

# Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



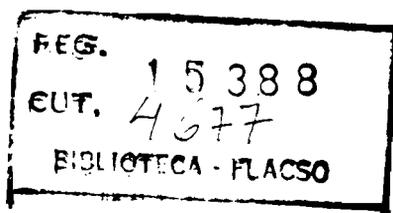
## Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N° 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

363.1  
C498.c

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.  
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana  
en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso;  
URBAL.  
Ciudad y seguridad en América Latina.  
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.  
230p. Serie Libros FLACSO-Chile  
ISBN: 956-205-204-4

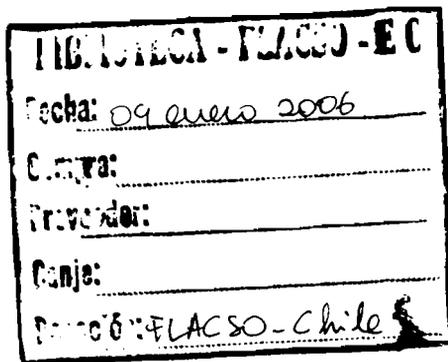
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263  
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl  
FLACSO - Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>



Diseño portada: Marco Henríquez  
Diagramación: Claudio Doñas J.  
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

**INDICE**

<b>· PRESENTACIÓN</b>	7
Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i>	
<b>· INTRODUCCIÓN</b>	9
<i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i>	
<b>· SECCIÓN 1:</b>	15
<b>ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	
El rol policial · <i>José María Rico</i>	17
Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i>	51
Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i>	85
<b>· SECCIÓN 2:</b>	107
<b>EXPERIENCIAS LOCALES</b>	
Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i>	109
La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i>	133
La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i>	151
Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i>	173
<b>· SECCIÓN 3:</b>	187
<b>HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL</b>	
Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i>	189
Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i>	199
Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i>	221
<b>· SOBRE LOS AUTORES</b>	241

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i>	46
<b>Cuadro 2.</b> Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i>	48
<b>Cuadro 3.</b> Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i>	77
<b>Cuadro 4.</b> Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i>	79
<b>Cuadro 5.</b> Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i>	82
<b>Cuadro 6.</b> Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i>	83
<b>Cuadro 7.</b> Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i>	101
<b>Cuadro 8.</b> Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i>	103
<b>Cuadro 9.</b> Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i>	105
<b>Cuadro 10.</b> Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i>	131
<b>Cuadro 11.</b> Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i>	148
<b>Cuadro 12.</b> De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i>	170
<b>Cuadro 13.</b> Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i>	171
<b>Cuadro 14.</b> Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i>	184
<b>Cuadro 15.</b> Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i>	186
<b>Cuadro 16.</b> Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i>	217
<b>Cuadro 17.</b> Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i>	219

## ***IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTO PILOTO DE PREVENCIÓN EN SEIS LOCALIDADES DEL PERÚ***

Susana Villarán · Gabriel Prado

### **I. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

La originalidad del Perú en el concierto de experiencias regionales relacionadas con la seguridad ciudadana y reforma policial es el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En el proceso de reforma de la Policía Nacional, iniciado durante la primera gestión del Ministro del Interior Fernando Rospigliosi que continuó su sucesor, Gino Costa se planteó la necesidad de contar con un instrumento legal que ponga en marcha un sistema que acerque la Policía a la comunidad y al gobierno local para enfrentar de manera organizada la criminalidad en los diferentes niveles del Estado.

Durante la gestión de Gino Costa, una Comisión de Alto Nivel, Multisectorial, trabajó y envió al Congreso de la República un proyecto de Ley que se convertiría en la Ley No. 27.933, promulgada en enero del año 2003 por el Congreso de la República: la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Se genera así una nueva institucionalidad estatal, creándose como órgano rector el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, presidido por el Ministro del Interior e integrado por los sectores Educación, Salud, Justicia, Economía y Finanzas así como por la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, dos presidentes regionales, el Alcalde de Lima Metropolitana y dos alcaldes de las dos provincias capitales del departamento con mayor número de electores. El Consejo se dota de una Secretaría Técnica que se pone en marcha en apoyo a todo el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). El SINASEC se compone también de Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.

Poco o nada se realizó para implementar esta normatividad durante la gestión de Alberto Sanabria que paralizó el proceso de reforma policial y su puesta en marcha recién se inicia en agosto del 2003, con el retorno de Fernando Rospigliosi al Ministerio del Interior. Es en este momento que se instala el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y la Secretaría Técnica, dirigida en ese entonces por el General (r) Enrique Yépez, comprometido desde el inicio en el proceso de reforma policial. La Secretaría Técnica es, fundamentalmente, el órgano técnico responsable de proponer al Consejo Nacional los planes, programas y proyectos, así como monitorear y evaluar su cumplimiento.

El Consejo Nacional tiene como funciones: establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana, evaluar la ejecución de la política pública en esta materia,

elaborar estudios e investigaciones, promover el intercambio y/o la cooperación internacional en la temática e informar a la Comisión de Defensa Nacional.

Los Comités Regionales, Provinciales y Distritales tienen los mismos componentes que el Consejo en los diferentes estadios del gobierno del Estado y sus atribuciones varían en lo que se refiere al nivel de rectoría que ejercen. De todo el Sistema Nacional, el Consejo Nacional y los CODISEC son las piezas fundamentales de ejecución de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

El CODISEC está presidido por el Alcalde o alcaldesa, integrado por el Comisario Distrital de la Policía Nacional, un representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros poblados menores, un representante de las juntas vecinales elegido pública y democráticamente, así como representantes de Salud, Educación y el Ministerio Público y tienen la facultad de incorporar a otros actores institucionales de la localidad como asociaciones de empresarios, de Padres de Familia, de mujeres como los Comités del Vaso de Leche o los Comedores Populares, las ONG locales, las Iglesias, entre otras.

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC) son, según la propia expresión del Reglamento de la Ley No. 27.933, "las células básicas del Sistema". Se encargan de planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas, proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial. El Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, su ejecución y monitoreo, la vigilancia de la sociedad civil local, la rendición de cuentas de la autoridad al conjunto de la comunidad en cuatro asambleas anuales y los programas de prevención, constituyen las piezas claves de la labor de los CODISEC.

A la fecha, según información oficial de la Secretaría Técnica del SINASEC, se habrían instalado los 26 Comités Regionales, 173 Comités Provinciales de las 193 provincias y 890 Comités Distritales (CODISEC) en los 1.589 distritos del Perú. Sin embargo, una cosa es instalar el Comité y, otra muy distinta, que éstos efectivamente funcionen. No podemos asegurar que todos ellos, en los diferentes niveles, estén funcionando de acuerdo a lo que estipula la Ley.

Es este el nuevo Sistema, en particular los CODISEC, los que el Instituto de Defensa Legal decidió impulsar a través de este proyecto financiado por Justice Initiative durante dos años, como señalamos líneas arriba, en seis distritos del país. Acompañar, a través de estas experiencias piloto, permitiría evaluar la consistencia de esta política pública, señalar sus potencialidades y evaluar sus vacíos, comprometiendo a la sociedad civil en este caso al IDL que tiene programas relacionados a otras políticas públicas como son defensa y justicia en el fortalecimiento de la institucionalidad y la vigilancia de políticas públicas decisivas para la consolidación del proceso de transición a la democracia.

## II. Nuestro Modelo de Intervención en los seis CODISEC

Desde septiembre del 2003, el Instituto de Defensa Legal, a través del área de Reforma Policial y Seguridad Ciudadana, emprendió el apoyo a seis experiencias de formación y desarrollo de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Los distritos elegidos fueron Bambamarca, ciudad en zona rural de la provincia de Bambamarca en Cajamarca, zona en la que nacieron las Rondas Campesinas, organizaciones de defensa de los campesinos contra el abigeato y que juegan un rol fundamental como parte de la sociedad civil local orientada a la seguridad ciudadana; Nuevo Chimbote en la provincia de Chimbote, ciudad que surgió del boom pesquero de los sesenta con los problemas típicos de un distrito nuevo, de acelerada y desordenada urbanización; San Juan de Lurigancho, el distrito con más habitantes de Lima Metropolitana y del Perú compuesto por población pobre y muy pobre, de acelerada urbanización con barrios completos integrados por personas desplazadas por la violencia política; Chorrillos, distrito costero de Lima Metropolitana que combina barrios de sectores A y B con una gran población viviendo en pobreza y pobreza extrema; Chilca, distrito de la provincia de Huancayo en el centro del país, zona de gran actividad comercial y tránsito; y San Juan Bautista en la provincia de Huamanga, Ayacucho, región castigada duramente por la violencia política con un gran componente de pandillas juveniles. La elección de las zonas combinó criterios de: representación política plural de los alcaldes o alcaldesas, demográficos, regionales y de distintas capacidades instaladas en materia de seguridad ciudadana.

*Tabla 1: Descripción de los Distritos*

Lugar	Población	Presencia policial
Bambamarca	61,000 hab.	Una comisaría con 16 efectivos
Chilca, Huancayo, Junín	87,000	Una Comisaría con 20 efectivos
Chorrillos, Lima	271,000	Cuatro Comisarías con 154 efectivos
Nuevo Chimbote, Chimbote	140,000	Una comisaría con 20 efectivos
San Juan Bautista, Ayacucho	32,000	Sin Comisaría
San Juan de Lurigancho	876,000	Ocho Comisarías con 900 efectivos

El equipo del IDL dedicado a este empeño es pequeño. Cuenta con un coordinador y dos miembros en el equipo central dedicados al diseño, acompañamiento y promoción de campo y con seis coordinadores locales, uno en cada distrito quienes, a su vez, conectan pequeños equipos de voluntarios dedicados al proyecto quienes reciben un estipendio por actividades de capacitación y sensibilización.

En el segundo año de ejecución del proyecto, momento en el que nos encontramos ahora, el proyecto se reduce a cuatro distritos y el énfasis está puesto en la sostenibilidad e impacto del proyecto en las provincias y a nivel nacional, enfatizando las buenas prácticas aprendidas en el primer año para su replicabilidad en el conjunto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

#### **A. Los objetivos de nuestro trabajo en los CODISEC son:**

1. Colaborar en la institucionalización y el adecuado funcionamiento del CODISEC a través del fortalecimiento de las capacidades de los actores principales del sistema a nivel local; municipalidad, Policía Nacional, Sociedad civil local, en particular, de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana.

2. Estudiar la evolución de la percepción de inseguridad, la victimización y la opinión acerca de las autoridades responsables en cada distrito a través de la elaboración de una línea de base y de una encuesta de salida para apoyar con información certera la elaboración del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, y medir el impacto del CODISEC y del proyecto.

3. Impulsar y acompañar experiencias locales de prevención de la violencia en niños, niñas y adolescentes en el marco del Plan de Trabajo del CODISEC.

4. Introducir la incorporación del componente de seguridad ciudadana en los Planes Concertados de Desarrollo y en los Presupuestos Participativos de las municipalidades con las que trabajamos.

5. Identificar potencialidades y vacíos en estas experiencias piloto, aprender de la buenas prácticas y difundir los logros para fortalecer el SINASEC.

Cada una de las experiencias piloto nos aporta aprendizajes en diferentes aspectos que los singularizan y que iremos relatando más adelante. Nuestro lema: "A problemas locales, soluciones locales" se refiere a que es en el espacio privilegiado de distrito en el que se pueden identificar los problemas y también las capacidades institucionales y sociales. Es también ahí en donde los vecinos y vecinas pueden participar, desde el diseño del Plan Distrital, pasando por su ejecución y fiscalizar de manera más cercana a las autoridades, formando parte de la evaluación de sus resultados, en el corto, mediano y largo plazo. Es, sin embargo, un proceso que recién se inicia.

## **B. Nuestra metodología de intervención privilegia:**

- Un enfoque territorial: el distrito
- Un enfoque institucional multisectorial: el CODISEC
- Un enfoque participativo: los foros, reuniones y asambleas por sector en cada distrito y las asambleas distritales.
- Un enfoque de evaluación de progreso y de resultados a partir de elaboración de las líneas de base.
- Un enfoque de aprendizaje de la experiencia para su replicabilidad.

## **C. La secuencia de actividades**

a) *La identificación de los distritos y de los coordinadores. Los convenios con las municipalidades y con el CONASEC*

El proceso de elección de los distritos ha sido relatado líneas arriba. Los y las coordinadoras fueron escogidos por sus experiencias en la promoción popular, su trabajo con organizaciones y líderes locales, legitimación social adquirida en años de labor en las localidad y/o su involucramiento en el trabajo de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, trabajo que fue impulsado por la Policía Nacional a través de la Dirección de Participación Ciudadana en 1997 en todo el país. Cada uno de estos coordinadores aportó una experiencia invaluable acerca del trabajo distrital y se convirtió en el pilar del fortalecimiento del CODISEC, ya sea como activo colaborador en la secretaría técnica del CODISEC (instancia que se instaló en dos de los seis distritos) o como miembro del CODISEC en virtud del Convenio firmado con el IDL.

Entre septiembre del 2003 y el primer semestre del 2004 se firmaron los convenios de cooperación con los alcaldes y alcaldesas. A inicios del 2004, con el Ministro del Interior, presidente del CONASEC, con el director General de la Policía Nacional y el secretario Técnico del SINASEC. Este marco de cooperación institucionalizó la intervención del IDL en cada uno de los seis distritos.

b) *La línea de base*

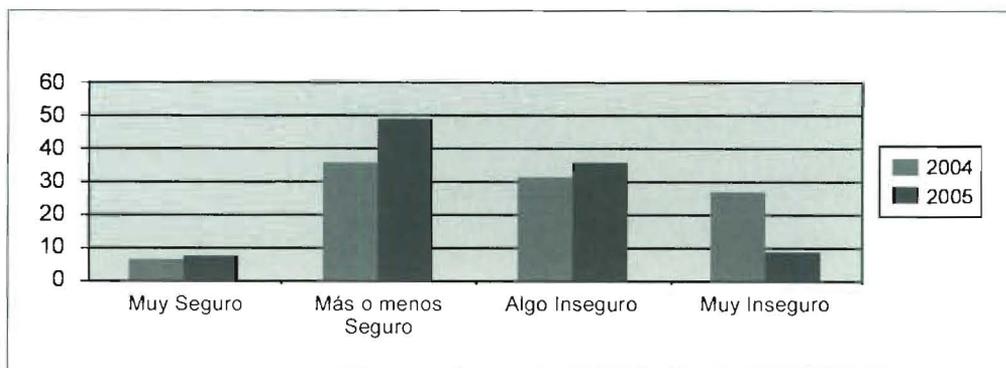
En cada uno de los distritos, los coordinadores locales realizaron un primer mapeo de la inseguridad, los recursos institucionales y sociales en cada distrito que fue presentado y discutido en una reunión de los seis con el equipo coordinador en Lima. A esta reunión se sumó el experto, José María Rico, quien ayudó en los primeros momentos del proyecto aportando un enfoque de trabajo al conjunto del

equipo. Esta asesoría se suma al permanente acompañamiento y evaluación de la experta de Justice Initiative, Rachel Neild.

Se diseñó una encuesta cuyos resultados servirían como líneas de base para monitorear los cambios producidos en la percepción de la seguridad a nivel local, la victimización y la evaluación de la acción de las autoridades. Estas encuestas se aplicaron en cuatro de los seis distritos en el primer semestre del 2004 y sirvieron de base en la elaboración de los planes distritales de seguridad ciudadana. Sólo en Bambamarca y en San Juan Bautista en Ayacucho no se aplicaron. En el primero, por ser una ciudad básicamente rural en la que era casi imposible realizar una encuesta técnica que aportara los datos que se requerían. Se trata de un distrito en el que el interés del IDL era, fundamentalmente, trabajar con las Rondas Campesinas, organizaciones sociales autónomas creadas para enfrentar el abigeato y su relación con la Policía Nacional y la Municipalidad. En el caso de San Juan Bautista, se iba a realizar un diagnóstico provincial en Huamanga con fondos de una operación de crédito del BID al Ministerio del Interior que nunca se materializó por los problemas de estancamiento de la reforma policial.

Mientras escribimos acerca de esta experiencia, salieron los resultados de la encuesta en San Juan de Lurigancho, Chilca, Nuevo Chimbote y San Juan Bautista, lo cual nos permite sostener que, en distritos pequeños como Chilca, no sólo mejoró en un 30% sino que las cifras de robos y otros delitos menores disminuyeron. Estamos en pleno proceso de evaluación de la relación entre la existencia y trabajo del CODISEC, nuestra intervención y estos resultados, sumamente alentadores, como lo revela esta comparación de los resultados entre la encuesta inicial y la realizada en el mes de marzo del 2005 en el distrito de Chilca, Huancayo.

### Comparación entre los principales resultado de la encuesta 2004-2005



Los principales hallazgos y cuadros de las encuestas fueron editados y difundidos en versión popular en 5.000 ejemplares para cada distrito de manera que sus resultados y el diagnóstico fuera compartido por, al menos, toda la dirigencia social y las instituciones que laboran en ese espacio territorial.

*c) Los planes Distritales de Seguridad Ciudadana*

Junto al trabajo de fortalecimiento del CODISEC, nuestro equipo se empeñó en la elaboración participativa de los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana. Es ésta la experiencia más exigente en términos del trabajo del Coordinador Local y del Equipo Central del proyecto, junto al mantenimiento de la actividad permanente del CODISEC. No en todos los distritos en los que trabajamos fue posible elaborar un Plan como el que hubiésemos querido y el que requería cada distrito. Diversas inercias y culturas institucionales complotaron contra un mejor resultado. De un lado, la cultura policial que reivindica para sí y exclusivamente todo lo referido a la seguridad ciudadana. De otro, la dificultad que tienen los alcaldes y regidores, así como los funcionarios municipales de percibir el aporte municipal en materia de prevención de la criminalidad: recuperación de espacios públicos, iluminación de avenidas y calles, cercado de terrenos baldíos, ordenanzas que limitan el consumo de alcohol, licencias de apertura y funcionamiento de locales como discotecas o chicherías, regulación del comercio ambulatorio y del transporte público. A ello, hay que agregar que se han puesto en marcha un conjunto muy importante de nuevas normas de manera simultánea: la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Descentralización. Ellas, junto al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana han puesto una excesiva presión sobre las autoridades municipales quienes debe lanzar procesos para elaborar los Planes Concertados de Desarrollo, los presupuestos participativos, los CODISEC's, todas tareas que se añaden al trabajo cotidiano. Finalmente, el exceso de presión sobre las organizaciones sociales para que participen en diferentes instancias del trabajo local. Se trata, básicamente de vecinos y vecinas en situación de pobreza y pobreza extrema con dificultades de tiempo y de recursos económicos, lo que dificulta una masiva participación en estas nuevas instancias distritales.

*d) Los foros*

Se han realizado tres foros distritales en la primera parte del proyecto. El primero de ellos, para elaborar un diagnóstico compartido entre los miembros del CODISEC y la comunidad del distrito sobre los problemas de inseguridad, sus causas y las propuestas para enfrentarlos. El segundo, sobre estado del avance del cumplimiento del Plan Distrital y el tercero varió según los distritos. En Chimbote, se trató de un foro organizado por las agrupaciones juveniles acerca de la prevención de la

violencia en niños, niñas y adolescentes. En San Juan de Lurigancho se realizaron tres especiales con esta población en riesgo en el primer año, tomando en cuenta a los estudiantes, maestros y padres de familia de 6 escuelas del distrito. Igual se hizo en Chorrillos. En el resto de distritos, el tercer foro sirvió de evaluación del primer Plan Distrital de Seguridad Ciudadana.

Actualmente, se preparan 4 foros provinciales, en Huamanga, en Huancayo, en Chimbote y en Lima para presentar las experiencias y aprendizajes del proyecto a otros distritos de cada provincia.

e) *El acompañamiento permanente.*

Los coordinadores locales realizan un trabajo cotidiano, no sólo de impulso al CODISEC, de asistencia a sus reuniones quincenales o mensuales, sino que se involucran con sus equipos en la capacitación y organización. Se puede medir el impacto de este trabajo en el número de Juntas Vecinales (organizadas por cuadras y manzanas) que se han incrementado producto del trabajo del equipo; en las actividades pro fondos realizadas para dotar de equipos de alerta: sirenas Y "PITOSLOCOS", en Chilca y en San Juan Bautista, o para dotar de chalecos distintivos a los miembros de las Juntas. Actividades que han puesto énfasis en algunos distritos, muy particularmente en San Juan Bautista, en la recuperación de espacios públicos, como la recuperación del Parque de Miraflores o Parque de "Los Amantes" o aquellas orientadas a la prevención en las escuelas secundarias del distrito con alumnos, profesores y padres de familia que es común a las experiencias de Nuevo Chimbote, San Juan de Lurigancho, Chilca y Bambamarca.

f) *Los materiales de capacitación*

Nuestra metodología de intervención implicaba la elaboración de material de capacitación sobre un enfoque en materia de seguridad ciudadana. Alejándose de una visión exclusivamente policial del problema, integrando a los diferentes actores sociales, impulsando una perspectiva de prevención. Un material que estuviese al alcance de todos los miembros de las instituciones que conforman el CODISEC y de manera especial, para los miembros de las Juntas Vecinales. Es así que se han editado más de 20.000 ejemplares del ABC de la Seguridad Ciudadana, y de la Guía Práctica de los CODISEC en una primera etapa. Luego, se han elaborado, editando y se difundirán en este mes de abril del 2005, dos folletos más, uno sobre Prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes relatando cinco experiencias exitosas en el país y otro, dirigido a la Policía, sobre Policía Comunitaria.

A los folletos, se suma el material de radio "Estamos a tiempo", serie con ocho mini programas de radio que se difunden en las estaciones de radio de cada distrito, en las bocinas y altoparlantes de los mercados, así como a través de la red de Idéele -Radio compuesta por 180 emisoras a nivel nacional. También, se han elaborado y difundido ocho programas de televisión para que sirva de sensibilización a través de su difusión en emisoras locales de TV y en Video Foros en los diferentes barrios y asentamientos humanos de cada distrito. Tanto los programas de radio como de televisión fueron elaborados con fondos provenientes de un proyecto de Open Society que financia al área de Reforma Policial y Seguridad Ciudadana del IDL.

### III. ¿Qué Hemos Aprendido?

1. Que el enfoque territorial en base al cual se ha diseñado el sistema es absolutamente acertado. Es en el núcleo básico del distrito y en sus diferentes sectores (dependiendo de la extensión y de la población) que se articulan los diferentes actores, los que diagnostican problemas de seguridad que varían muchísimo de distrito en distrito y que elaboran planes para prevenir y para enfrentar la delincuencia local.

2. Que la presencia de una nueva institución, el CODISEC, permite coordinar los esfuerzos de prevención y enfrentamiento de la delincuencia de mejor manera a nivel del distrito, ya que obliga a las diferentes instituciones a identificar sus responsabilidades y capacidades institucionales para tal efecto. Que la existencia del CODISEC en los distritos en los que trabajamos, el impulso a la organización de Juntas y las actividades de prevención dan resultados en la disminución de la percepción de inseguridad y aún en la victimización. Esto lo hemos comprobado a través de las encuestas en los distritos de Chilca y de Nuevo Chimbote. Mientras más pequeña es la jurisdicción, mayor posibilidad de evaluar el impacto.

3. Que es indispensable manejar un enfoque de seguridad ciudadana orientado fundamentalmente a la prevención y ello ha sido aportado en gran medida por el equipo del IDL. IDL es prácticamente la única organización no gubernamental que se ha dedicado a acompañar estos procesos en el país y que, por lo tanto, también está haciendo su propio aprendizaje de las potencialidades y limitaciones de su enfoque y del sistema que algunos de sus miembros diseñaron cuando estuvieron a cargo de la política pública de seguridad ciudadana en el marco de la reforma policial. Justice Initiative ha presentado en la reunión de Naciones Unidas sobre seguridad realizada en Bangkok la tercera semana de abril, nuestra experiencia debido a la originalidad que representa a nivel internacional, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>1</sup>.

---

1. United Nations 11th Congress on Crime. Thailand April 2005

4. Que al enfoque de prevención, debe añadirse uno de lucha contra la impunidad. Particularmente, en lo que se refiere al delito menor que constituye la mayor parte de los hechos delictivos en los distritos en los que trabajamos y en el país, según la única encuesta de victimización aplicada por el INEI en 1998 ya que los niveles de aprobación de los "linchamientos" son muy altos por la ineficacia e ineficiencia del sistema de justicia para amparar a las víctimas de los actos delictivos. La instalación de oficinas para los jueces de paz en las Comisaría, así como la implementación de programas de penas alternativas a la privación de la libertad en base a convenios del INPE (Instituto Nacional penitenciario), los gobiernos locales y el Poder Judicial, con la vigilancia de los vecinos organizados.

5. Que cada CODISEC debe tener una Secretaría Técnica capaz de acompañar al CODISEC y realizar el trabajo cotidiano de articulación del trabajo de los diferentes sectores que lo componen.

6. Que las municipalidades deben incrementar los montos destinados a aspectos de prevención de la criminalidad en sus presupuestos participativos y asumir el componente de seguridad ciudadana en sus Planes Concertados de Desarrollo como parte de sus compromisos en los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana. Particularmente en lo que se refiere a obras de recuperación de espacios públicos, iluminación de calles y avenidas, racionalización del transporte público y del comercio ambulatorio, así como fondos especiales concursables para impulsar micro y pequeñas empresas para jóvenes y la instalación de Casas de la Juventud en los diferentes sectores de cada distrito de acuerdo a la georeferenciación de los hechos delictivos y el mapeo de las situaciones de riesgo para niños, niñas y adolescentes en cada zona.

7. Que la Policía Nacional, a pesar de contar con una importante experiencia de prevención desde 1997, tiene que priorizar su enfoque de Policía Comunitaria y no dejar exclusivamente en manos de la Oficinas de Participación Ciudadana, su aporte al CODISEC y al SINASEC en su conjunto. La Comisaría y la prevención deben ser prioridades en la reforma policial, hoy estancada.

8. Que la Secretaría Técnica del SINASEC debe tener todas las herramientas, recursos económicos y voluntad política para realizar su mandato. Una prueba de que no cuenta con recursos ni voluntad política son las innumerables demandas de las diferentes instancias del Sistema al equipo del IDL, que se ha visto desbordado por los pedidos de asesoría y capacitación provenientes de comités distritales, provinciales y regionales para acompañarlos en el diseño de sus planes de seguridad ciudadana.

9. Que el rol de la sociedad civil local organizada es fundamental, en particular, las Juntas Vecinales. El aporte de los vecinos y vecinas organizadas en la provisión regular de información resulta ser un insumo importantísimo para cualquier diseño de plan distrital, para la georeferenciación de las situaciones de riesgo, como de los

hechos delictivos. Cada institución de la comunidad brinda información al comité. En algunos casos la información es deficiente o inexistente, frente a ello se debe trabajar más finamente en el futuro qué mecanismos son los más apropiados para el acopio de información relevante que sirva para la elaboración del Plan Distrital, junto a los estudios especializados. Que, en lo que se refiere a la Juntas Vecinales, es fundamental despolitizar por completo el trabajo con las Juntas Vecinales por parte de las autoridades municipales y también independizar a las Juntas Vecinales de la Policía Nacional. Las Juntas vecinales deben ser instituciones independientes que coordinan en el CODISEC y no brazos políticos de los alcaldes o alcaldesas ni sucursales de las Comisarías de cada sector. Estos dos objetivos son centrales para fortalecer el tejido social especializado que se ha ido generando en el Perú para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana.

**10.** Finalmente, hemos aprendido, que es indispensable la realización de líneas de base técnicamente elaboradas como las provistas por el proyecto del IDL a los CODISEC con los que trabajamos. Nos provee de insumos para la elaboración de los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana, criterios para el monitoreo de su ejecución y medición de impacto en la percepción y victimización en la comunidad.

Este es un proceso muy inicial y mal haríamos en extraer conclusiones contundentes. Las diez que hemos destacado son producto de la evaluación de un proyecto que lleva solamente un año y ocho meses de implementación, acompañando la ejecución de una política pública que se pone en marcha por primera vez en el Perú y que requerirá de medidas y programas de mediano y largo plazo para medir su real impacto en la prevención de la delincuencia a nivel local y en el crecimiento de la percepción de seguridad de la comunidad distrital.

## Cuadro 14

### **Municipio Armas Libre** San Martín e Ilopango - El Salvador

**Institución coordinadora:** Consejo Nacional de Seguridad Pública - CNSP

**Principales socios:** Ministerio de Gobernación, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Alcaldía Municipal de Ilopango y San Martín, Policía Nacional Civil, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y la Recuperación (BCPR)

**Ejecución:** 18 meses

#### **Descripción:**

El proyecto se enmarca en el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del CNSP. Para la ejecución del proyecto se suscribirán convenios de cooperación con las instituciones a nivel central como: CNSP, Ministerio de Gobernación, PNC y Alcaldías que garantizan el apoyo técnico y el respaldo institucional requerido para las acciones. La ejecución del proyecto en cada municipio cuenta con la participación activa de las Alcaldías de Ilopango y San Martín, así como de la Delegación policial de Soyapango.

El proyecto cuenta con seis componentes y cada uno de ellos con actividades que se describen a continuación:

#### **1. Prohibición municipal de la portación de armas en espacios públicos:**

- Asesoría técnica para la elaboración de ordenanzas municipales sobre la prohibición de armas de fuego y corte pulsante en San Martín e Ilopango.
- Realización de una movilización de opinión pública a favor de la iniciativa con la participación de líderes e instituciones.

#### **2. Aumento de la fiscalización policial referente a las armas:**

- Diseño del plan de trabajo para la intervención policial para el control de armas en concordancia con la nueva normativa municipal.
- Compra de los detectores de metales.
- Información, sensibilización y capacitación a agentes de la PNC. Información a la ciudadanía sobre las medidas de control (PNC)

#### **3. Campaña de opinión pública en los medios de comunicación masiva y alternativo de cobertura local y nacional**

- Creación de alianzas con los medios de comunicación local (radios privada, comunitaria, prensa, agencias de publicidad, empresa privada).
- Diseño y desarrollo de una campaña de información, sensibilización y movilización de los habitantes a través de los medios de comunicación masiva y alternativo.
- Evaluación del impacto de la campaña a través de sondeo de opinión antes y después de la implementación de las iniciativas.

#### **4. Recolección de armas entregadas voluntariamente por los ciudadanos**

- Asesoría técnica de BCPR para el diseño e implementación de un plan de recolección voluntaria de armas,
- Elaboración y difusión de mensajes sobre la importancia de recolectar armas de fuego, y mecanismos de para alcanzar esta meta, los cuales serán integrados a la campaña.

**5. Investigación sobre el impacto del proyecto en el desarrollo humano en el ámbito municipal:**

- Asesoría técnica para el diseño de la investigación sobre el impacto del proyecto en los ámbitos municipales.
- Definición de una línea base que incluye indicadores sobre el impacto de la violencia armada sobre la salud, pobreza, desarrollo, seguridad, convivencia.
- Sistematización de la experiencia
- Difusión de la sistematización del Proyecto y de los resultados de la investigación.

**6. Promoción de las experiencias municipales e identificación de insumos para el análisis de la actual legislación de armas de fuego.**

Realización de reuniones, conferencias y foros para promover las experiencias municipales e identificar insumos para el análisis de la actual legislación de armas de fuego.

**Objetivos**

General. Desarrollar una experiencia piloto de prohibición del porte de armas en dos municipios, que permita evaluar su impacto en el desarrollo humano y la pobreza y proporcionar insumos para incidir en la actual legislación nacional.

**Fuente:** PNUD El Salvador. Más información en [www.violenciaelsalvador.org.sv](http://www.violenciaelsalvador.org.sv)

## Cuadro 15

### Fortalecimiento de los mecanismos de control de armas pequeñas El Salvador

**Institución coordinadora:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD  
**Ejecución:** 2000, finaliza 2002

#### Descripción

El proyecto Fortalecimiento de los mecanismos de control de armas pequeñas, se enmarca en Programa Hacia Una Sociedad Sin Violencia desarrollado por el PNUD desde 1998. Esta iniciativa buscó promover el desarme de la población civil como una condición para reducir la violencia y mejorar los niveles de desarrollo humano.

#### Objetivos

El proyecto se desarrolló a través de una estrategia orientada a trabajar en diferentes perspectivas:

- Generación de información que oriente las políticas públicas y las acciones para reducir y controlar las armas de fuego y su impacto en la violencia.
- Adecuación de la legislación en materia de armas, y fortalecimiento de las instituciones vinculadas con su aplicación.
- Sensibilización social y educación ciudadana a favor del desarme y la no violencia.

#### Resultados

Uno de los aspectos innovadores del proyecto residió en las alianzas estratégicas y los liderazgos asumidos por una diversidad de actores que van desde entidades estatales vinculadas al tema de seguridad pública, educación y salud; organizaciones no gubernamentales cuyo quehacer esta relacionado con la defensa y promoción de los derechos de la niñez y la mujer; instancias académicas, entidades culturales y de servicio a la comunidad; así como la empresa privada, artistas y medios de comunicación.

A lo largo del proyecto se llevó a cabo la investigación *Armas de fuego y violencia* (PNUD, 2002), se redactó una propuesta de reforma a la Ley de Armas y se realizó la campaña de comunicación "¡Armas, ni de juguete!", entre otras actividades.

**Fuente:** PNUD El Salvador. Más información en [www.violenciaelsalvador.org.sv](http://www.violenciaelsalvador.org.sv)