía constante coordinación con los alcaldes y las comisarías para las acciones de seguridad ciudadana que cada uno de ellos desarrollaba. Es con estos actores y con todos los otros actores locales, públicos y privados, con los que el fiscal ejecutor desplegó los recursos de consenso. La estrategia de acercamiento para la red de intervención, a la que me referí en el capítulo 2, tiene gran desarrollo en este espacio. Coincidiendo con Subirats y otros (2008), puedo decir que su importancia estriba en que permite economizar o suplir otros recursos. Así se infiere de la entrevista realizada para esta investigación a la Coordinadora Nacional, Fiscal Superior Lina Dorita Loayza Alfaro:

“Las autoridades locales vienen a participar con nosotros haciendo lo que les corresponde, con sus propios recursos [...]. En el caso de la municipalidad, nos brindan espacios recreativos, por ejemplo algunos salones comunales, las canchas municipales. Nos lo facilitan para que los jóvenes puedan acceder a utilizarlos”.

En el caso de las comisarías:

La Policía Nacional tiene una oficina dentro de su organización interna. La Oficina de Participación Ciudadana. Ahí los agentes están preparados para realizar actividades de atención comunitaria más que de investigación de conductas ilícitas. Entonces, este personal, que está preparado para eso, nos ayuda en actividades recreativas, en la convocatoria a los muchachos, en identificar a aquellos muchachos que pueden ser parte del programa.

Los recursos de consenso establecidos se nutren permanentemente de las estrategias de coordinación y la red de intervención, explicadas en el capítulo 2, debido a su fragilidad y a temporalidad. Por lo cual, concordamos con Subirats y otros en la necesidad de un trabajo continuado para poder llevar a cabo una implementación sostenida del Programa (2008). El desarrollo de los

recursos de consenso, no se limitó a los actores que ven directamente la seguridad ciudadana a nivel local. Para el Programa Jóvenes Líderes significó incluir a otros actores públicos, con fines de atención especializada en salud, salud mental, educación, oportunidades laborales, entre otros. La comunidad y los actores privados conforman los otros ejes con los cuales los fiscales crearon los recursos de consenso para implementar el Programa. Por la estrategia de consenso cada actor se adaptó a las necesidades del Programa para contribuir con sus productos. La observación de este proceso llevó a reflexionar si algunos de los actores públicos asumían su participación en el Programa como una oportunidad para el cumplimiento de sus propios objetivos y metas con este segmento de población vulnerable. Como, por ejemplo, el caso de RENIEC para el registro de menores de edad en zonas de riesgo y la entrega de DNI. Se puede entonces, concluir que los recursos, incluidos los legales, económicos y de consenso, están sometidos a diversos factores que influyen en el éxito o fracaso de la implementación del Programa. Por tal razón, en los párrafos siguientes trataré sobre estos factores.

C. Factores que influyen en los recursos

Los factores externos son aquellos de una u otra manera influye desde el exterior en diferentes aspectos de la implementación de la política. Están relacionados con los actores y con los recursos que se necesitan para el logro de los objetivos. Los factores internos, para el presente análisis son los relacionados directamente con los ejecutores del Programa y la institución a la cual pertenecen

- **Factores externos: sociales, económicos, del entorno y de contexto relacionados a los beneficiarios y la comunidad en donde habitan**

Existen diversos factores de orden social, económico, del entorno y de contexto relacionados con los jóvenes en riesgo y la comunidad donde habitan

que han influido positiva y negativamente en el Programa. El entorno y el contexto en que se ejecutaba el Programa son especialmente relevantes por tratarse de jóvenes que vivían en situación de riesgo frente al delito. De tal manera que las decisiones, tanto de los fiscales y su equipo ejecutor como de los grupos-objetivo y de los beneficiarios, se han visto influenciadas por el entorno y el contexto en que se encontraban. Un punto neurálgico es el hecho de que los jóvenes en riesgo o integrantes de pandillas, debían enfrentarse a sus propios miedos y a sus retos personales, pero también al hecho de que existían en su entorno personas que no los querían ver rehabilitados.

La comunidad donde estos jóvenes habitaban jugó un rol de participación fundamental. Primero para brindar los espacios en donde los fiscales realizaron las actividades con los jóvenes en riesgos. Luego para responder a las acciones de reparación a cargo de los jóvenes y para apoyarlos en el restablecimiento de los lazos con el vecindario. A decir de los fiscales ejecutores este ha sido uno de los aspectos más duros, porque las acciones violentas cometidas anteriormente por los jóvenes habían quebrado la confianza en ellos. “Los vecinos se resisten hasta que los ven pintando, arreglando, mejorando sus calles”, comenta la ex Fiscal Fibet Ramos. Y es que, siguiendo a La Hera (2004), se puede establecer que la participación de las personas influye en las políticas públicas, positiva o negativamente. En este caso, la negativa de la comunidad a apoyar provocó retrasos en algunas actividades. Por lo cual los fiscales debieron desarrollar una labor de convocatoria y coordinación con otras organizaciones⁸¹ para obtener espacios para actividades recreativas, locales para reuniones, entre otros.

Fundamentalmente, el apoyo ha llegado desde las instituciones con las cuales se estableció una red de intervención previa como las municipalidades (con ambientes donde trabajar con los jóvenes en riesgo o áreas recreativas para los talleres lúdicos), los comedores populares (que incluyeron a los

⁸¹ Son las estrategias que se detallan en el Capítulo 2.

jóvenes en riesgo en sus servicios)⁸², las comisarías del sector (que colaboran desde sus respectivos programas)⁸³, las DEMUNAS, Centros de Emergencia de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (en atención de casos especiales con las adolescentes y jóvenes), Ministerio de Trabajo (con su programa “Jóvenes a la obra”), además de instituciones privadas locales y nacionales (universidades, institutos y empresas (que han posibilitado nuevas alternativas laborales para los beneficiarios del Programa), entre otros.

Al respecto, la Fiscal Provincial María Ysabel Rabines Briceño, a cargo de la Quinta Fiscalía Provincial de Prevención del Delito de Lima, que en el 2013 implementó el Programa Jóvenes Líderes en la urbanización popular La Totoritas del Rímac, al presentar su informe señaló:

Es pertinente también destacar la realización de convenios o acuerdos interinstitucionales de cooperación entre el Ministerio Público y la Municipalidad Distrital del Rímac, Centro de Salud Materno Infantil, CETPRO, entre otros. A través de la cooperación con otras instituciones se les ha brindado [a los jóvenes en riesgo] facilidades para la regularización de sus documentos de identidad y, cuando ello ha sido necesario, se han derivado casos de adolescentes a las instituciones competentes a fin de que reciban un tratamiento especializado. (Loayza, 2014:117)

Un aspecto de importancia para el establecimiento de esta red fue el conocimiento y enlace previo que tenían los fiscales a partir de su participación en los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana⁸⁴. Al respecto la presidenta de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Judicial del Callao, Fiscal

Superior María Elena Guerra Cerrón, sostuvo que los fiscales de su zona actuaban en los comités de seguridad ciudadana en base a los ejes de legalidad-constitucionalidad, coordinación e integración, participación ciudadana, prevención y solidaridad:

⁸² Da la casualidad de que en algunas ocasiones las madres de los jóvenes en riesgo estaban en las organizaciones locales, pero que ellos no eran beneficiarios porque se los había considerado “peligrosos”, con la gestión del fiscal se les ha incluido, principalmente a los menores de edad, especialmente en Lima Norte y Lima Sur.

⁸³ Especialmente los encargados de Participación Ciudadana y otras acciones con la comunidad. En algunos distritos como El Agustino, Villa El Salvador, San Juan de Lurigancho han existido programas de policía comunitaria y de trabajo con jóvenes impulsados por los comisarios en determinados años, pero duran el tiempo que el efectivo policial se encuentra en esa zona y no siempre es continuado por el que lo reemplaza.

⁸⁴ En el artículo 13 de la Ley N° 27933 se estableció los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana. Los fiscales ejecutores del Programa interactúan actualmente con las comisarías, las municipalidades, las juntas vecinales, organizaciones de barrio y empresas, entre otros.

“Buscamos unificar esfuerzos entre los órganos del Sector Público y la comunidad organizada, identificando aliados estratégicos que contribuyan con la tarea del Ministerio Público” (Guerra, 2013:2011).

Ha significado conseguir aliados estratégicos para fortalecer el trabajo con instituciones gubernamentales y no gubernamentales como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil- RENIEC, las Direcciones de Salud, los Servicios de Defensoría del Joven de la Secretaría Nacional de Juventud, los gobiernos locales y los gobiernos regionales, entre otros. Como el caso de Walter C. de La Victoria quien recién se pudo inscribir en la RENIEC a los 15 años y a los 17 obtuvo su DNI por primera vez. Otro caso fue el de Edgar de Villa María del Triunfo, quién pudo iniciar en el SISOL Joven⁸⁵ un tratamiento que necesitaba. Y el caso de las hermanas Carla, Andrea y su familia quienes recibieron atención especializada en la ONG Mundo Libre⁸⁶.

Todas estas interacciones que permitieron ejecutar efectiva y eficientemente las actividades del Programa Jóvenes Líderes, han significado utilizar un recurso preponderante en este Programa, como es el recurso de consenso o de confianza. Al respecto, la Coordinadora Nacional del Programa la Fiscal Superior Lina Dorita Loayza Alfaro, sostuvo:

“Ese es un tema fundamental, porque la idea, además de la persecución estratégica del delito, es que el fiscal organice una red de intervención en la comunidad, y quienes predominan en esta red de intervención son las autoridades locales y las organizaciones vecinales”.

En el análisis se puede diferenciar dos aspectos importantes, el primero es la importancia del liderazgo y la voluntad política de los alcaldes, que como responsables de la seguridad ciudadana de sus distritos podrían ver en este Programa una solución, un apoyo o una intromisión a su labor. De igual

manera, sucedía con la policía que tiene tradicionalmente entre sus competencias el combate de la delincuencia (UNODC, 2005). El segundo, la participación de entidades bajo cuyas competencias existen aspectos ligados a la violencia, a la delincuencia y a la lucha contra ambos, según se menciona en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

⁸⁵ Centro de Atención Integral para Adolescentes y Jóvenes del Sistema Metropolitano de la Solidaridad, de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

⁸⁶ Testimonios que figuran en el Facebook del Programa.

Por tal razón, durante la ejecución del Programa se ha comprobado que el apoyo de las diferentes instituciones fue desigual. Los fiscales consideraron que dependió de la voluntad de quienes estuvieron al frente de las mismas, y no de un problema de coordinación. Lo real es que son diversos los factores, inclusive durante la coordinación que definen la participación o no participación de un actor en una política pública. La Fiscal Provincial de Prevención del Delito, Cecilia Vásquez Lucas, entrevistada para esta investigación, señaló, por ejemplo, que en algunos casos los alcaldes no brindaron apoyo aduciendo que todos sus recursos estaban “ocupados” en otros programas de seguridad ciudadana. Mientras que otros, como en El Agustino, los apoyaban totalmente. Les brindaban locales, materiales e inclusive personal para las diversas acciones de convocatoria y coordinación con organizaciones vecinales, barriales o sociales con las cuales trabajan. Recordando otro caso la fiscal Vásquez comentó:

Un alcalde de San Juan de Lurigancho, cuyo nombre voy a omitir, se nos escondía. Nunca nos quiso dar audiencia. Aparentemente pensaba que si nos recibía estaba obligado con nosotros o que íbamos a ejercer alguna otra acción [investigación] contra su gestión. Finalmente logramos reunirnos con la persona a cargo del tema de seguridad ciudadana y pudimos trabajar con él.

Claramente se aprecia que si la voluntad política de la autoridad fue no acompañar las políticas públicas de atención a poblaciones vulnerables en su zona, existieron otras alternativas. Bajo la misma premisa en las comisarías el principal inconveniente que han tenido los fiscales ejecutores fueron los cambios de Comisarios, pues cada quien llegaba con su propia visión sobre las acciones de seguridad ciudadana. Ello determinó que algunos colaboren abiertamente en las actividades del Programa⁸⁷ y que otros sólo brindaran la información delictiva de la zona, porque veían en el Programa ejecutado por los fiscales una competencia directa hacia sus acciones. Cuando no se logró

⁸⁷ Como el Comisario de Ciudad y Campo en el año 2010, comandante Arturo Morales Vergara, por ejemplo, que al llegar los fiscales se unió a ellos para convocar a los jóvenes en riesgo de Flor de Amacaes del Rímac e iniciar acciones conjuntas, tanto deportivas, recreativas como charlas y de seguimiento a las posibles acciones delictivas.

consenso, lo que correspondió a los fiscales ejecutores fue buscar actores⁸⁸, al interior de la comisaría que libremente los apoyaron.

En esta estrategia de consenso cada actor se adaptaba a las necesidades del Programa para poder colaborar con sus productos en el proceso de ejecución del mismo (Knoepfel y otros, 2007).

- **Factores internos de las fiscalías que ejecutan el programa**

Para conocer mejor los factores internos de las fiscalías que ejecutan el Programa Jóvenes Líderes, hay que conocer la estructura jerárquica del Ministerio Público, pero principalmente el papel de los fiscales ejecutores. En primer lugar hay que señalar que en el Ministerio Público, el Fiscal de la Nación es la máxima autoridad, seguida de la Junta de Fiscales Supremos, la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores de cada Distrito Judicial, las Fiscalías Superiores de las distintas especialidades, la Presidencia de las Fiscalías Provinciales de cada Distrito Judicial y los Fiscales Provinciales de las diferentes especialidades como las Fiscalías Especiales de Prevención de Delito, que en Lima tenían a su cargo la ejecución del Programa⁸⁹.

En su accionar los fiscales respondieron a una serie de leyes, reglas y principios que nacieron desde la Constitución Política del Perú, su Ley Orgánica y reglas institucionales, entre otras. Desde una perspectiva «de arriba hacia abajo» el cumplimiento de las reglas, normas y tareas es una característica de esta estructura y de la cultura organizacional del Ministerio Público. Sin embargo, este cumplimiento, tuvo algunos inconvenientes por tensiones entre las relaciones del área administrativa y los fiscales ejecutores, especialmente por demoras en la entrega de recursos para las actividades. Cabe indicar que, al gozar los fiscales de cierta autonomía para realizar sus funciones -de acuerdo a Ley Orgánica- tuvieron también una cierta discrecionalidad para implementar el Programa. Asimismo, al estar directamente en contacto con los adolescentes y jóvenes en riesgo, pudieron analizar qué actividades o acciones eran las mejores en cada caso y proponer que se integren a las “actividades

⁸⁸ Léase otros policías.

⁸⁹ En otros distritos judiciales del país es el Fiscal Provincial Mixto el que ejecuta el Programa y, en algunos casos, el Fiscal

modelo". Ello incidió en sus pedidos a la administración, la misma que prefirió apegarse a lo que ya había sido establecido en periodos anteriores.

Existieron dos factores importantes que influyeron en la ejecución favorable o desfavorable del Programa. El primero fue la carga funcional y el segundo el compromiso del fiscal con el Programa. Respecto a la carga funcional del Programa hay que señalar que las Fiscalías Especializadas en Prevención del Delito se crearon el 30 de enero de 1990⁹⁰. Entre sus funciones⁹¹, de acuerdo a su Reglamento, consignado en el Compendio sobre el Ministerio Público elaborado por el Fiscal Supremo Pablo Sánchez Velarde (1999), los Fiscales de Prevención del Delito deben:

- a) Recibir, calificar y tramitar las solicitudes o denuncias tanto verbales como escritas para la realización de acciones y operativos de prevención del delito, decidiendo si se justifica la intervención del Ministerio Público, en razón del riesgo efectivo e inminente de la comisión del delito, magnitud y repercusión sociales.
- b) Coordinar con las instituciones públicas, privadas y otras para la ejecución eficaz de las acciones y operativos de prevención del delito.
- c) Participar en las acciones y operativos solicitados en los dispuestos por el Órgano de Gobierno correspondiente y ejecutar acciones de prevención del delito de oficio.
- f) Proponer alternativas de acción orientadas a la prevención y reducción de la comisión de delitos en las áreas de su competencia.

Los fiscales ejecutores del programa entrevistados⁹² para esta investigación manifestaron que debían realizar su función fiscal paralelamente a la ejecución del Programa. Ello supone que -de acuerdo a su razonamiento- tenían el tiempo dividido para hacer efectivas ambas labores. Sin embargo, una revisión de su Reglamento⁹³ podría significar que las acciones preventivas del

⁹⁰ Por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 046-90-MP-FN, firmada por el Fiscal de la Nación Manuel Catacora.

⁹¹ Las primeras Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito del Distrito Judicial de Lima se dividían en áreas: de Menores, Drogas y Alcoholismo, de Servicios a la Colectividad y Moral Pública, de Hidrobiológica.

⁹² Todos de Prevención del Delito.

⁹³ Reglamento de organización y funciones de las Fiscalías Especiales de Prevención del Delito, Resolución de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público N° 539-99-MP-CEMP del 19 de julio de 1999.

Programa Jóvenes Líderes se encuentren comprendidas en sus funciones. Ello lleva a razonar sobre la identificación del Programa como una acción preventiva y la definición de si les correspondía o no.

De lo observado y las entrevistas realizadas a fiscales de Prevención del Delito en Lima⁹⁴, se deduce que al hablar de sus funciones los fiscales se referían a los operativos preventivos que realizaban con la policía y a los casos que asumían cuando estaban de turno. En su turno su atención se centraba en los casos que recibían y todas las actividades que ello implicaba. Inicialmente, esto resultaba perjudicial para el Programa, mostrando una falla en el diseño del mismo, pues el fiscal estaba encargado de todas las actividades y al ausentarse los beneficiarios quedaban a la deriva. Esta falla se solucionó con la incorporación de los promotores y otros especialistas, con quienes el fiscal, planificaba las actividades para que sean continuadas y no se note su ausencia. El problema siguió latente, sin embargo, en zonas donde no había promotores y los fiscales adjuntos o los asistentes de función fiscal debían hacerse cargo de las actividades. La latencia del problema se ha reflejado en que para los jóvenes entrevistados este “cambio” de fiscales generó desconfianza. En tal sentido, hay un tema de recursos humanos y ordenamiento de funciones que debe revisarse.

En lo referente a la identificación con el Programa, en las entrevistas realizadas se aprecia que el factor de compromiso por parte de los recursos humanos que interactúan en el proceso del Programa, principalmente del fiscal ejecutor e inclusive de su jefe inmediato superior, tuvo una influencia enorme para la buena ejecución de sus actividades. Así, algunos fiscales⁹⁵ indicaron que habían recibido poco soporte por parte de su Presidente de Junta de Fiscales Superiores para la ejecución de sus acciones, esto se tradujo en demoras en la tramitación de pedidos o en la comunicación con la Coordinación Nacional, en carencia de personal de apoyo y la falta de difusión de las actividades. Todo ello, pese a que el Programa le otorga esas funciones. Eso reflejó una inacción por parte del Fiscal Superior que limitó la labor del

⁹⁴ Algunos prefirieron no ser mencionados.

⁹⁵ Solicitaron no mencionar su nombre.

fiscal ejecutor⁹⁶. Se han dado casos contrarios en los que el fiscal ejecutor sintió que sus operativos se vieron perjudicados por el tiempo que debían entregar al Programa, por lo cual su vinculación al mismo ha sido mínima. Ello redundó en una labor más dedicada por parte de los demás integrantes del equipo de implementación. Los fiscales aclaran que estas situaciones han sido mínimas y temporales. Al respecto la Fiscal Superior Coordinadora Nacional del Programa, entrevistada para esta investigación, Lina Dorita Loayza Alfaro, sostuvo que el apoyo que cada Presidente de Junta de Fiscales Superiores asume en sus respectivos distritos judiciales dependió de cuánto se involucraron, definiéndolo como un tema de “personas más que de cargos”:

La prevención es una labor del fiscal. Es su función. Lo que pasa es que queda el modelo tradicional del fiscal, que actúa a partir de la comisión del delito. Pero con esta forma de prevención, sobre todo con este Programa, el fiscal actúa antes. Moviliza a las personas hacia la cultura del respeto a la ley, la observancia de las normas, sobre todo en las poblaciones vulnerables.

Sobre los fiscales ejecutores, Loayza Alfaro sostiene:

“En algunos casos el enfoque persecutor del fiscal está presente [es el aferrarse a lo establecido]. Hay que trabajar más con los presidentes de Junta [de Fiscales Superiores en cada jurisdicción] quienes cada año designan a quien va a hacerse cargo del Programa. Ellos no ejecutan, pero tienen el control del mismo porque designan a los responsables”.

La designación para ejecutar el Programa es por un año, pero -en la mayoría de los casos- ha permanecido el mismo fiscal. El que se pueda reemplazar a los fiscales ejecutores cada año ha brindado la posibilidad de mejoras para su ejecución. Sin embargo, los jóvenes entrevistados, que han vivido el reemplazo de los fiscales, manifestaron que eso los hacía sentir “mal”. Como, por ejemplo, Miguel Ángel de Breña, porque “ya había agarrado confianza y de pronto llega otro”. O como Giovanna de San Juan de Lurigancho, porque “sabían hablarme hasta el fondo”. En el caso de personas vulnerables como son los jóvenes en riesgo, estos cambios afectaron su confianza.

⁹⁶ Recordemos que el fiscal ejecutor, sea de prevención, mixto o de familia, debe realizar las labores del programa en paralelo con otras labores, como parte de su carga funcional.

Frente a aquellos fiscales que consideran que no está en sus competencias ejecutar el Programa, en una entrevista concedida para la presente investigación, Juan Huambachano, Gerente del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, indicó:

El fiscal puede decir que no es de su competencia prevenir que un adolescente o un joven cometan infracciones a la ley. Pero qué pasa cuando el joven llega enmarcado a su despecho, ¿entonces si es de su competencia? Entonces quedaría preguntar qué se hizo, qué hizo el fiscal para evitar que ese adolescente o ese joven en riesgo terminen cometiendo la infracción. Creo que el compromiso que los fiscales deben tener con el Programa Jóvenes Líderes va más allá del tema de voluntades, va alineado a una política pública que contribuya a convertir las ciudades inseguras en ciudades seguras.

Todo lo anterior llama a reflexión sobre la necesidad de replantear el perfil del fiscal ejecutor, el proceso de selección de los mismos, pero, principalmente, de iniciar una labor interna de información-comunicación-sensibilización para generar mayor identificación por parte de todos los involucrados en la buena implementación del Programa.

- **Interés y motivación de los beneficiarios para continuar en el programa**

El Programa Jóvenes Líderes tiene una duración de dos años en cada zona intervenida. En el capítulo 2 se habla del establecimiento de una Red de intervención que permite conseguir los recursos necesarios para desarrollar las actividades bajo el enfoque de prevención integral. Estas estrategias responden a la necesidad de contar con recursos para realizar actividades o tener productos que capturen el interés de los adolescentes y jóvenes en riesgo y los motiven a permanecer hasta el final. En este ítem trataremos sobre la forma en que el Programa obtiene los recursos y los productos de acuerdo a las preferencias y necesidades de los beneficiarios.

La Fiscal Superior Coordinadora Nacional del Programa, Lina Dorita Loayza Alfaro, en una entrevista para esta investigación indicó que en el Programa existe entre 13% y 14% de deserción promedio en Lima⁹⁷, cifra que esperan reducir a futuro. La permanencia de los jóvenes en riesgo en el

⁹⁷ Indicó que el promedio se mantiene a nivel nacional.

Programa es importante para lograr un cambio de comportamiento. Ortiz, Sepúlveda y Viano (2005) encontraron que ello es viable con un trabajo continuado a mediano y largo plazo. Partiendo de esa premisa, durante la permanencia de los jóvenes en el Programa ha sido importante dotarlos de las herramientas y habilidades que les permitan alejarse de los riesgos. En ese sentido, el Programa usó los recursos de pares, de organización y de consenso para atender las expectativas de los jóvenes en materia de educación, oportunidad laboral, relaciones familiares y atención personalizada.

Un componente presente en las conversaciones de jóvenes en riesgo que participan en el Programa fue el deseo de terminar los estudios para “tener más oportunidades”, para “enderezar su camino” y dejar las “malas juntas”. Como Gerson de El Cercado de Lima, cuyos padres se separaron cuando tenía 5 años de edad, a los 7 años fue llevado a Venezuela. Luego de vivir durante una década con su madre y sus hermanos, regresó al Perú a vivir con su padre. Aquí robaba y se drogaba con “marihuana nomás”. El precisa:

“No sabía qué hacer, no estudiaba hasta que supe del Programa y me animé, porque dijeron que iba a trabajar con lo que yo aprendiera. Y cuando entré me gustó estudiar pe. Son buenas las clases que me dan pe, matemática, lenguaje y los consejos [...] ahora ya converso normal. Ahora fumo cigarro nada más y aprendo de todo”.

Julio César de El Agustino, fue llevado al Programa por su hermano, quien le dijo que esa era la solución para que pueda terminar de estudiar:

“Aparte del estudio, me gusta lo que te dan, motivo de trabajo, también que te apoyan en un trabajo, una carrera”.

Los estudios inconclusos fueron una problemática recurrente de los jóvenes en riesgo. Este es un tema que no podía ser solucionado directamente por los fiscales, sino por la entidad competente del Estado. Para brindar este producto, los fiscales realizaron coordinaciones con los directores de los centros educativos de la zona donde vivían los adolescentes o jóvenes en riesgo. No hubo mucha receptividad, por temor⁹⁸. Como solución el Ministerio Público firmó un convenio con el Ministerio de Educación y se creó un Centro de Educación Básica Alternativa-CEBA, exclusivamente para los beneficiarios

⁹⁸ De acuerdo a lo que refieren los fiscales muchos de los adolescentes o jóvenes estaban en pandillas y había temor de que estudien con los otros jóvenes, incluso en el turno de noche.

del Programa Jóvenes Líderes⁹⁹. Aquí se aprecia cómo la necesidad detectada por los fiscales ejecutores fue solucionada por las más altas autoridades de la institución.

Otro interés de los jóvenes en riesgo ha sido mejorar las relaciones con sus familiares. Con tal fin los adolescentes y jóvenes recibieron del Programa habilidades para el manejo de sus emociones. Sobre el tema Miguel Ángel de Breña, por ejemplo, dijo que se animó a entrar y permanecer en el Programa para que:

Mi madre se sienta feliz, en primer lugar. Porque estaba andando en la calle mucho y siempre renegaba por eso. Me animé por ella [...] Ahora soy un muchacho de bien. Antes, sí, realmente era explosivo, ahora ya no, ya cambié mi carácter, ya me controlo, yo soy un muchacho sensible. La relación [con su mamá] era individual, por un lado mi mamá y por otro lado yo. [...] Antes que entre al Programa la familia estaba dividida. En primer lugar, no tenía tanta comunicación solo pura, como le digo, pura rabia, puro descontrol, pura amargura. Ahora que integro el Programa cambia la forma, lo espiritual cambia todo en realidad.

Para Giovanna de San Juan de Lurigancho, quien a sus 19 años vive con su padre, sus hermanos y su esposo, la situación era otra:

“Antes nos golpeábamos con mi esposo. Ahora no, ahora nos peleamos, pero ya no nos pegamos. [...]. Mi familia dice que es una pérdida de tiempo [el Programa], les parece mal porque no lo conocen. Pero ahora estoy mejorando mi relación mi esposo, con mi padre. Ahora me llevo bien con todos. Por eso sigo en el Programa”.

Las peleas también eran el constante para Laura de Los Olivos:

“Antes peleaba con mis padres. Ahora me calmo. Trato de solucionar. Los psicólogos hablaron con mis papás y ya no peleamos”.

De los testimonios registrados por los fiscales en sus informes del año 2012 presento el de la madre de Andrés Quesada de Santa Luzmila:

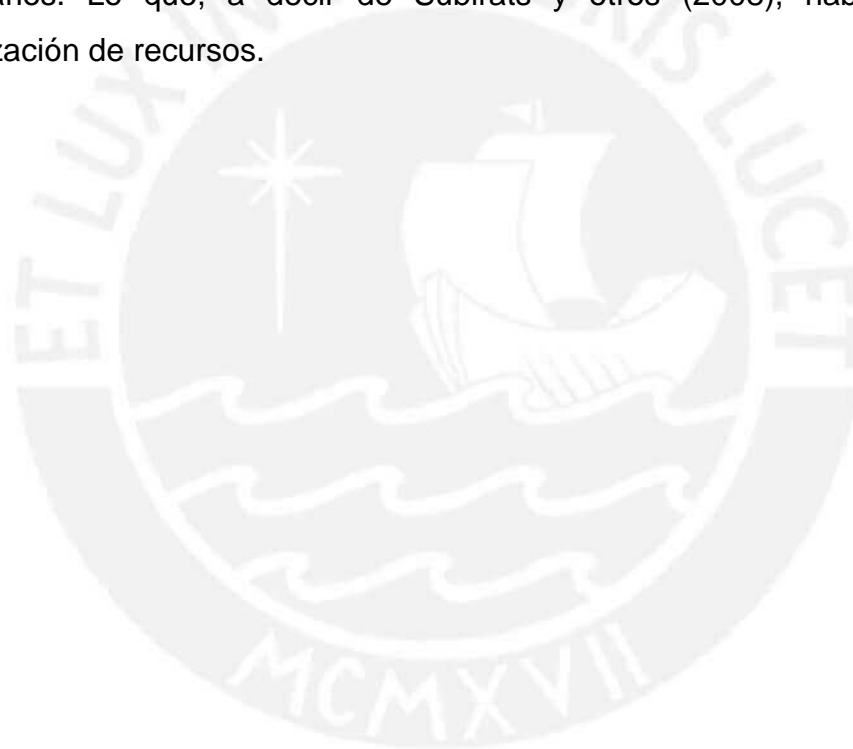
“Hace un año Andrés era un niño que paraba en la calle [...] más se dedicaba todo el día a tomar en las esquinas con sus amigos, [...] ahora mi hijo está cambiando. Ahora los vecinos me dicen que mi hijo está cambiando, ahora ya no está tomando” (Ministerio Público, 2012:139).

Estos testimonios reflejan la complejidad de cada caso y la necesidad de que hayan sido tratados en forma integral, pero con incidencia en los factores específicos presentes en cada uno. Por tal razón el fiscal se apoyó en otras

⁹⁹ Funciona en El Cercado, en uno de los locales del Ministerio Público y tiene actualmente 110 estudiantes de todos los distritos fiscales de Lima e inclusive de El Callao.

instituciones locales y nacionales, que iban desde la Iglesia Católica hasta las Unidades de Gestión Educativa, el Instituto Peruano de Paternidad Responsable- INPPARES, el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas-(CEDRO), del Hospital Hermilio Valdizán, entre otros. Cabe indicar que cada distrito fiscal creó su propia red de colaboradores.

A modo de conclusión señalo que la implementación del Programa Jóvenes Líderes se apoyó en redes de cooperación con los actores públicos y privados, las organizaciones vecinales o barriales, para conseguir los recursos necesarios. Lo que, a decir de Subirats y otros (2008), habla de una optimización de recursos.



CAPÍTULO 4

CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

Desde fines del siglo pasado y hasta la actualidad la seguridad ciudadana es una de las principales demandas de los ciudadanos en el Perú. Por ese motivo se encuentra en la agenda gubernamental como una necesidad pública que deriva en una política de Estado. Su tratamiento ha sido tradicionalmente represivo, sin embargo existen alternativas preventivas que pueden aplicarse desde el propio Estado, como una respuesta. En este capítulo analizaré el papel que desempeña el Estado en sus funciones punitiva y preventiva para la seguridad ciudadana. De una manera más específica, comentaré la forma como se evidencia o no la contribución del Programa Jóvenes Líderes a la seguridad ciudadana, cabe señalar que debido al carácter focalizado de la implementación del mismo, el análisis se centrará en los resultados obtenidos en las zonas intervenidas.

4.1. Un nuevo paradigma: de la persecución punitiva a la persecución estratégica del delito

En este ítem analizaré el salto dado por el Ministerio Público y sus fiscales para incluir como un complemento al plano punitivo un enfoque preventivo orientado a la prevención social¹⁰⁰, mediante lo que han denominado “Persecución estratégica del delito”¹⁰¹.

A. Factor Punitivo

El Estado, en base al llamado “lus puniendi”¹⁰² persigue el delito y a sus autores, para ejercer un control social, mediante normas, órganos e instituciones que, trascendiendo al sistema penal, contribuyan a la convivencia social (Gómez Pérez, 2000). La función persecutora del delito otorgada al Ministerio Público contempla que debe “Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte”¹⁰³. Bajo esa perspectiva, la participación de los fiscales frente

¹⁰⁰ La prevención social

¹⁰¹ Nombre de la política institucional que agrupa a sus programas: Jóvenes Líderes, Padres construyendo hijos de éxito, Jornadas de acercamiento a la población, Justicia Juvenil Restaurativa y Fiscales Escolares y Fiscales Escolares Ambientales.

¹⁰² “lus puniendi” es una expresión latina que refiere al “poder punitivo” del Estado, a su facultad sancionadora, para ejercer control social.

¹⁰³ Artículo 159°, Capítulo X, Constitución Política del Perú, 1993.

a la problemática de la delincuencia ha sido vista, desde sus inicios, a partir de un enfoque punitivo, castigador. Por ello, su desempeño ha sido asociado, externa e internamente, a la búsqueda de la sanción penal frente al delito, como respuesta a la problemática del crimen y la violencia (Ministerio Público, 2012).

Cuando se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para “garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional”¹⁰⁴. El Ministerio Público fue incluido como integrante del Sistema y del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, de tal manera que los fiscales se constituyeron en parte fundamental para la ejecución de ciertas acciones que el Estado debe desarrollar a fin de propiciar un clima de paz en la sociedad. Ello, a decir de Ramos (2010), convierte al Ministerio Público, en una “institución tutelar la seguridad ciudadana”

De hecho, en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del 2006, se considera entre los lineamientos de política que el Ministerio Público debe “Incrementar las acciones de prevención e investigación del delito y asegurar la presencia de los Fiscales en los Comités de Seguridad Ciudadana”, pero no se le otorga ninguna responsabilidad en la ejecución de tareas o estrategias, como si tienen los otros miembros del CONASEC. Cabe indicar que el concepto de prevención y las acciones prevención del Ministerio Público en ese entonces se centraban en la ejecución de «operativos de prevención» con la Policía Nacional del Perú para disuadir que se cometa el delito.

Los cambios en los sistemas procesales en América Latina y la variación de la mirada internacional respecto a las formas de enfrentar el delito y a la prevención del mismo, hicieron que en el Perú también se evalúe el tema preventivo, creando corrientes que aún persisten y que se reflejaron en los resultados de un sondeo realizado entre los asistentes al “I Cónclave de Seguridad Ciudadana – 2009”. En dicho documento un 49.9% de los asistentes definían la seguridad ciudadana como acciones preventivas para evitar la ocurrencia de delitos y faltas; mientras que un 30.6%, añadía el

¹⁰⁴ En el artículo 1º, capítulo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

combate a la delincuencia al concepto de seguridad ciudadana (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del 2011).

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 presenta dos aspectos a tomar en cuenta. El primero refiere el agotamiento del “modelo clásico de policializar la inseguridad ciudadana en el Perú”, señalando que insistir en el mismo podría agravar la situación. El segundo habla de la aplicación de nuevos enfoques y modelos integrales con participación conjunta de todos los actores.¹⁰⁵

B. Persecución estratégica

Bajo este marco el Ministerio Público ha venido trabajando en diferentes niveles de acuerdo a su competencia, en materia de seguridad ciudadana. Ha mantenido su carácter punitivo pero ha ido variado progresivamente su aspecto preventivo. Así, de ejecutar operativos-disuasivos avanzó hacia el desarrollo de estrategias planificadas de prevención bajo su “Persecución estratégica del delito”. Como parte de esta política ha venido desarrollando el Programa Jóvenes Líderes, para adolescentes y jóvenes en riesgo o integrantes de pandillas.

De esa manera apostó por la prevención social y la remisión de los jóvenes, partiendo de la premisa de que trabajando con ellos se evitará que estos jóvenes en riesgo puedan ser adultos que cometan delitos.

Antes de continuar y aunque no es el tema específico de esta investigación, es necesario delimitar que existen dos formas de ver la “Persecución estratégica del delito” o la “Persecución penal estratégica” en América Latina. La primera es la ejecutada por el Ministerio Público de Chile y la segunda por el Ministerio Público del Perú. Desde la mirada del Ministerio Público de Chile, se centra en la disminución de hechos delictivos mediante la comprensión de los fenómenos de la criminalidad, la identificación y desarticulación de los grupos criminales y la comprensión de los mercados ilícitos. Todo ello, asociado a un análisis criminal que posibilite hacer un mapeo delincencial y la obtención de información. Estos elementos son el

¹⁰⁵ Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, p.35

apoyo para desarrollar políticas integrales en el tratamiento de casos criminales específicos. De tal manera que se habla de un abordaje más integral del fenómeno criminal, pero desde una perspectiva racional y sistémica, en base a específicas formas de investigación penal (Ministerio Público de Chile: 2009). Esta forma de abordaje del delito por parte del Ministerio Público de Chile y sus fiscales tiene sus seguidores en el Perú, expertos en seguridad ciudadana como Gino Costa Santolalla¹⁰⁶ y Carlos Romero¹⁰⁷ sostienen que el papel de los fiscales se debería orientar más hacia la investigación criminal para la desarticulación de bandas u organizaciones criminales y menos a la prevención social. Cabe indicar que este tipo de abordaje se realiza en el Perú, pero a través de fiscales especializados en criminalidad y especialmente en criminalidad organizada.

Hablando específicamente de la problemática de la seguridad ciudadana el investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales de Chile, Mauricio Duce¹⁰⁸, señaló que la solución de los problemas de seguridad ciudadana no ha formado tradicionalmente parte de los objetivos originales de las reformas penales en la región. Asimismo, que varios Ministerios Públicos se han mostrado reacios a asumir responsabilidades en materia de seguridad ciudadana, teniendo como argumento que dicha responsabilidad no está entre sus funciones (Duce; 2004).

En el Perú, la “Persecución estratégica del delito” ha sido vista como política institucional, complementaria a sus funciones persecutoras. Compromete a los fiscales¹⁰⁹ a realizar acciones para prevenir las infracciones¹¹⁰, a partir del combate a las causas del delito. La particularidad es el trabajo directo con los implicados, como es el caso de los jóvenes en riesgo en el Programa Jóvenes Líderes.

4.2. Proceso de afianzamiento del programa 2010-2014

¹⁰⁶ Ministro del Interior entre los años 2002 y 2003.

¹⁰⁷ Miembro de la ONG Ciudad Nuestra, que ve temas de seguridad ciudadana.

¹⁰⁸ En esa época también era coordinador de Capacitación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

¹⁰⁹ Inicialmente los de prevención del delito y actualmente también los de familia.

¹¹⁰ La legislación peruana indica que los menores de 18 años no cometen delitos sino infracciones a la ley penal.

En este ítem expondré la forma en que se ha afianzado el Programa Jóvenes Líderes para convertirse en un modelo estratégico para prevenir el delito y en beneficio de la seguridad ciudadana. Aunque a lo largo del presente informe me he referido a dos etapas del desarrollo del Programa Jóvenes Líderes, en los párrafos siguientes me voy a centrar en cuatro momentos que fueron, a mi criterio, importantes para el fortalecimiento del programa.

A. Definición del enfoque

La presencia diaria en los medios de comunicación de noticias alarmantes sobre las pandillas y los actos de violencia entre los años 2006 y 2007 creó el marco de preocupación que determinó a los fiscales a llevar a cabo un programa que trabajara con jóvenes integrantes de pandillas. Con esta, mirada nació el proyecto piloto del Programa Jóvenes Líderes, enfocándose en acciones de éxito de programas privados que trabajaban con pandilleros. De esta manera, se toma en cuenta la agenda pública a la que alude Lahera (2004) como origen para una política pública.

El hecho que marcaría el cambio del enfoque fue la intervención del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público con el recojo de información que buscaba dar a conocer la forma en que avanzaba la delincuencia y sus causas. Con ese motivo, entre enero y diciembre de 2009, el Observatorio de Criminalidad llevó a cabo cinco encuestas a un total de 2,140 niños, niñas y adolescentes de Lima Metropolitana y el Callao sobre factores de riesgo asociados al consumo de drogas. Era la primera vez que en el Ministerio Público se hacía este tipo de trabajo apoyado en instrumentos estadísticos. Paralelamente se trabajó la misma cantidad de encuestas, pero sobre la percepción de inseguridad y victimización de la población adulta. Los resultados de este trabajo se reflejaron en el primer Boletín del Observatorio de Criminalidad, publicado en enero de 2010. En dicho documento no solo se exponían los factores de riesgo con sus respectivas cifras y gráficos, también se recomendaba:

“Las acciones de prevención deben tener en cuenta los factores de riesgo de niños, niñas y adolescentes, de tal manera de que se adopten estrategias oportunas, específicas y focalizadas destinadas a reducirlos¹¹¹ (Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, 2010).

Estas reflexiones del Observatorio de Criminalidad presentaban un nuevo panorama para la prevención que llamó la atención de los fiscales. En ese mismo mes el Ministerio Público definió su política de “Persecución Estratégica del Delito”¹¹², que incluyó al Programa Jóvenes Líderes. En febrero de 2010 se publicaron los resultados de una encuesta aplicada por el Observatorio de Criminalidad y la Sexta Fiscalía Provincial de Prevención del Delito a una muestra de 157 adolescentes y jóvenes de los distritos de San Juan de Lurigancho, Rímac, Villa El Salvador, Chosica, San Juan de Miraflores y Ate. El estudio se centró en conocer los factores que motivaron su ingreso a las “barras bravas” o las pandillas, además de conocer los motivos por los cuales se retirarían de las pandillas. Los resultados arrojaron, al igual que la anterior encuesta, cifras de preocupación sobre los factores asociados a la familia, la escuela, la comunidad y los pares. A partir de ese momento, y con la información de primera mano, se empezó el diseño de nuevas actividades, en base a lo sugerido por los propios integrantes del programa. Se identificó a los jóvenes integrantes de pandillas como jóvenes en riesgo y se amplió el programa a otros jóvenes en riesgo.

B. Ampliación del programa

La formalización del Programa Jóvenes Líderes, a través de una norma institucional, estuvo acompañada por la decisión de la Fiscal de la Nación Gladys Echaiz Ramos de involucrar en la ejecución de la persecución estratégica del delito a todos los fiscales que estuvieran cumpliendo labores de prevención en los distritos judiciales. Hasta ese momento sólo los Fiscales de Prevención del Delito de Lima eran los responsables de implementar el Programa en todos los distritos de Lima Metropolitana. Este fue uno de los aspectos importantes que se derivaron de la norma, el otro fue la obligatoriedad

¹¹¹ Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público (2010). Boletín del Observatorio de Criminalidad. Año 1, número 1. Lima: Ministerio Público.

¹¹² Resolución Fiscalía de la Nación N° 144-2010-MPFN del 25 de enero 2010.

de los fiscales de informar trimestralmente a la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores y a la Fiscalía Coordinadora de ámbito nacional, sobre las acciones y resultados alcanzados. Se determinó que estas instancias debían informar a la Fiscalía de la Nación con reportes consolidados, para publicarlos y difundirlos. Al respecto Mèny y Thoenig (2004:137-138) consideran que la legitimación de las decisiones de las políticas públicas, poseen un valor agregado “simbólicamente decisivo” en el hecho de que por su firma la autoridad “hace oficial” y “comparte” con los subordinados la decisión y los procedimientos. Es decir, las decisiones estratégicas tomadas por la Fiscal de la Nación y las actividades programadas reflejan acciones coherentes que buscan sentar las reglas institucionales formales que fijan las competencias, las interacciones internas y las conductas individuales para la implementación de la política pública. Adicionalmente, de esta manera se dio inicio, a una cultura

de la evaluación, la gestión de información, sistematización y difusión de resultados en la institución.

Un aspecto que llama la atención al leer el documento es el establecimiento de una «política premial de incentivos para los fiscales y personal de apoyo que demuestra una labor excepcional en la materia»¹¹³. Sin embargo, de lo observado no se ha podido definir si se llegó a concretar, los fiscales consultados al respecto dijeron que hubo el ofrecimiento, pero desconocen si alguna vez se premió a alguien. Se desconoce si ello influyó en los resultados de los años siguientes al 2010, pero de acuerdo a las cifras de beneficiarios que se aprecian en el siguiente cuadro hubo un repunte entre los años 2011 y 2012; mientras que en el año 2013, las cifras disminuyeron. En ese año, tampoco se tuvo el concurso del Distrito Judicial de El Santa. Las cifras que se consignan del año 2014, corresponden a los meses de enero a marzo:

¹¹³ Los premios consistían en becas de estudio, reconocimientos, promoción en la carrera fiscal y administrativa, entre otros estímulos

Cuadro N° 2: Jóvenes beneficiarios del Programa Jóvenes Líderes: 2008-1er Trimestre 2014

Año	2010	2011	2012	2013	2014
Distrito Fiscales	30	30	32	31	32
Número de Zonas de intervención	72	143	172	132	133
Número de jóvenes participantes	2,507	3,265	3,142	2,443	1956

Fuente: Programa Jóvenes Líderes. Ministerio Público. 2014. Adaptación propia

En cuanto a Lima¹¹⁴ los beneficiarios del año 2010 fueron 490 jóvenes. En el 2011 fueron 344. En el 2012 llegaron a 490¹¹⁵. En el 2013 fueron 320 jóvenes. Al solicitar precisiones sobre la disminución de jóvenes participantes en el año 2013, en la Coordinación Nacional refirieron que estaban analizando el tema, pero suponían que diversos factores de carácter interno habrían coincidido en el 2013 dando como resultado una cifra menor en relación a los años anteriores. Durante esta investigación no se encontraron cifras procesadas del 2014 respecto a resultados en Lima.

Otro aspecto importante que se desarrolló en paralelo a la ejecución del Programa fue la aplicación del «Cuestionario E: Problemática Juvenil y Factores de Riesgo» elaborado por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. Este cuestionario fue aplicado por las fiscalías en todo el país entre enero y agosto del 2010 y sus resultados sirvieron para que el Programa tenga un mejor conocimiento de la problemática juvenil y los factores de riesgo. Los resultados terminaron de definir la necesidad de que el enfoque de intervención a los factores de riesgos sea integral. Cabe indicar que este cuestionario se aplica hasta la actualidad.

¹¹⁴ Incluye los distritos judiciales de Lima Norte, Lima Sur y de Lima.

¹¹⁵ Se incluye al Distrito Judicial de Lima Este, con 23 jóvenes.

Fiscales que participaron en esa época en el programa y que pidieron no ser identificados sostienen que entre los aspectos negativos se encontraba la falta de recursos, dificultades para coordinar con sus jefes y el exceso de carga laboral¹¹⁶. Externamente, refieren la desconfianza de los vecinos al ver a los fiscales “bien vestidos y con medalla”¹¹⁷, la desconfianza de los jóvenes integrantes de pandillas, de los delincuentes e inclusive de la policía. Los fiscales entrevistados para esta investigación cuentan que debieron buscar alianzas con los pandilleros, la policía y las organizaciones de la comunidad para poder hacer su labor. También reseñan que sus problemas con respecto a la presentación de sus informes fueron el análisis y procesamiento de sus resultados, especialmente porque debían hacerlo cada tres meses¹¹⁸ y algunas veces el tiempo no les alcanzaba.

C. Trabajo metodológico

Contrariamente a lo que sucede con muchos informes en instituciones del Estado los que presentaron los fiscales ejecutores del Programa Jóvenes Líderes no se quedaron en el despacho fiscal, pasaron a la coordinación nacional para su sistematización. El objetivo era que el análisis del mismo sirviera para identificar las debilidades y los problemas de la implementación del Programa en todo el país. Como resultado entre el 2011 y el 2013 se diseñaron una serie de documentos e instrumentos metodológicos para apoyar la intervención y se programaron capacitaciones para apoyar el entendimiento de los mismos. Estos documentos están contenidos en la Guía Metodológica para el Diseño, Ejecución y Evaluación del Programa. En esta guía se detallan las etapas de la intervención:

- i) Etapa 1: Diagnóstico de la zona de intervención. En la cual se aplican encuestas a vecinos y personas claves, a las autoridades locales, a los padres de familia, hermanos y tutores. Asimismo se definen las

¹¹⁶ Además del Programa Jóvenes Líderes, tenían que ejecutar acciones de otros dos programas y realizar sus labores habituales.

¹¹⁷ Actualmente los fiscales se visten informalmente y con zapatillas cuando se reúnen con los jóvenes en riesgo.

¹¹⁸ A la fecha se sigue informando trimestralmente.

pautas de aplicación de las mismas. Estas encuestas tienen como objetivo establecer la línea base sobre la violencia y la delincuencia juvenil, para realizar la intervención.

- ii) Etapa 2: Plan y organización de la intervención. Para la cual cuentan con una Guía Referencial de Actividades y sus actividades modelo. Un paso considerado clave en esta etapa es la selección de los actores de la comunidad que serán involucrados en la elaboración del plan de acción.
- iii) Etapa 3: Ejecución del Plan de Acción. Para la cual tienen su Guía Referencial de Actividades, Guía de recursos y colaboradores y Manual de orientación de comportamiento, respecto a las conductas que trabajará.
- iv) Etapa 4: Evaluación del Plan y su Impacto: donde miden sus indicadores de proceso, resultado e impacto.

Todos estos elementos conforman su plan de intervención, el mismo que, siguiendo a Lahera (2004) podría ser catalogado como las secuencias de medidas pertinentes, necesarias para una política pública que busca ser excelente. Ello a partir de determinar claramente la ruta hacia dónde se quiere ir, las prioridades y los objetivos a cumplir. De lo observado durante la investigación los fiscales efectúan las etapas 2 y 3 en base a los instrumentos proporcionados. Respecto a la selección de actores de la comunidad, suelen ser aquellos que están en organizaciones vecinales o barriales y tienen alguna influencia en su comunidad. En la etapa 3 los fiscales hacen uso de su discrecionalidad, tanto para las actividades como para la obtención de recursos, tal y como expliqué en los capítulos 2 y 3. Respecto a la evaluación del plan y su impacto, no se ha tenido acceso a los informes originales, sólo a los materiales sistematizados y publicados. De acuerdo con ellos, en el 2011 hubo 3,265 beneficiarios del Programa en todo el país, de los cuales 344 fueron de los distritos fiscales de Lima. En el 2012 la cifra bajó a 2,728 beneficiarios en todo el país y en Lima fueron 371. Las publicaciones recién incluyen indicadores de impacto en el año 2013. Por tanto, en ese año, respecto al objetivo general: “Porcentaje de adolescentes y jóvenes del

programa que no cometen conductas ilícitas” el resultado es de 83.7% de jóvenes que no cometen conductas ilícitas. Mientras que al inicio de su participación en el programa solo un frente a un 25% de jóvenes en riesgo no delinquía.

D. Nuevo actor

El factor humano o los recursos humanos son parte principal en una política pública. En este caso, los fiscales, además de ser recursos humanos de la política pública, son actores protagónicos de su implementación. En el capítulo anterior me he referido al compromiso que deben tener los fiscales para llevar adelante el Programa Jóvenes Líderes. Ello no representa al cumplimiento de su cuota de actividades sino a la calidad de las mismas. Como resultado, a las funciones propias de los fiscales, se añadió la ejecución de estrategias para prevenir y disminuir las conductas infractoras a la ley penal en jóvenes en riesgo. Los fiscales debían, generar espacios socioeducativos y propiciar cambios positivos en estos adolescentes y jóvenes.

Sin embargo, a pesar de que el proyecto fue una iniciativa de los fiscales de Prevención del Delito, la oficialización del Programa Jóvenes Líderes como parte de su política de “Persecución estratégica del delito, no fue muy bien recibida por todos los fiscales que la debían ejecutar en Lima. Cecilia Vásquez, Fiscal Provincial de Prevención del Delito, refirió que el principal motivo de la oposición -en los dos primeros años de ejecución del Programa- era que les quitaba tiempo para las actividades preventivas propias de su función o les aumenta la carga laboral. Es indudable que tanto para la institución como para los fiscales el inicio de una nueva forma de prevención representaba el cambio de paradigmas respecto a la función fiscal, a su rol en la sociedad y a su carga laboral. A ello se añadía la carencia de recursos económicos, la falta de personal de apoyo y el reducido número de fiscales de Prevención del Delito existentes en Lima¹¹⁹. Los dos primeros aspectos se han ido subsanando, como se ha explicado en el capítulo anterior. Respecto al reducido número de fiscales para implementar el Programa, es un tema aún en debate.

¹¹⁹ Un total de seis Fiscalías de Prevención del Delito en el Distrito Judicial de Lima.

A modo de reflexión diré que prevenir significa anticiparse a un hecho para evitar que pueda ser dañino a una o más personas. Bajo esta premisa el cambio de paradigma de los fiscales de prevención del delito frente los jóvenes en riesgo es un factor de suma importancia en el ejercicio de sus funciones. Las sociedades evolucionan, el delito evoluciona, frente a ello, los sistemas de justicia, en el cual están incluidos los fiscales, también deben evolucionar. Esa evolución significaría, en este Programa, un cambio de actitudes y funciones, dejando de lado la imagen netamente punitiva y represora, para asumir una imagen más cercana a la sociedad y a la solución de los problemas delictivos atendiendo directamente a uno de sus grupos vulnerables: los jóvenes en riesgo.

Este cambio de paradigma hacia lo preventivo no significa el abandono de la acción persecutora del Ministerio Público y sus fiscales. Por el contrario, marca una clara diferenciación entre dos aspectos centrales que caracterizan la función de esa institución: el castigo y la prevención. Por un lado, desde su mirada punitiva, el Ministerio Público y los fiscales del área penal (con sus distintas especialidades) son parte de un cambio de visión, como consecuencia del Nuevo Código Procesal Penal que se aplica en el país. Ello conlleva, como sugiere Duce (2004) a cambios en los procesos de la acción penal y en la actuación de los fiscales. En similares condiciones, desde la perspectiva preventiva, el Ministerio Público y sus fiscales especializados en prevención del delito debieron asumir una nueva forma de enfrentar a la delincuencia, anticipándose a la comisión del delito. Mientras de un lado los fiscales mejoraban sus procesos para hacer cumplir la ley y castigar a quien lo merece. Por el otro mejora sus estrategias para evitar delitos y dar nuevas oportunidades a los grupos vulnerables. Son dos caras de una misma moneda con actores cuyas funciones específicas se orientan a actuar contra la delincuencia, el crimen y en pos de una real seguridad ciudadana.

El cambio de actuación del fiscal en prevención del delito también constituye un cambio de paradigmas del actuar del fiscal al interior de las políticas de seguridad ciudadana. El fiscal de prevención deja de realizar (exclusivamente) operativos (que no atacan las causas reales del delito) para

liderar acciones preventivas que eviten el delito en estrecho contacto con los grupos de riesgo y con la comunidad. Es acercarse a la comunidad. Asimismo, representa el asumir la visión de combatir el delito en coordinada intervención con las instituciones públicas y privadas, de acuerdo a las características delictivas y de riesgo identificadas. Este cambio de actitud significa tomar de la sociedad a un joven con inclinaciones hacia el delito, para devolverle un joven positivo y productivo.

En esta reflexión surge la pregunta ¿Es labor de los fiscales hacer prevención social, desarrollar estrategias socioeducativas y trabajar directamente sobre la conducta de los jóvenes en riesgo o en pandillas? Los expertos en seguridad ciudadana consultados para esta investigación, Gino Costa y Carlos Romero, indican que no es una labor que debe realizar el fiscal de prevención y mucho menos el fiscal penal. Ambos expertos resaltan la labor ejecutada y los resultados obtenidos, porque, igualmente, son una contribución a la seguridad ciudadana. Sin embargo, desde su punto de vista, habría una mayor contribución desde el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa, aplicado por los fiscales de Familia, “Y es ahí en donde la Fiscalía debería dirigir todos sus esfuerzos”, comentó Costa.

Al respecto, Nelson Shack (2013) sostiene que la política de seguridad ciudadana abarca diferentes niveles de intervención y distintos actores, cuya confluencia debe fortalecer las acciones de prevención pero que debe evitarse la duplicidad de funciones. Al realizar actividades de prevención social, los fiscales podrían estar “usurpando” competencias de MINEDU, MINSA, MIDIS u otras entidades. Sin embargo, al contar con la colaboración de estos organismos se convertiría en lo que podría denominarse un actor informal, impulsor de la política pública, llenando un vacío existente hasta la aparición del Programa Jóvenes Líderes. Recuérdese que, de acuerdo con Subirats (2008) los “actores intencionales” buscan un resultado que no necesariamente se reduce a una función o a un rol, por el contrario, pueden desenvolverse en una “zona de incertidumbre” que les proporciona el espacio de libertad para promover sus ideas e intereses respecto a la política pública y es ahí donde deberá desplegar sus estrategias y recursos para lograr su objetivo.”

De otro lado, la Fiscal Superior Lina Dorita Loayza, ex Fiscal de Prevención del Delito y Coordinadora Nacional del Programa Jóvenes Líderes explicó:

“Como fiscales, la ley no nos obliga a actuar de esta manera. Podríamos decir yo cumplo con mi trabajo. ¿Para qué voy a meterme en más cosas, y todavía adónde y todavía con quién? Pero éticamente, sentimos que no podemos abandonar a un grupo humano tan necesitado como son los jóvenes en riesgo de infringir la ley” (Costa, Romero y Moscoso, 2010:79).

Para la Fiscal de Prevención del Delito, Cecilia Vásquez, ejecutora del programa en Lima, los fiscales no han sido formados para ser psicólogos, asistentes sociales u otro tipo de profesional que son necesarios para el Programa Jóvenes Líderes. Sostiene que su labor respecto al Programa se ha visto mejorada con la conformación de un equipo que incluye un psicólogo y un promotor en Lima.

“Eso un poco que apoya a una mejora de labor [sic]. Pero hay momentos en que por falta de recursos económicos no contamos con el psicólogo o con el promotor y, entonces, qué hacemos”.

Cabe indicar que el Programa Jóvenes Líderes ha incluido a personal administrativo en la Coordinación Nacional para el apoyo de las actividades en Lima. Estos son: Coordinador Técnico (1), Especialista en desarrollo integral y actividades modelo (1), Especialista en estadística social e investigación (1), Especialista en Promoción Social (1), Psicólogos (10). Los recursos humanos juegan un rol muy importante en la ejecución de la política pública. En este caso son el apoyo del fiscal, constituyen el personal calificado para desarrollar los talleres y actividades acordes con la política pública. Además, como he señalado, se convierten en el nexo relacional entre el programa, los jóvenes y el fiscal. Al respecto Cecilia Vásquez, fiscal ejecutora del programa en Lima, indicó que los municipios cuentan con recursos económicos y logísticos para trabajar programas con jóvenes, por lo que, de acuerdo a su experiencia, las alianzas con las municipalidades constituyen un buen aporte al fortalecimiento del Programa Jóvenes Líderes. Y es que en realidad los fiscales ejecutores pueden detectar a aquellos actores públicos o privados con la capacidad y los recursos para apoyarlos.

Ello se da porque como señalan Mèny y Thoenig (1992:103) las políticas públicas son sistemas de acciones públicas en donde la autoridad puede ser el actor central pero no el único “puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso”. Los autores indican también que de acuerdo a la política pública que se aplique los actores centrales varían. Partiendo de esa lógica y de acuerdo a lo analizado, considero que la complejidad de la seguridad ciudadana necesita una interacción efectiva y que en la aplicación del enfoque preventivo integral (OMS, 2003; Sen y Kliksberg, 2007), que viene desarrollando el Programa Jóvenes Líderes, ha tenido buenos resultados el liderazgo ejercido por los fiscales frente a otros actores locales. Sin embargo, es importante la participación de las municipalidades para la implementación y el posterior sostenimiento del Programa como la solución a nivel local de los problemas de seguridad ciudadana. Así ha quedado ampliamente demostrado en las políticas públicas de carácter comunitario desarrolladas en Chile y Colombia, con actividades resocializadores para los jóvenes.

4.3. Resultados y retos

Frente a las crecientes cifras de jóvenes infractores y de jóvenes en centros de reclusión en el país, entre el 2006 y el 2012, el Programa Jóvenes Líderes ha venido obteniendo resultados positivos en los cuatro componentes trabajados de acuerdo a su Matriz de Marco Lógico¹²⁰. Ello le ha valido que en el 2009 fuera reconocido como una buena práctica por Ciudadanos al Día, la Defensoría del Pueblo y Ciudad Nuestra¹²¹. Entonces era un proyecto piloto en

¹²⁰ Ha variado desde el 2010 a la fecha, pero para una mejor comprensión se adjunta un anexo con la Matriz de Marco Lógico 2012-2014.

¹²¹ Distinción que fomenta y reconocer las buenas prácticas gubernamentales en diversas ramas y especialidades. En este caso fue en seguridad ciudadana.

prevención social, realizado por la Sexta Fiscalía de Prevención del Delito. En el 2011, el premio ya fue directamente al Programa Jóvenes Líderes, en reconocimiento a los logros que estaba obteniendo en todo el país (Costa, Romero y Moscoso, 2011). De acuerdo a lo informado por la Coordinadora Nacional, Fiscal Superior Lina Dorita Loayza Alfaro, en una entrevista concedida para esta investigación, en los años siguientes el Programa se ha preocupado más en fortalecerse antes de tentar a algún nuevo premio.

Empero, como se especifica en párrafos anteriores, tanto Gino Costa como Carlos Romero han señalado que no consideran que los fiscales debieran estar dedicados a exclusividad a ejecutar las acciones del Programa Jóvenes Líderes por ser principalmente de prevención social¹²². Por el contrario, sostienen que el fiscal debe dedicarse a su labor de prevención más ligada a la reinserción de los jóvenes que han cometido delito, que han ingresado al sistema de justicia, mediante la aplicación de la Justicia Juvenil Restaurativa, casos que no se judicializan y se ponen en tratamiento sin reclusión, para hacer prevención terciaria con la participación del fiscal. Desde una perspectiva crítica, considero que los expertos parecen no considerar que prevención del delito es “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000). En ese sentido, el postulado del Programa Jóvenes Líderes de actuar con jóvenes en riesgo para evitar que -producto de esos riesgos- cometan un delito, es válido.

En el caso de la justicia juvenil restaurativa, propuesta como alternativa por los expertos, las acciones se inician cuando el joven ha delinquido y llegado al sistema de justicia como detenido. Desde esa perspectiva no se estaría previniendo un delito inicial, sino una reincidencia. Asimismo, el eje central es la víctima, a la que se le procura reparar el daño o sanar las lesiones (Britto, 2002). Este enfoque se ocupa, pues de un segmento diferente, con lo

¹²² La prevención social se enfoca en las causas o factores sociales que contribuyen al delito.

cual, si el Ministerio Público deriva su política pública exclusivamente a la Justicia Juvenil Reparativa, desprotegería a un sector vulnerable como son los jóvenes en riesgo.

A. ¿Cómo saber si el Programa contribuye a la seguridad ciudadana?

“El objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública” (Subirats y otros, 2008:207). Partiendo de esa premisa para analizar el Programa Jóvenes Líderes se debe conocer su objetivo. En ese sentido, al ser objetivo del programa “que los adolescentes y jóvenes de 13 a 21 años de edad no cometan ilícito penales, mostrando desarrollo personal y social”, su evaluación se centrará en el cambio de conducta de los jóvenes en riesgo, traducido en que no infrinjan la ley. De acuerdo a Subirats y otros (2008), de esa forma se buscará medir o evaluar el impacto de la política pública en el terreno social. El objetivo de este ítem no es evaluar al Programa Jóvenes Líderes, sino conocer la forma en que evalúa sus resultados. En tal sentido, realizaré el análisis a partir de sus herramientas de evaluación.

El Programa Jóvenes Líderes viene realizando desde el 2010 sus propias evaluaciones mediante la aplicación de varios instrumentos¹²³. Estos instrumentos son aplicados a vecinos y actores claves de la zona focalizada, a las autoridades y a los padres de familia, hermanos o tutores de los jóvenes. Asimismo, se ha empleado el denominado «Cuestionario E», para determinar las condiciones en que llegan los jóvenes en riesgo al Programa. Es decir si ha tenido algún conflicto legal, si consume drogas y cómo solventa sus gastos. A partir de las respuestas iniciales se desarrolló una línea base para analizar los cambios del joven en riesgo. Este mismo cuestionario se aplicó periódicamente. A partir de lo observado, considero que la línea base constituyó un apoyo para el monitoreo y la evaluación del Programa. El monitoreo, necesario en toda implementación de política pública, buscó comprobar la efectividad y eficiencia de la ejecución (BID, 1997).

¹²³ Inicialmente las encuestas y los instrumentos eran aplicados por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, pero a partir del 2010, el Programa aplica y mide sus propios instrumentos de evaluación, contando con el asesoramiento del Observatorio cuando lo requiere.

Según Mèny y Thoenig (1992) la evaluación de la política pública puede realizarse desde los objetivos de la política pública, los impactos o efectos obtenidos en un determinado tiempo. En la misma línea Karen Mokate (2003) entiende que el proceso de evaluación debe ser integral y continuo para poder analizar sistemáticamente el cumplimiento de acciones y resultados, así como las relaciones entre ambos. Entonces, volviendo a Mèny y Thoenig (1992) concluyo que la evaluación de una política pública puede realizarse desde los impactos que ha producido o los beneficios finales que se consideraron mejorar. Asimismo, se pueden evaluar la efectividad y eficiencia en la asignación de recursos, o la eficacia externa de la acción pública. En ese sentido, el análisis de los instrumentos del Programa Jóvenes Líderes reveló que su evaluación está orientada a medir dos indicadores. El primero a nivel de impacto, busca identificar si los jóvenes en riesgo cambiaron su conducta como producto del Programa. El segundo pretende evaluar si el descenso de la delincuencia en las zonas en las que se aplica el Programa. Inicialmente la información para la evaluación el dato era proporcionada por la Policía local, pero como no todas las comisarías cumplían con entregar la información a tiempo, se cambió de estrategia. A partir del 2013 el programa viene realizando directamente el levantamiento de información con encuestas a los vecinos, autoridades y actores claves de la zona, para evaluar su percepción sobre la seguridad antes (diagnóstico) y después (grado de disminución) de ejecutado el Programa. Este proceso se lleva a cabo en cada distrito judicial en donde se ejecuta el Programa. Cada fiscal ejecutor hizo su propio levantamiento de información. Luego se remitió a la Coordinación Nacional donde se evaluaron los resultados generales por proceso, por resultado y por el impacto causado. Esta evaluación se realiza en base a los 10 indicadores del siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Indicadores del Programa

N°	Indicador
1	% de adolescentes y jóvenes que ya no frecuentan grupos de riesgo, no cometen actos ilícitos y cuentan con proyecto de vida.
2	% de adolescentes y jóvenes que han disminuido sus conductas infractoras a la ley penal o delitos.
3	N° de vecinos y autoridades comunitarias que reconocen la reducción de la violencia juvenil, respecto a los adolescentes y jóvenes del Programa.
4	% de adolescentes y jóvenes del Programa que ponen en práctica sus conocimientos respecto a faltas, infracciones, riesgos y consecuencias de un actuar delictivo.
5	% de jóvenes que muestran autocontrol del temperamento y del carácter.
6	% de familiar involucradas en el desarrollo personal y social de los adolescentes y jóvenes.
7	N° de atenciones en servicios públicos y privados a adolescentes y jóvenes.
8	% de adolescentes y jóvenes que acceden a los servicios públicos para superar sus factores de riesgo.
9	% de adolescentes y jóvenes incorporados y reincorporados en el sistema escolarizado y no escolarizado.
10	% de adolescentes y jóvenes que reciben capacitación técnico productiva para la generación de sus propios recursos de manera dependiente e independiente.

Fuente: Ministerio Público: "Jóvenes Líderes Hacia un Futuro Mejor: Una Propuesta del Ministerio Público peruano para la prevención de delitos, 2012, p. 135.

De los indicadores revisados, aquellos que están directamente relacionados con el impacto en los jóvenes en riesgo y en la seguridad ciudadana serían los indicadores 1, 2, 3 y 4. Los otros indicadores se relacionan con el proceso y los resultados de las actividades. Joan Subirats planteó la dificultad de evaluar "si los cambios de conducta que se dan en la realidad social" se deben exclusivamente a la política pública aplicada, debido a los múltiples factores y políticas que se dan en el contexto social (Subirats y otros, 2008:209). Una forma de medir mejor los resultados es contar con información inicial de los grupos-objetivos, en este caso de los jóvenes en riesgo. Así se establece una línea de base que constituye una herramienta fundamental para la evaluación de la política pública con una investigación de tipo antes/después. Entonces, para identificar si las medidas públicas lograron los cambios de conducta deseados, el Programa Jóvenes Líderes ha trabajado su evaluación partiendo de una línea de base y de la aplicación de la evaluación antes/después, como puede apreciarse en el cuadro donde la Primera Fiscalía Provincial del Delito de Lima presenta sus resultados:

Cuadro N°4: Informe de la Primera Fiscalía Provincial del Delito de Lima

Indicadores	Antes	Después
% de adolescentes y jóvenes del Programa que no cometan actos ilícitos.	21%	64%
% de adolescentes y jóvenes que se adaptan a las normas sociales.	30%	80%
% de adolescentes y jóvenes incorporados al sistema escolar.	35%	85%
% de adolescentes y jóvenes que cuentan con herramientas técnico productivas para la generación de sus propios recursos de manera dependiente o independiente.	17%	80%
% de familias involucradas en el desarrollo personal y social de adolescentes y jóvenes	23%	87%
% de adolescentes y jóvenes que acceden a los servicios públicos para superar sus factores de riesgo	25%	60%
% de vecinos contactados que perciben la reducción de la inseguridad ciudadana respecto a los adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa.	0%	40%

Fuente: Adaptación del cuadro elaborado por la Primera Fiscalía Provincial del Delito de Lima, con resultados del año 2013.

Esta información fue trabajada en base a un total de 30 jóvenes que participaron en el Programa en el asentamiento humano Belén del distrito de San Juan de Lurigancho. La zona, al igual que todas las zonas focalizadas de intervención fue elegida por su alta incidencia de robos, hurtos, comercialización de drogas, violencia y pandillaje, con jóvenes en situación de riesgo. En ese sentido, los impactos del Programa se pueden analizar en base a la información sobre la conducta real de los grupos-objetivo recogida antes y después de la intervención.

Otro ejemplo de la aplicación de la evaluación con el diseño antes/después es el informe de la Quinta Fiscalía Provincial del Delito de Lima, que presenta marcadas diferencias respecto a cómo llegaron los jóvenes en riesgo y cómo ha cambiado su conducta por su ingreso al Programa. En los factores que aparecen con el valor 0% se desconoce si el porcentaje representa a la expresión de los encuestados.

Cuadro N°5 Informe de la Quinta Fiscalía Provincial del Delito de Lima

Indicadores	Antes	Después
% de adolescentes y jóvenes del Programa que no cometen actos ilícitos.	5%	40%
% de adolescentes y jóvenes que se adaptan a las normas sociales.	5%	40%
% de adolescentes y jóvenes incorporados al sistema escolar.	0%	10%
% de adolescentes y jóvenes que cuentan con herramientas técnico productivas para la generación de sus propios recursos de manera dependiente o independiente.	0%	26%
% de familias involucradas en el desarrollo personal y social de adolescentes y jóvenes	0%	26%
% de adolescentes y jóvenes que acceden a los servicios públicos para superar sus factores de riesgo	0%	70%
% de vecinos contactados que perciben la reducción de la inseguridad ciudadana respecto a los adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa.	0%	40%

Fuente: Adaptación del cuadro elaborado por la Quinta Fiscalía Provincial del Delito de Lima, con resultados del año 2013.

De acuerdo a lo que se aprecia en el cuadro los niveles de impacto, principalmente de los jóvenes que no cometen delitos son altos y marcan una gran diferencia respecto al antes de la intervención. Cabe resaltar que esta información se procesa en base a un cruce de datos obtenidos con encuestas aplicadas al joven, la familia, el vecindario, la comisaría, la municipalidad y actores relevantes de la comunidad.

Conforme a su diseño el Programa Jóvenes Líderes cuenta con un objetivo general y cuatro objetivos estratégicos. En el año 2013 los indicadores, de acuerdo a los objetivos, señalan los siguientes resultados:

Cuadro N° 6: Resultados del Programa Jóvenes Líderes¹²⁴

¹²⁴ Son indicadores nacionales. Se han considerado porque los valores son muy similares a los de los distritos fiscales de Lima y Callao.

Indicadores	Antes	Después
Objetivo General: Porcentaje de adolescentes y jóvenes del programa que no cometen actos ilícitos	60%	80%
OE/R1: Porcentaje de adolescentes y jóvenes que se adaptan a las normas sociales	60%	80%
OE/R2: porcentaje de adolescentes y jóvenes incorporados al sistema escolar	100%	100%
Porcentaje de adolescentes y jóvenes que cuentan con herramientas técnico-productivas para la generación de sus propios recursos de manera dependiente o independiente	30%	60%
OE/R3: Porcentaje de familias involucradas en el desarrollo personal y social de los adolescentes y jóvenes.	20%	70%
OE/R4: Porcentaje de adolescentes y jóvenes que acceden a los servicios públicos para superar factores de riesgo	20%	70%
Porcentaje de vecinos contactados que perciben la reducción de la inseguridad ciudadana respecto a los adolescentes y jóvenes beneficiarios del programa	15 %	18%

Fuente: Programa Jóvenes Líderes, Ministerio Público, 2014.

El análisis de este cuadro refleja el cumplimiento de los objetivos del Programa Jóvenes Líderes. El cumplimiento de los objetivos revelan que el impacto del programa ha sido efectivo y, por lo tanto es un programa que sirve al propósito para el que fue creado y responde al objetivo general: “adolescentes y jóvenes de 13 a 21 años de edad que no cometen ilícitos penales, mostrando desarrollo personal social” (Loayza, 2014). Son especialmente considerables los valores en los objetivos estratégicos 1,2 y 3, respecto a las habilidades y capacidades adquiridas por los jóvenes para contrarrestar los factores en riesgo. En el objetivo estratégico 4, sin embargo, si bien los valores son positivos, su avance es menor. Ello indica la necesidad de revisar los procesos de implementación para determinar las dificultades o fallas. A pesar de lo señalado, el valor positivo del cumplimiento del objetivo indicaría que el programa cumple con la finalidad de “contribuir a la prevención del delito y seguridad ciudadana, atacando la situación de riesgo infractor o delictivo de adolescentes y jóvenes en zonas focalizadas del país”. (Loayza, 2014:40).

Esta información revela un trabajo planificado que pone en claro que el Programa Jóvenes Líderes constituye una alternativa viable y efectiva en el

trabajo con jóvenes en riesgo, para evitar que cometan actos delictivos. Asimismo, su estructura metodológica habla de un trabajo planificado y evaluado acorde con lo requerido por las políticas públicas. Ante estas consideraciones, el Programa Jóvenes Líderes debe enfrentar varios retos. En primer lugar, lograr el sostenimiento del programa para que sea identificado como una herramienta efectiva para la seguridad ciudadana. En segundo lugar, llevar su red de coordinación a escenarios en donde pueda obtener el recurso financiero necesario para ampliar las zonas de ejecución del programa. Ello pasa por contar con recursos humanos profesionales que puedan acompañar a los fiscales en la intervención o con elementos proporcionados por los otros actores. Asimismo, fortalecer su equipo de fiscales para una intervención que permita visualizar mayores logros en la percepción de la seguridad ciudadana.

B. Carpeta fiscal: Un aporte para el seguimiento personalizado

Como señalé anteriormente, el objetivo del programa es que los jóvenes en riesgo no cometan infracciones a la ley penal (hayan o no infringido antes la ley). A partir de la búsqueda de este resultado principal se definen otros resultados secundarios que están enfocados en tres aspectos básicos: i) El alejamiento de los jóvenes de la situación de riesgo, de la infracción o el delito. ii) La mejora de la calidad de vida de los beneficiarios directos. iii) La disminución de la inseguridad ciudadana en la zona intervenida. Para poder medir los resultados del programa se aplican cuatro instrumentos de medición y recojo de información: El primero es un *cuestionario de línea de base*¹²⁵, que recoge la situación inicial tanto de los jóvenes en riesgo como de la zona. El segundo es una *ficha de planificación y monitoreo semanal* para el seguimiento de las acciones programadas. El tercero es un *formato individual* que tiene como insumo la Carpeta Fiscal de cada joven en riesgo y con el cual cada fiscalía mide trimestralmente el progreso de los beneficiarios del Programa. El cuarto es un *informe trimestral* en formato electrónico que deben llenar trimestralmente los fiscales que ejecutan el programa. Como se observa hay

¹²⁵ Se aplica al inicio de la intervención a cada adolescente o joven. Paralelamente se aplica a los familiares, a actores relevantes de la comunidad y vecinos de la zona intervenida.

un permanente monitoreo de las actividades y tareas, así como de requerimientos de informes. Los informes deben llegar a la Coordinación Nacional para que se encargue de su sistematización y prepare el informe anual para dar cuenta al Fiscal de la Nación de los resultados del programa.

En este panorama presentado, resalta un instrumento especial: la “carpeta fiscal”. Tradicionalmente los fiscales desarrollan sus casos en carpetas fiscales, donde se encuentran los detalles del caso. Aplicada a cada joven en riesgo que ingresa al Programa Jóvenes Líderes, cobra un valor preponderante para elaborar el perfil de cada joven en riesgo, para conocer si infringe la ley por primera o es reincidente e iniciar un seguimiento personalizado. Adicionalmente, la carpeta fiscal, permite su uso como un elemento de evaluación del progreso del joven en riesgo y de las situaciones adversas que pudieran presentarse. El proceso de la carpeta fiscal inicia cuando el fiscal ejecutor elabora una carpeta por joven en riesgo que ingresa al programa. En ella recopila todas las acciones que realiza. De esa manera conoce el nivel de avance de cada joven. La Coordinadora Nacional del Programa, Fiscal Superior Lina Dorita Loayza Alfaro, entrevistada para la presente investigación, refirió:

El fiscal siempre desarrolla sus acciones a través de un expediente [una carpeta fiscal], solo que tradicionalmente el expediente estaba orientado a llevar a la persona a la cárcel, a imponerle una pena, una sanción. En este caso, el expediente está hecho para lograr que este chico [que participa en el programa] se vaya a la sociedad, que se vaya mejorado, cómo una persona útil a la sociedad.

El hecho de que cada adolescente o joven que participa en el Programa tenga su propia “carpeta fiscal” significa también la posibilidad de contar con información que permita una mejor sistematización de las acciones de implementación del Programa. Asimismo, brinda elementos para analizar los casos de fracasos y repensar estrategias para superar las situaciones críticas. Con la información contenida en esta “carpeta fiscal” el fiscal ejecutor puede retroalimentar a la red de intervención para mejorar o crear nuevas estrategias que fortalezcan al Programa.

Conforme a lo observado a lo largo del presente capítulo se puede concluir que en el Programa se han desarrollado las herramientas de

evaluación que le han permitido ir conociendo la marcha de la implementación de sus acciones y los resultados de las mismas. Ello en concordancia con los aspectos teóricos de las políticas públicas presentados por Meny y Thoenig (1992); Mokate (2003); Lahera (2004) y Subirats y otros (2008). De igual manera, la presencia de indicadores de medición a partir de sus objetivos, han sido de utilidad para el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de dicho objetivos. De tal manera, que han podido realizar cambios en el transcurso de la implementación del Programa, después de todo, hay que recordar que las políticas públicas están en constante evolución y son pasibles de mejorar conforme a los cambios que presente la sociedad o aquellos a quienes afecten directamente.



CONCLUSIONES

La complejidad de la problemática de la juventud en riesgo y de la delincuencia juvenil requiere una respuesta del Estado, con políticas públicas integrales, desarrolladas a partir de estrategias que combinen enfoques que coadyuven a contrarrestar los factores de riesgo, exclusión y exposición al delito. Los jóvenes en riesgo son un grupo vulnerable del cual se ocupa el Programa Jóvenes Líderes. La justificación para hacerlo es que un joven que no delinque es un joven menos en el sistema de justicia; lo cual, indirectamente evita al Estado los costos propios de los procesos judiciales, carcelarios, entre otros. En tal sentido, presento las conclusiones del análisis del Programa Jóvenes Líderes.

Conclusiones del Capítulo 2

La implementación de las estrategias del Programa Jóvenes Líderes se desarrolla conforme a un Plan de Acción que, de acuerdo con Subirats y otros (2008), es el nexo que evidencia la correspondencia entre la formulación de la política pública y la implementación de sus acciones. En ese sentido, la implementación cumple con los aspectos formales e informales del Programa.

La implementación del Programa Jóvenes Líderes ejecuta actividades que se desprenden de diversos enfoques que buscan contrarrestar los factores de riesgo de los jóvenes. La conjunción de estos enfoques constituye un enfoque integral de trabajo sobre los jóvenes en riesgo, sus familias, sus pares y la sociedad.

La implementación del Programa Jóvenes Líderes evidencia que los jóvenes en riesgo y sus familias, aprecian las actividades de cambios de conducta. Pero privilegian las actividades de reinserción escolar y de habilidades laborales como aquellas que les darán mayores oportunidades para un cambio en su vida. Asimismo, destaca la estrategia en la cual los fiscales apelan a la influencia de los pares, que según Blatier (1999)¹²⁶, es predominante para cometer actos de violencia o comportamientos ilícitos, a fin de “convoquen” a la mayor cantidad posible de pares.

La implementación de las estrategias del Programa Jóvenes Líderes ha

¹²⁶ En BLATIER, Catherine. La délinquance des mineurs, l'enfant, le psychologue, le droit. Presses universitaires de Grenoble, 1999

evidenciado fallas en el diseño en lo referente a la gestión de los recursos necesarios para dos aspectos puntuales. Ello derivó en dificultades iniciales para contar con recursos financieros en actividades con los jóvenes líderes y en carencia de recursos profesionales para concretar la estrategia de difusión. En el primer caso Subirats y otros (2008) aseguran que lo fundamental es utilizar los recursos asignados de la mejor manera. Los fiscales ejecutores, al establecer sus redes de cooperación para contar con nuevos recursos, respondieron en forma creativa. En el segundo caso, el Programa no ha logrado difundir sus aciertos en los medios masivos de comunicación. Ello constituye un desacierto, si se tiene en cuenta que, como señaló la Organización Panamericana de la Salud, los medios de comunicación tienen influencia en la violencia juvenil.

El desarrollo de las estrategias del Programa Jóvenes Líderes demuestra, como indican la OPS (2003) y Krauskopf (2006), la necesaria participación de los jóvenes en riesgo para poder implementar el Programa. En concordancia se deduce que la prevención del delito asociado a los jóvenes líderes tendrá mejores resultados con su participación.

Este es un llamado de atención para el Estado, que, a partir de la decisión pública de la autoridad pública nacional (Mèny y Thoenig, 1996; Alza, 2011) debe comprometer sus esfuerzos, desde sus diferentes niveles de acción a fin de que exista la debida correspondencia y correlación en las actividades que cada uno de sus componentes debe realizar desde el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Conclusiones del Capítulo 3

El establecimiento de redes de cooperación fortalece las alianzas estratégicas con las autoridades locales, los actores privados y las organizaciones vecinales barriales para conseguir los recursos necesarios. En tal sentido el recurso con mayor efectividad durante la implementación del

Programa Jóvenes Líderes, es el recurso de consenso, que a decir de la CAF permite economizar otros recursos y solucionar posibles conflictos.

Los principales problemas evidenciados en la implementación del Programa Jóvenes Líderes han sido en materia de recursos financieros. Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD discrepa con el otorgamiento de presupuesto sin una total justificación. Ello en base evidencia que ha comprobado el nacimiento de recursos creativos para suplir la “falta de dinero”. El PNUD asocia la “falta de dinero” con “falta de imaginación”. Desde esa perspectiva, la implementación del Programa Jóvenes Líderes suplió con recursos creativos la falta de recursos financieros.

Respecto a los recursos humanos, queda latente la discusión sobre las funciones de los fiscales para ejecutar actividades de prevención social, no puede obviarse sus limitadas habilidades y competencias profesionales en materia de salud mental, salud física, entre otros aspectos puntuales aplicados como parte de la política integral. Mirado desde la perspectiva de Amartya Sen y Bernardo Kliksberg (2007) tampoco puede obviarse que al ejecutar estas acciones los fiscales buscan “hacer justicia” contribuyendo a mejorar las oportunidades de los jóvenes en riesgo para que vivan en un mundo más justo.

Conclusiones del Capítulo 4

Subirats y otros dicen que “El objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública” Desde ese punto de vista el objetivo del Programa Jóvenes Líderes es lograr que los adolescentes y jóvenes de 13 a 21 años de edad no infrinjan la ley. Partiendo de esta premisa simplista se pueden analizar los resultados del Programa Jóvenes Líderes a partir del cumplimiento de sus objetivos, a partir de un diseño de evaluación «antes/después». De tal forma que los resultados del indicador del Objetivo General arrojan que el 80% de los adolescentes y jóvenes en riesgo, que están en el programa, “no cometen actos ilícitos”; en comparación con la línea de base que arrojó un 60% por ciento, es decir hay un incremento a favor de 20% de jóvenes que no cometen actos delictivos.

Este sencillo análisis lleva a deducir que el Programa Jóvenes Líderes contribuye a reducir la comisión del delito por parte de los jóvenes en riesgo. Sin embargo, a partir de la mirada de los beneficiarios generales de la política, aquellos que opinan sobre su percepción de la reducción de inseguridad, de un 15% se pasó a un 18%. Ello revela una todavía débil intervención con respecto a la seguridad ciudadana. No se puede perder de vista que en la implementación de las políticas públicas intervienen una serie de factores que pueden provocar que tenga buenos o malos resultados. En el caso del Programa Jóvenes Líderes, los resultados de su evaluación y las evidencias reunidas sugieren que puede constituir una alternativa viable para que el Estado, desde el gobierno central asuma políticas públicas de seguridad ciudadana a partir de la atención a los jóvenes en riesgo.

Conclusión General

La implementación del Programa Jóvenes Líderes ha sido permanente durante la gestión de tres Fiscales de la Nación, en coincidencia con lo sostenido por el PNUD respecto a que las políticas públicas en seguridad ciudadana requieren continuidad. Esa permanencia con el apoyo decisivo de la más alta autoridad institucional también da legitimidad al Programa.

De acuerdo a lo analizado se colige que la estructura del Programa Jóvenes Líderes se apoya en redes de actores internos y externos, cuyo papel fundamental es brindar servicios especiales como “reinserción a la educación”, atención en salud o psicológica, entre otros. Estas interacciones revelan un manejo eficiente de los recursos de consenso y de interacción, por parte de los fiscales ejecutores. Las creativas formas de acercamiento de los fiscales hacia los jóvenes en riesgo han permitido generar confianza, elemento de vital importancia para los grupos vulnerables. Por lo tanto se concluye que se ha comprobado la hipótesis que señala que la estructura del Programa Jóvenes Líderes se ha caracterizado por la interacción dinámica y creativa entre los ejecutores y los beneficiarios. Asimismo, que esta interacción contó con el concurso de actores locales involucrados en la seguridad ciudadana.

La singularidad del Programa se expresa en dos aspectos. El primero es el enfoque integral de la intervención que reúne actividades de los enfoques epidemiológicos, sociales, bio-sicológico, restaurativo y de riesgos. El segundo es el cambio de paradigmas respecto a la acción de los fiscales. No se promueve que los fiscales dejen de lado su persecución del delito con carácter punitivo; es decir la necesaria acción penal o de control. Lo que se promueve es que, paralelamente, fiscales especializados ejecuten la prevención de las conductas delictivas de los jóvenes en riesgo. Ello significa implementar una política pública para un grupo vulnerable que no es atendido por el Estado. La premisa adicional es evitar todos los costos económicos y sociales que se causa cuando una persona, en este caso un joven, comete un delito. Es decir se busca que el fiscal se anticipe al delito. Ello le da singularidad a este Programa y una nueva mirada a la imagen del fiscal. En tal sentido, se ha comprobado lo señalado en la hipótesis.

Finalmente, partiendo de la caracterización que Ernesto Stein hace sobre las políticas públicas se puede señalar que la implementación del Programa Jóvenes Líderes evidencia *Estabilidad* porque ha perdurado entre el 2008 y el 2014. Posee *Adaptabilidad* al irse ajustando de acuerdo a las circunstancias. Tiene *Coherencia y coordinación* porque desarrolla su intervención en forma coordinada con otras instituciones. Posee una *Orientación hacia el interés público* por tratarse de un tema que compete a todos. Refleja *Eficiencia* en la obtención de resultados positivos a pesar de su reducido presupuesto. Por tanto, es pertinente considerar su contribución a la política de seguridad ciudadana.

Reflexiones finales

Como toda investigación, el presente trabajo tiene entre sus objetivos el contribuir a la discusión, diagnóstico y propuestas del problema que se analiza, como es el implementar políticas públicas destinadas a mejorar o solucionar los bajos niveles de seguridad ciudadana que vivimos. En ese sentido, a partir del estudio realizado dejó las siguientes reflexiones sobre las políticas de seguridad ciudadana.

1. Al análisis de las experiencias realizadas por el Programa Jóvenes Líderes, la atención de poblaciones vulnerables como los jóvenes en riesgo con acciones estratégicas integrales focalizadas, es una oportunidad para que se articule la participación de las diversas entidades del gobierno y se otorgue las debidas responsabilidades en materia de seguridad ciudadana. Ello permitirá crear un programa de más amplia cobertura y de mayor sostenibilidad.
2. Se ha puesto de manifiesto que existen entidades como el MINEDU, MINSA, MININTER, entre otras, que se vinculan orgánicamente brindando apoyo de sus competencias para acciones exitosas contra la inseguridad ciudadana a nivel local. Correspondería, entonces, que cada una asuma a nivel macro sus respectivas capacidades.
3. La prevención de la seguridad ciudadana es muy compleja, asumir un enfoque estratégico de prevención social no exime de aplicar el enfoque punitivo y otros enfoques preventivos como el situacional-ambiental, por el contrario, deja abierta la posibilidad de crear una mejor intervención, en donde cada actor formal o informal contribuya a su éxito.

BIBLIOGRAFÍA

BRITTO, Diana

2010 *Justicia Restaurativa. Reflexiones sobre la experiencia de Colombia.* Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.

CATALANO, R.; M. ARTHUR; D.HAWKINS; L. BERGLUND Y J. OLSON

1998 Comprehensive Community – and School-Based Interventions to Prevent Antisocial Behavior”. En Loeber, R. & Farrington (Eds). (pp. 248 – 283). *Serious & Violent Juvenile Offenders. Risk Factors and Successful Interventions.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

CATALANO, R. y D. HAWKINS

1996 “The Social Development Model: a Theory of Antisocial Behavior”. En Hawkins, D. *Delinquency and Crime. Current Theories.* 149-197. Cambridge University Press

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (CONASEC)

2012 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2012.* Lima.

2011 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011.*Lima.

COSTA, Gino, Carlos ROMERO y Rocío MOSCOSO

2011 *Quién la hace en Seguridad Ciudadana 2010-2011.* Lima: Ciudad Nuestra.

DAMMERT, Lucía

2007 “Jóvenes, policía y políticas de seguridad en Chile” En FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIAL-MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina.* Ciudadanía y Violencias, volumen 2. Quito: Flacso, pp.223-241.

DAMMERT, Lucía y Mary MALONE

- 2002 "Inseguridad y temor en Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen". *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, volumen 42, número 166, Julio-Septiembre, pp.285-301.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2008 *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Informe Defensorial N° 132.

DUCE, Mauricio

- 2004 *El Ministerio público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: Visión general acerca del estado de los cambios*. Consulta: 30 de octubre 2014.
<<http://sistemasjudiciales.org/nota.mfw/161>>

KNOEPFEL, Peter y otros

- 2007 "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones". En *Ciencia Política*. Enero-Junio 2007, número 3, pp. 6-29.

KRAUSPOFT, Dina

- 2006 *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. Organización Panamericana de la Salud/ Cooperación Técnica Alemana-GTZ. Washington, D. C.: OPS.

LAHERA, Eugenio

- 2004 "Política y políticas públicas". En *Serie Políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, número 95, pp.5-25. Consulta: 29 de noviembre de 2014.
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1>

LOAYZA, Lina Dorita

- 2014 *Jóvenes Líderes hacia un futuro mejor. Una propuesta del Ministerio Público peruano para la prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil*. Lima: Ministerio Público-Fiscalía de la Nación.

MENY, Ives y Jean-Claude TOENIG

- 1992 *Las Políticas Públicas*. Traducción de Salvador del Carril. Versión española a cargo de Francisco Morata. 1ra edición. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

MINISTERIO DEL INTERIOR

- 2013 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana*. Lima: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

MINISTERIO PÚBLICO

- 2012 *Jóvenes Líderes hacia un futuro mejor. Una propuesta del Ministerio Público peruano para la prevención de delitos*. Lima: Ministerio Público-Fiscalía de la Nación.

MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE

- 2009 *Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio Público 2010-2013*. Consulta: 29 de octubre 2014.
<<https://www.google.com.pe/search?q=PROYECTO+DE+FORTALECIMIENTO+DEL+MINISTERIO+PÚBLICO+2010->>

[2013&aq=PROYECTO+DE+FORTALECIMIENTO+DEL+MINISTERIO+P%C3%9ABLICO+2010-2013&aq=chrome.69i57.3136j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-#q=FORTALECIMIENTO+DEL+MINISTERIO+P%C3%9ABLICO+2006%2C+fiscalia+nacional](https://www.google.com/search?q=PROYECTO+DE+FORTALECIMIENTO+DEL+MINISTERIO+P%C3%9ABLICO+2010-2013&aq=chrome.69i57.3136j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-#q=FORTALECIMIENTO+DEL+MINISTERIO+P%C3%9ABLICO+2006%2C+fiscalia+nacional)

MOKATE, Karen

- 2003 “Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social”. En *Serie de Documentos de Trabajo 1-23*. Washinton D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), pp. 1-44. Consulta: 4 de diciembre de 2014.
<file:///D:/para%20informe%20final%20dic%202014/Mokate.pdf>

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2009 *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. Colombia: PNUD.
- 2005 *(In) seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica: Informe Nacional de Desarrollo Humano Costa Rica, Venciendo el Temor*. San Juan.
- 2002 *Informe sobre el undécimo período de sesiones (16 a 25 de abril de 2002) Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Consejo Económico y Social. Documentos Oficiales, Suplemento Nº 10*.
- 1999 *Human development report: Concept and Measurement of human envelopment*. Nueva York: Oxford University Press.

RAMOS HEREDIA, Carlos.

- 2010 “La Seguridad Ciudadana y Los Fiscales”. *Alerta Informativa*. Consulta: 29 de octubre de 2014.

SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD

- 2013 *Criminalidad y Violencia Juvenil en el Perú: Exploración en el contexto y orígenes del comportamiento y trasgresor entre los jóvenes*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria.

SERRANO, Alfonso

- 2012 *La punitividad y su explicación*. Universitat Oberta de Catalunya. (Consulta 29 de noviembre de 2014)
<[http://www.exabyteinformatica.com/uoc/Criminologia/Teoria_criminologica_II_ES/Teoria_criminologica_II_ES_\(Modulo_6\).pdf](http://www.exabyteinformatica.com/uoc/Criminologia/Teoria_criminologica_II_ES/Teoria_criminologica_II_ES_(Modulo_6).pdf) (pp. 31) >
- 2011 “Actitudes sobre derechos fundamentales procesal-penales: una dimensión inexplorada de la punitividad. Un análisis de clases latentes”. En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* N° 13. Artículos RECPC 13-05 (pp. 38). (Consulta 29 de noviembre de 2014)
<<http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-05.pdf> >

SUBIRATS, Joan y otros

- 2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

THIEROLDT, Jorge

- 2004 *Pandillas Juveniles en Lima: ¿Límites cotidianos a la construcción de igualdades?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales.
<<http://blog.pucp.edu.pe/item/5898/consecuencias-y-posibles-soluciones-a-la-delincuencia-juvenil>>