

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

E.A.P. DE SOCIOLOGÍA

**Las Juntas vecinales en el fortalecimiento de la
seguridad ciudadana del distrito de San Juan de
Lurigancho, del 2006 hasta el 2009**

TESIS

para optar el título profesional de Licenciado en Sociología

AUTOR

Deici Marilú Dávila Altamirano

ASESOR

Nicolás Lynch Gamero

Lima – Perú

2010

Introducción

El presente estudio tiene por objetivo analizar cómo impacta la participación de las juntas vecinales en las acciones de seguridad ciudadana iniciadas por la Municipalidad y las comisarías del distrito de San Juan de Lurigancho entre el 2006 hasta el 2009.

La seguridad ciudadana es un concepto novedoso en América Latina. Esta noción nace cuando se agota la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que llevaron a la práctica los gobiernos militares de la década de 1970. La DSN entendía la seguridad como protección de los “intereses nacionales” frente a los “enemigos” del Estado, quienes, en la práctica, eran los opositores a la dictadura militar. En medio de las transiciones democráticas, la seguridad ciudadana aparece como un derecho de todas las personas a desarrollarse y cuyas políticas deberán garantizar la convivencia entre los ciudadanos. Así, los objetivos de la seguridad nacional se agotan y se establecen nuevos puntos de debate respecto de la seguridad en y para la democracia.

En el Perú, desde 2003, se impulsa una política de seguridad ciudadana a través de la Ley 27933. Para esto, se crean comités a nivel de las regiones, provincias y distritos del país. Estos comités son espacios multisectoriales donde participan las autoridades locales y los vecinos organizados. Dichos espacios tienen como principal tarea elaborar los planes locales para enfrentar la problemática de inseguridad ciudadana. En paralelo, existen las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) al interior de las comisarías, las cuales, entre otras tareas, organizan a las juntas vecinales, quienes también participan en las reuniones de los comités de seguridad ciudadana.

San Juan de Lurigancho (S JL) es un distrito interesante para estudiar cómo se da la participación vecinal en seguridad ciudadana, pues, entre 2003 y 2005, se llevó a cabo un proyecto ejecutado por el Instituto de Defensa legal (IDL) y la Municipalidad de S JL. Durante los dos años que duró este proyecto, se trabajó con el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, se formularon dos planes locales y se capacitaron a las juntas vecinales de las ocho comisarías del distrito. Sin embargo, al ingresar una nueva autoridad a la gestión municipal, no se priorizó los logros obtenidos por la anterior gestión, sino se le otorgó mayor importancia a la implementación del servicio de serenazgo. En este escenario, con esta investigación nos interesa responder las siguientes interrogantes: ¿Cómo se da la participación de las juntas vecinales en las comisarías de S JL?, ¿cómo perciben las juntas vecinales el rol que cumple el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de San Juan de Lurigancho (CODISEC-S JL)?, ¿cómo se da la participación de las juntas vecinales de S JL en su comunidad? y ¿cómo se puede avanzar hacia una estrategia que promueva una participación en seguridad ciudadana para la democracia?

Actualmente, es necesaria la implementación de espacios de diálogo entre las autoridades locales y los vecinos en materia de seguridad ciudadana, pues el mejoramiento de las condiciones de vida (vivir sin temor a ser agredidos) favorece la legitimación de un Estado Democrático. En ese sentido, la formación de los comités distritales es una importante iniciativa en el país para acercar la problemática de la inseguridad ciudadana. Pero, a siete años de creados estos comités, estas entidades todavía no se han legitimado en los distritos y en las provincias. Por ello, con este estudio buscamos aportar un primer análisis de cómo perciben los vecinos el trabajo realizado por la Municipalidad en las acciones de seguridad ciudadana y cuáles son los “cuellos de botella” que dificultan su participación.

Por otro lado, se encuentra la experiencia de las juntas vecinales de seguridad ciudadana organizadas por la Policía Nacional. Este estudio pretende analizar qué condiciones permiten dicha participación, pues el mejoramiento de la relación entre la autoridad policial y los vecinos es un elemento importante para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana en los distritos del país.

Por último, con esta investigación buscamos proponer algunos caminos por dónde transitar hacia una participación en seguridad ciudadana para la democracia. En la actualidad, las comisarías son las entidades que promueven esta participación, sin embargo, una mayor vinculación de los pobladores con el gobierno local es necesaria para que dicha participación se enmarque en un proceso realmente democrático.

Para este estudio, la estrategia metodológica se basó en la aplicación de entrevistas, con las que buscamos recoger y entender las percepciones sobre la participación de los integrantes de las juntas vecinales en las acciones de seguridad ciudadana lideradas por la Policía y por la Municipalidad de SJL. En primer lugar, se realizó una revisión bibliográfica de la literatura sobre participación vecinal en seguridad ciudadana. En segundo lugar, se realizó ocho *entrevistas en profundidad* para analizar la dimensión estructural de la participación de las juntas vecinales, por lo que se escogió a los entrevistados según tres criterios: espacio (1 poblador por cada comisaría del distrito), tiempo (más de 5 años siendo parte de las juntas vecinales) y sexo (50% mujeres y 50% varones). Una vez establecido los niveles estructurales de la muestra cualitativa, se procedió a entrevistar a los pobladores mediante el *muestreo por bola de nieve*¹. En tercer lugar, se realizó algunas *entrevistas semiestructuradas* a los siguientes actores sociales: Secretario Técnico del CODISEC-SJL (2003 - 2006), 2 promotores del proyecto del IDL en SJL, Secretario Técnico del CODISEC-SJL (2007 - 2010) y 4 promotores de las OPC de las comisarías de Caja de Agua, La Huayrona, 10 de Octubre y Mariscal Cáceres, según el *muestreo por conveniencia*². En cuarto lugar, se aplicó una ficha de encuesta para obtener información de las OPC de todas las comisarías del distrito. Por último, se analizó dos Encuestas de Seguridad Ciudadana realizados por el IDL, en 2003 y 2005, en SJL.

El presente estudio, al ser una investigación aplicada, no tendrá hipótesis de investigación.

Finalmente, hemos estructurado esta investigación en cuatro capítulos. En el *primer capítulo*, se analiza la relación entre seguridad y participación ciudadana a nivel teórico. En el *segundo capítulo*, se examinan los elementos de la política nacional de seguridad ciudadana y cuáles son los canales de participación que existen. En el *tercer capítulo*, analizamos cuál es el rol que cumple la Municipalidad y la Policía en el enfrentamiento de los problemas de inseguridad en SJL. En el *cuarto capítulo*, analizamos el discurso de los miembros de las juntas vecinales respecto a su participación en seguridad ciudadana y el rol que juegan las instituciones antes señaladas en este tema. Por último, planteamos algunas conclusiones y recomendaciones.

¹ Julio Mejía. "El muestreo en la investigación cualitativa". *Problemas metodológicos de las ciencias sociales en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales (UNMSM), 2002, p. 115-135.

² Julio Mejía, 2002.

Índice

Introducción

CAPÍTULO 1.

Perspectiva teórica: seguridad y participación ciudadana

1. Dos visiones contrarias: La Doctrina de Seguridad Nacional y la Seguridad Democrática.
 - 1.1. La Doctrina de Seguridad Nacional
 - 1.2. Seguridad democrática y seguridad ciudadana
- La prevención
- Los gobiernos locales
2. Participación ciudadana: elemento indispensable para la seguridad ciudadana en democracia
 - 2.1. ¿Qué es la participación?
 - 2.2. Desafíos de la participación en seguridad ciudadana

CAPÍTULO 2.

Política nacional de seguridad ciudadana en el Perú

1. Inseguridad ciudadana en Lima Metropolitana
2. ¿Cómo funciona el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana?
3. El nuevo rol de las municipalidades en la seguridad ciudadana
4. La Policía Nacional y la seguridad ciudadana
 - 4.1. Organización de las acciones de seguridad ciudadana desde las comisarías.

CAPÍTULO 3.

Inseguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho. ¿Qué rol juegan las autoridades municipales y policiales?

1. Perfil demográfico de San Juan de Lurigancho
2. San Juan de Lurigancho y la violencia política
3. El problema de la inseguridad ciudadana.
 - 3.1. Los principales problemas
 - 3.2. Participación ciudadana
 - 3.3. Evaluación de las autoridades locales
4. La Municipalidad de San Juan de Lurigancho y la seguridad ciudadana
Gestión Municipal (2003 - 2006)
Gestión Municipal (2007 - 2010)
5. La policía y la seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho

CAPÍTULO 4.

Percepciones de las juntas vecinales sobre las acciones de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho

1. Participación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en las acciones que promueven las comisarías.
 - 1.1. Motivaciones para la participación
 - 1.2. Acciones en seguridad ciudadana

- 1.3. Toma de decisiones y fiscalización de la labor policial
- 1.4. Evaluación del manual de las juntas vecinales
- 1.5. ¿Qué beneficios genera participar en las juntas vecinales?
- 1.6. ¿Qué costos genera la participación en las juntas vecinales?
- 1.7. Autoevaluación de las juntas vecinales
- 1.8. Elección de representantes
- 1.9. Prevención y control de la violencia
- 1.10. Evaluación de la relación entre los policías y juntas vecinales
2. Participación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en el CODISEC-SJL
 - 2.1. Evaluación del CODISEC
 - 2.2. Representación de las juntas vecinales en el CODISEC
 - 2.3. Evaluación del serenazgo municipal
 - 2.4. La Municipalidad y las juntas vecinales
3. Las juntas vecinales y el trabajo comunitario en seguridad ciudadana
 - 3.1. Promoción de la participación ciudadana
 - 3.2. Disponibilidad para participar
 - 3.4. Independencia de las juntas vecinales
4. Hacia una estrategia que promueva una participación en seguridad para la democracia
 - 4.1. Visión sobre la seguridad ciudadana
 - 4.2. Qué se espera del trabajo policial en seguridad ciudadana
 - 4.3. Qué se espera del trabajo municipal en seguridad ciudadana

Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Anexos

Capítulo 1.

Perspectiva teórica. Seguridad y participación ciudadana

En este capítulo, se explica cómo nace la noción de seguridad ciudadana y cuál es el rol que cumple la participación en las acciones que se diseñan a través de este concepto. La seguridad ciudadana es un concepto y una práctica contraria a la seguridad nacional, pues la primera enfatiza la protección de los derechos de las personas mientras que, en la segunda, prima la defensa de los intereses nacionales. Como política, la seguridad ciudadana debe estar liderada por los gobiernos democráticos y sustentarse en tres elementos básicos: una estrategia de prevención de la violencia, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la promoción de la participación ciudadana. Este último elemento juega un rol fundamental en el desarrollo de una visión de la seguridad ciudadana en y para la democracia.

1. Dos visiones contrarias: la Doctrina de Seguridad Nacional y la Seguridad Democrática.

1.1. La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)

Para Kazuo Ohgushi (2007)³, la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) es el conjunto de doctrinas y premisas abrazados por los militares de las Fuerzas Armadas y que tiene relación con salvaguardar los intereses nacionales. Asimismo, Francisco Leal (2003) señala que la DSN se constituyó en el mayor esfuerzo en la región latinoamericana por militarizar el concepto de seguridad, pues se defendía “la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad”⁴.

En la década de 1970, los militares en el poder llevaron a la práctica dicha doctrina orientándola a identificar a los supuestos enemigos del régimen político. ¿Quiénes eran estos enemigos? Las clases y partidos opositores al gobierno que, en la mayoría de casos, eran identificados como los agentes locales del comunismo. A decir de Guillermo O´Donnell (1997), estos gobiernos militares implementaron políticas de seguridad orientadas a imponer el “orden” a través de la coerción y el miedo⁵.

“...las políticas de seguridad interna dejaron en segundo plano la preocupación de la criminalidad ligadas a delitos contra la propiedad y se centraron en el control de las acciones políticas, el argumento utilizado era que dichas acciones iban dirigidas a mantener el orden nacional aunque de hecho vulneraban los derechos humanos” (Lucía Dammert, 2004)⁶.

³ Kazuo Ohgushi. “Doctrina de Seguridad Nacional y el Nuevo Profesionalismo de los Militares Sudamericanos”. *Seminario de Internacional Estudios sobre Militarismo: Doctrina, Seguridad y Desarrollo, un Acercamiento Histórico*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Mayor, agosto del 2007. Documento electrónico.

⁴ Francisco Leal. “La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur”. *Revista de Estudios Sociales N° 15*, 2003. Documento electrónico.

⁵ Guillermo O´Donnell. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: PAIDOS, 1997.

⁶ Lucía Dammert. “De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. Chile 1973 - 2003”. *Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador, 2004. Documento electrónico.

La visión militar del Estado de la DSN se basó en los siguientes principios⁷: aceptar como suprema lealtad, la lealtad a la nación; reconocer que las ideologías de izquierda y las guerrillas constituían graves amenazas para la nación; admitir la planificación militar para llevar a cabo los “objetivos nacionales” y consentir violaciones a los derechos humanos como medio legítimo para mantener el orden interno. Para Francisco Leal (2003), el desarrollo de esta doctrina fue funcional a la política de Estados Unidos, pues su planteamiento convenía con el simplismo con el que este país entendía los problemas sociales de la región.

Finalmente, como señala Fernando Carrión (2002), la seguridad ha transitado desde DSN, pasando por la noción de seguridad pública, hasta llegar a la seguridad ciudadana. En ese sentido, consideramos que el enfoque tradicional de la seguridad (seguridad pública), “donde se ve a la violencia como un problema de orden público que erosiona las instituciones estatales y donde estos actos son ejecutados por un enemigo interno”, es una visión heredada de la seguridad nacional y a la que se debe enfrentar con las nuevas herramientas de la seguridad ciudadana.

1.2. Seguridad democrática y seguridad ciudadana

El agotamiento de la Doctrina de Seguridad Nacional transcurre en paralelo a una serie de cambios y procesos mundiales: la integración económica, el fin de la Guerra Fría y las transiciones democráticas. Asimismo, se extingue el fenómeno de la violencia política al surgir nuevas “inseguridades” ligadas al aumento de la delincuencia común, de las pandillas juveniles y del narcotráfico. Estos fenómenos tienen por origen los barrios más pobres de las ciudades y son el resultado del aumento de las carencias sociales y económicas que genera la aplicación del neoliberalismo en América Latina⁸.

En este nuevo escenario, aparece la noción seguridad democrática, que tiene como antecedente la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática que suscriben Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en 1995. En este tratado se dice que la seguridad se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, en la existencia de gobiernos elegidos por sufragio universal y en el respecto por los derechos humanos.

Como lo señalamos líneas arriba, la seguridad ciudadana supera la visión tradicional de la seguridad pública porque se constituye en una mirada integral para enfrentar la violencia, pues se trata de un “... conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata de garantizar una vida digna a todo ciudadano”⁹.

Actualmente, construir una política de seguridad ciudadana es un reto para los países latinoamericanos, pues, en la actualidad, la aplicación de medidas represivas y del

⁷ Comisión Andina de Juristas (CAJ). *Seguridad ciudadana: cambios necesarios*. Lima: CAJ, 1999, p. 28 - 30.

⁸ Juan Pegoraro. “Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana”. *Nueva Sociedad* 167, mayo - junio 2000, p. 115. Documento electrónico.

⁹ Daniel Héctor de la Colina. *Una aproximación al concepto de seguridad*. Buenos Aires: Instituto de investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado de la Subsección Buenos Aires-Gendarmería Nacional, de la Universidad Católica de Salta, 1999. Citado por Patricia González. *Seguridad ciudadana. Cuadernos de seguridad y defensa* 2. Ciudad de Guatemala: FLACSO-Guatemala, 2003, p. 18. Documento electrónico.

principio de autoridad se impone a la prevención, la descentralización y la participación ciudadana, que son los lineamientos necesarios para llevar a cabo políticas de seguridad ciudadana en y para la democracia.

La prevención

Una acción preventiva es toda tarea orientada a evitar que el delito ocurra¹⁰, para esto, necesario analizar los factores individuales, sociales, estructurales y contextuales que favorecen la ocurrencia de los delitos.

Existe una visión de que lo contrario a la prevención es el control. Así, las políticas de control se restringirían a las acciones del sistema de justicia para que, una vez apresado al delincuente, se establezcan los mecanismos legales para determinar su responsabilidad penal¹¹. Para Irma Arraigada y Lorena Godoy (2000), esta sería una visión limitada del control, pues este mecanismo también debería incluir el mejoramiento de la organización policial, del sistema de justicia y del régimen penal para lograr un procedimiento eficiente que logre resocializar al transgresor¹². Sin embargo, como se verá a continuación, en la mayoría de experiencias latinoamericanas no existe un mecanismo que unifique ambas visiones de la seguridad.

Para Gino Costa (2007), son diferentes los logros alcanzados por los gobiernos que han optado por iniciar políticas de seguridad ciudadana con énfasis en la prevención o en el control¹³. En 2003, el gobierno de El Salvador impulsó medidas conocidas como “mano dura” y “súper mano dura” para enfrentar la violencia, llevando al extremo las políticas de control. Así, se elevaron las penas privativas de libertad y se emitieron leyes cada vez más severas para enfrentar la delincuencia, limitándose a trabajar con la institución policial y militar. Sin embargo, sin estrategias resocializadoras, estas medidas terminaron por convertir a las cárceles en centros de perfeccionamiento criminal. Por otro lado, la estrategia de la “Ventana Rota”, practicada en Nueva York, mostró la importancia de establecer el orden y el control de las calles gracias al trabajo unificado de la policía y del sistema penal. Sin embargo, estas medidas obviaron la intervención de otras instituciones para obtener una visión más amplia de la problemática de la ciudad. En Nueva York, la falta de una política social para enfrentar la inseguridad ciudadana derivó en la criminalización de todos conflictos de la ciudad. Para Gino Costa, el caso emblemático para América Latina es el de Bogotá. En esta ciudad, se aplicó la doctrina de la “cultura ciudadana” impulsada por la Municipalidad que, sin descuidar el control, comprometió a la ciudadanía en un proceso educativo para mejorar las prácticas sociales y hacerlas concordantes con las normas básicas de convivencia.

Tomando en cuenta a los autores citados, consideramos que una estrategia de prevención no debe limitarse a disuadir cualquier oportunidad para la ocurrencia de

¹⁰ Lucía Dammert. “Asociación gobierno local - comunidad en la prevención del delito”. *Ciudad y seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores), Santiago: FLACSO-Chile, 2005, p.54.

¹¹ Lucía Dammert y Patricia Arias. “El desafío de la delincuencia en América Latina. Diagnóstico y respuestas de política”. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Lucía Dammert y Liza Zúñiga (editoras). Santiago: FLASCO-Chile, 2007, p. 46. Marco Valle. “Notas sobre seguridad ciudadana”. *Seguridad Sostenible N° 8*, colección IIGC. Publicado el 17 de diciembre del 2002. Documento electrónico, [Consulta: 29 de mayo del 2007].

¹² Irma Arraigada y Lorena Godoy. “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”. *Revista de la CEPAL 70*, agosto del 2000. Documento electrónico

¹³ Gino Costa. *La Ventana rota y tres formas de luchar contra el crimen*. Lima: IDL, 2007.

un delito, sino reconocer a los problemas estructurales como la pobreza y la inadaptación como factores que promueven la ocurrencia de delitos. De esta manera, se podrían elaborar mejores alternativas para enfrentar la inseguridad ciudadana con resultados sostenibles¹⁴.

Los gobiernos locales

Para Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, los gobiernos locales son las entidades más adecuadas para trabajar en la prevención del delito, pues “las problemáticas de los ciudadanos son mejor conocidas y enfrentadas por los municipios que establecen relación permanente y directa con ellos”¹⁵. Asimismo, Alejandra Lunecke señala que el gobierno local tiene un rol fundamental en la seguridad ciudadana porque tiene el poder político para situar este tema en la agenda pública. Además, siendo el gobierno elegido cuenta con mayores ventajas para convocar a otros programas vinculados a la seguridad y asociarse con sectores privados, promoviendo la participación de los vecinos en el trabajo preventivo¹⁶.

Como se observa, actualmente implementar acciones de seguridad ciudadana ya no es atribución solo policial, sino también de los gobiernos locales. Entonces, ¿cómo se vinculan, ahora, los gobiernos locales y la policía para llevar a cabo estas acciones? Según las experiencias analizadas por Lucía Dammert, ambas instituciones se relacionan en los siguientes aspectos¹⁷:

- ? Asistencia policial en caso de emergencias.
- ? Control de los espacios públicos.
- ? Seguridad en actos públicos.
- ? Cumplimiento de reglas de tránsito.
- ? Cumplimiento de reglamento municipal (basura, contaminación, venta de alcohol).
- ? Control de comercio ilegal, entre otros.

Como se observa, la mayoría de estas actividades son estrategias disuasivas para controlar la delincuencia, lo cual es insuficiente por la potencial reincidencia del transgresor y porque no se abordan los problemas estructurales de las ciudades. Por esto, las experiencias de comités barriales de seguridad ciudadana¹⁸, que unifican tanto a las autoridades locales como a la población, son iniciativas interesantes porque permiten elaborar propuestas concertadas y que se fundamental en la real problemática del espacio donde viven.

¹⁴ Liza Zúñiga. “Participación comunitaria en la prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa”. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Lucía Dammert y Liza Zúñiga (editoras). Santiago: FLACSO - Chile, 2007, p. 141.

¹⁵ Lucía Dammert. “Asociación gobierno local-comunidad en la prevención del delito”. *Ciudad y seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores), Santiago: FLACSO - Chile, 2005, p. 51.

¹⁶ Alejandra Lunecke. “La prevención local del delito en Chile: experiencia del programa comuna segura”. *Ciudad y seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores), Santiago: FLACSO - Chile, 2005, p. 154.

¹⁷ Op. Cit, p. 65.

¹⁸ Lucía Dammert. “Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?”. *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos. Red 14 Seguridad ciudadana en la ciudad*, Lucía Dammert (editora), Programa URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Valparaíso, 2004.

2. Participación ciudadana: un elemento indispensable para la seguridad ciudadana en democracia

2.1. ¿Qué es la participación ciudadana?

La participación ciudadana cobra vigencia con la teoría de la democracia participativa. La participación no es un aspecto relevante para las teorías liberales, pues consideran que el "individuo libre e igual" se dispersa en sus exigencias personales y el Estado es tan solo un medio que proporciona un marco estable para la coordinación de las actividades individuales:

"Únicamente si el poder del estado está circunscrito por ley pueden los ciudadanos disfrutar de la libertad; es decir, si está circunscrito por normas que especifiquen los límites al ámbito de acción del estado; límites basados en el derecho individual a desarrollar las ideas y sus gustos propios, a perseguir los propios fines y a realizar los talentos y dones personales"¹⁹.

Carole Pateman critica esta idea de "individuo libre e igual", pues a pesar que los hombres y mujeres, negros y blancos, de clase baja, media y alta, y aquellos de diferentes etnias, tienen formalmente sus derechos, esto es de poco valor si no pueden disfrutarlos. Así, resulta esencial para la formación de un régimen democrático, impulsar la participación de la ciudadanía, pues una "democracia participativa [democracia directa] fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno"²⁰.

En el presente estudio, consideramos que participación ciudadana es la capacidad jurídica o política para intervenir individual o colectivamente, directa o a través de representantes, en los diversos procesos de gestión local o nacional que impactan sobre las condiciones de vida de las personas²¹.

Martín Tanaka (2001) afirma que la participación ciudadana no es una práctica natural o espontánea. Desde su perspectiva, se debe analizar la participación ciudadana a través del paradigma de movilización de recursos. Así, en espacios de baja complejidad, como las comunidades rurales casi aisladas y que aún demandan el acceso a bienes públicos esenciales, las personas se involucran de manera generalizada y colectiva a favor de sus demandas sociales. Pero, mientras las comunidades se encuentren más vinculadas e integradas al mercado y a centros urbanos (espacios de media y alta complejidad), con mayor acceso a bienes públicos, las demandas se presentan en forma de grupos de interés o por iniciativas individuales²².

¹⁹ Friedrich Hayek. *The road to Serfdom*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1976, p. 116 [Camino de servidumbre. Alianza, 1985]. Véase: David Held. "La nueva polarización de los ideales democráticos". *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial, 1993, p. 299-300.

²⁰ Carole Pateman. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, capítulo 2 y 6. Citado por David Held, 1993, p. 311.

²¹ Luis Chirinos. *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria - DFID editores, 2003.

²² Martín Tanaka. *Participación popular en las políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*. Lima: IEP, 2001, p. 10-11.

Para Tanaka, mientras más exigente es el horizonte de participación, se requiere de mayor calificación, tiempo y recursos para participar, por lo que este mecanismo suele excluir a la mayoría de ciudadanos. Así, se concibe la participación como un mecanismo temporal, dependiente de logros específicos y de necesidades determinadas²³. Una vez que estas condiciones se adquieren, la participación tiende a disminuir.

Eduardo Ballón y Luis Chirinos coinciden con Martín Tanaka al señalar que no existe una vocación innata de la ciudadanía a participar en el gobierno y los asuntos públicos. Sin embargo, Ballón afirma que la visión instrumental - que mide el logro en términos de resultados e intereses particulares - no es la única que define la participación, pues este mecanismo tiene un valor en sí mismo, en el que se privilegia la vocación de continuidad y de permanencia de quienes participan²⁴.

Por otro lado, nos interesa explorar dos aspectos claves de la participación: la ciudadanía y la representación. En primer lugar, la ciudadanía se refiere al "ser ciudadano", es decir, la identidad compartida que nos da derecho a intervenir en su desarrollo. En segundo lugar, la representación es fundamental porque es la capacidad asociativa de los ciudadanos y sus niveles de organización, cuya complejidad hace necesario la renovación de liderazgos²⁵.

En síntesis, el mecanismo democrático de la participación no se define solamente como una cuestión individual, sino en cómo los ciudadanos pueden organizarse y darle continuidad a este proceso. Existe un valor en sí mismo de la participación que, como observaremos en esta investigación, define la permanencia de los vecinos en las acciones de seguridad ciudadana llevadas a cabo en SJL.

2.2. Desafíos de la participación en seguridad ciudadana

En las experiencias de participación en seguridad ciudadana analizadas para el caso de América Latina, se observa dos desafíos que buscamos contrastar con la experiencia de San Juan de Lurigancho.

En primer lugar, estos casos de participación no son elementos representativos de la sociedad civil, pues son vistos como mecanismos con tareas definidas, donde se fomenta un rol únicamente consultivo de los participantes. Así, se deja poco espacio para las iniciativas creadas por los ciudadanos²⁶. En segundo lugar, se generan ciertas dudas respecto a lo que puede aportar la participación en seguridad ciudadana, pues, si este mecanismo no es orientado con responsabilidad, se podría acentuar la estigmatización territorial, limitando la agenda vecinal a construir "espacios defendibles" para alejar a los indeseables o instalar sistemas de alarmas para alertar a los vecinos²⁷.

²³ Martín Tanaka, 2001, p. 16-17.

²⁴ Eduardo Ballón. "Participación ciudadana en espacios locales. Notas para un balance necesario". *Participación y concertación en el Perú. Documentos para el debate. Cuadernos Descentralistas. N° 10*, Lima: Grupo Propuesta ciudadana, 2003.

²⁵ Mariana Llona. *Gestión local participativa: del barrio a la ciudad*. Lima: Desco, 2001, [Documento electrónico].

²⁶ Lucía Dammert, 2004.

²⁷ PEGORARO, Juan. "Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social". *Violencia, seguridad y justicia en América Latina*, Roberto Briceño- León (compilador), Santiago: CLACSO, 2002, 1º edición.

CAPÍTULO 2.

Política nacional de seguridad ciudadana ¿Cómo participar?

En este capítulo, se examina los elementos que forman parte de la política nacional de seguridad ciudadana. Para esto, se presentan algunos datos sobre la inseguridad ciudadana en Lima Metropolitana. Luego, analizamos el rol institucional que cumple la Policía Nacional y los Gobiernos Locales en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), creado en 2003. Con el SINASEC, se le otorgó el liderazgo a los Presidentes Regionales y Alcaldes, creándose los Comités de Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, en la actualidad, estos comités no vienen cumpliendo sus labores como indica la ley del sistema, principalmente respecto al fomento de la participación. Por el contrario, es la Policía Nacional quien organiza a la ciudadanía a través de las juntas vecinales de seguridad ciudadana.

1. La inseguridad ciudadana en Lima Metropolitana

El Perú tiene un problema importante de delincuencia común e inseguridad ciudadana en sus principales centros urbanos, de los que podemos distinguir la situación de Lima Metropolitana. Para Carlos Basombrío, las formas de inseguridad que se presentan en Lima son más difíciles de abordar, por su simpleza, masividad, multicausalidad y permanente reproducción²⁸. En el caso de la ciudad capital, estamos hablando de delitos menores, hurtos en las calles, robos a viviendas, venta de drogas, pandillaje juvenil, secuestros al paso y robos de autopartes de automóviles.

En los últimos cinco años, la sensación de inseguridad se ha mantenido en un alto nivel de incidencia. En 2003, el 73,9% de los limeños considera que la violencia generada por la delincuencia estaba en aumento²⁹. Dos años después, el 82,9% de limeños señalaron que el nivel de inseguridad se había elevado. En el 2007, casi el 85% consideró que la sociedad peruana es altamente violenta³⁰, lo que es confirmado en 2008, cuando se afirmó que el principal problema de la ciudad de Lima era la delincuencia (69%)³¹. Asimismo, la tasa de victimización es alta en la ciudad capital. Según el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica del Perú, tres de

²⁸ Carlos Basombrío. "¿Hay solución para la inseguridad ciudadana?". *Revista IDÉELE N° 153*, marzo 2003. Documento electrónico.

²⁹ Carlos Basombrío. *Perú 2003: Inseguridad ciudadana y delito común. Percepciones y realidades*. Proyecto Seguridad Ciudadana y Reforma Policial. Lima: IDL, 2003, p. 17.

³⁰ Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. *Barómetro social: seguridad ciudadana*, 2005 y I encuesta anual sobre situación de violencia en el Perú, 2007.

³¹ Ypsos Apoyo, Opinión y Mercado. *Opinión data. Resumen de encuestas a la opinión pública*. Lima, año 9, número 96, enero del 2008.

cada diez limeños declaran haber sido víctimas de algún delito en 2008. Siendo los más afectados las mujeres, las personas de tercera edad y los más pobres³².

Para la mayoría de limeños, el problema de la inseguridad es principalmente responsabilidad de la Policía Nacional y no de la Municipalidad. Sin embargo, un importante porcentaje de estos ciudadanos desconfía de la labor policial en la seguridad ciudadana³³. En este escenario, donde se deslegitima la autoridad municipal y la presencia policial, los pobladores de Lima vienen asumiendo un protagonismo inusitado en la seguridad ciudadana, al poner en práctica algunas medidas alternativas de seguridad en sus barrios. Por ejemplo, el 57% ha contratado servicios de vigilancia particular, el 32% ha optado por enrejear sus calles, el 29%, ha instalado puestos para el serenazgo y el 26% se ha organizado en rondas de vigilancia ciudadana³⁴.

Así, en los distritos populosos de Lima Metropolitana, se debe analizar la seguridad ciudadana no solo en el trabajo que realiza la Policía Nacional y los gobiernos locales, sino en el rol que juegan las organizaciones vecinales en este tema.

2. ¿Cómo funciona el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana?

En base al Acuerdo Nacional, cuya séptima política establece la “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana” y con las recomendaciones de la Comisión de Seguridad Ciudadana, se crea, en 2003, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) (Ley 27933)³⁵. El ente rector del SINASEC es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), cuya función es formular, conducir y evaluar la política de seguridad ciudadana a nivel nacional.

Para el SINASEC, la seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos y la contribución a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

La Ley del SINASEC establece la formación de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. Según el artículo 15° de esta ley, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana son “órganos técnico normativos” que formulan políticas de seguridad ciudadana en su respectivo ámbito territorial, mientras que, según los artículos 18° y 23°, los Comités Provinciales y Distritales son “órganos ejecutivos”.

Los Comités Regionales son presididos por el Presidente de la Región y los Comités Provinciales y Distritales por el Alcalde. A diferencia de los Comités Regionales, los Comités Provinciales tienen entre sus miembros a representantes de las juntas vecinales y de las rondas campesinas. La participación de estas organizaciones

³² Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú: “El problema de la inseguridad”. *Estado de la Opinión Pública*. Lima, 2008, año III. Citado por Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero. *La policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra, 2008 (a), p. 20.

³³ Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero, 2008 (a), p. 23.

³⁴ Instituto de Opinión Pública de la PUCP. “Seguridad”, 30 de agosto del 2008. [Documento electrónico]. Defensoría del Pueblo. *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención*. Informe Defensorial N° 142, Lima, 2009, p. 34.

³⁵ El SINASEC “tiene por objetivo coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social” (artículo 3° de la ley 27933).

también se da en los Comités Distritales,. La representación vecinal es elegida públicamente por los demás miembros de dichos Comités, según las normas que los integrantes establezcan.

Según los artículos 16° y 19° (Ley del SINASEC), los Comités Distritales están conformados por:

- ? La autoridad política de mayor nivel del distrito.
- ? El jefe distrital de la Policía Nacional.
- ? Un representante del Poder Judicial.
- ? Dos alcaldes de centros poblados menores.
- ? Un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana entre las organizaciones de este tipo existentes en su jurisdicción, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación.
- ? Un representante de las rondas campesinas, en los lugares donde existan, elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación.

De las funciones de los Comités de Seguridad Ciudadana, cabe destacar las siguientes³⁶:

- ? Formular la política de seguridad ciudadana en su respectiva jurisdicción.
- ? Dictar directivas sobre la materia.
- ? Coordinar con los Comités colindantes acciones conjuntas de seguridad ciudadana.
- ? Celebrar convenios institucionales con conocimiento del CONASEC.

Por otro lado, los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana tienen las siguientes atribuciones:

- ? Formular el diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana y elaborar el mapa de incidencia delictiva.
- ? Formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para reducir la criminalidad y delincuencia común.
- ? Promover la organización y capacitación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana que desarrollan las respectivas áreas de la municipalidad y la policía.
- ? Fomentar el debate público sobre seguridad ciudadana.
- ? Promover consultas ciudadanas sobre temas relacionados a la seguridad ciudadana.

El reglamento del SINASEC señala que los comités de seguridad ciudadana deberán implementar sus Secretarías Técnicas³⁷. El Secretario Técnico cumple un rol fundamental, pues es el soporte administrativo para el cumplimiento de las funciones de dichos Comités.

Finalmente, respecto a la promoción de la participación ciudadana, la Ley del SINASEC señala que los Comités Provinciales y Distritales son los encargados de promover mecanismos de consulta para que los vecinos se informen, propongan,

³⁶ Defensoría del Pueblo. *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Informe Defensorial N° 132*. Lima, 2008, p. 55.

³⁷ Defensoría del Pueblo, 2008, p. 57-58.

debatan e intercambien opiniones en materia de seguridad ciudadana. A estas reuniones pueden asistir organizaciones vecinales, sociales, religiosas, culturales, educativas y deportivas; coordinadores generales y zonales de seguridad ciudadana, cualquiera que sea la institución que la promueva; integrantes de las Mesas de Concertación; entidades del sector comercial y empresarial, entre otros. Según el artículo 22º, el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana debe promover como mínimo tres veces al año las consultas ciudadanas. Asimismo, el artículo 28º establece que el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana debe promover estas reuniones como mínimo cuatro veces al año.

La Defensoría del Pueblo (2008) realizó un estudio sobre el funcionamiento de los 26 Comités Regionales y 12 Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana³⁸. De esta evaluación, se concluyó que en la mayoría de estos Comités no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones ni de acervo documentario, lo que afecta la continuidad de las políticas regionales y provinciales de seguridad ciudadana. Así, también, en estos comités se ha venido cumpliendo solo formalmente con la lista de integrantes en las sesiones de los Comités, donde la participación de los municipios distritales, de las juntas vecinales y de las rondas campesinas ha sido insuficiente. Asimismo, no se ha identificado una práctica orientada a elaborar diagnósticos o planes de seguridad ciudadana³⁹.

Respecto a los Comités Distritales, Ciudad Nuestra ha publicado el texto "La percepción de los Alcaldes y Jefes Policiales sobre los comités de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana"⁴⁰, de donde se concluye que en los distritos coexisten dos visiones muy diferentes sobre la seguridad ciudadana, el de los policías y la de las autoridades municipales⁴¹. En ese sentido, una primera referencia de cómo trabajan los comités distritales son las dificultades que deben enfrentar ambas autoridades locales para implementar estrategias integrales contra los problemas de inseguridad ciudadana que afectan a su distrito.

En síntesis, en el país existen comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana unificados por una política desde el CONASEC. De esta manera, se afirma un modelo local para resolver la problemática de inseguridad ciudadana con una mirada multisectorial, pues los miembros de estos comités representan a las autoridades correctivas (policía, justicia, sistema penitenciario), pero también a los sectores preventivos (educación, salud, entre otros). Asimismo, este modelo de seguridad ciudadana fomenta la participación ciudadana a nivel de los comités provinciales y distritales.

Sin embargo, siendo la seguridad ciudadana un tema novedoso, estos Comités de Seguridad Ciudadana todavía no consolidan un trabajo para el mediano y el largo plazo. Se observa, además, las dificultades de la representación ciudadana para participar en estos comités. Mientras tanto, la Policía Nacional y la Municipalidad se

³⁸ La Defensoría del Pueblo (2008) evaluó el funcionamiento de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos, Trujillo, Chiclayo, Santa (Chimbote), Huancayo, Ica, Coronel Portillo (Pucallpa) y Piura.

³⁹ Op. Cit. p. 163-165.

⁴⁰ El análisis de Ciudad Nuestra se realizó sobre la base de las entrevistas realizadas a 15 Alcaldes y Jefes Policiales de los distritos de Ate, Barranco, Breña, El Agustino, Jesús María, La Victoria, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, San Isidro, San Martín de Porres, San Miguel, Surquillo, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo. En: Gino Costa, Enrique Yépez y Carlos Romero. *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra, 2008 (b).

⁴¹ Gino Costa, Enrique Yépez y Carlos Romero, 2008 (b), p. 54.

enfrentan en un juego aparte, pues, antes de darse la Ley del SINASEC, la Policía era la única institución que lideraba las acciones de seguridad ciudadana en los distritos. Ahora, con los cambios institucionales que se han dado en materia de seguridad ciudadana desde 2003, se han ampliado las funciones de las Municipalidades, abriendo paso al afianzamiento de un nuevo mecanismo de seguridad como el serenazgo.

3. El nuevo rol de las municipalidades en la seguridad ciudadana

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) señala que “los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades: siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización”⁴². Como se observa, en esta definición, el gobierno local se crea para mejorar la prestación de servicios a la comunidad, pero también como un espacio inmediato para participar.

En la década de 1990, el artículo 195° de la Constitución Política de 1993 decía que la Policía Nacional y las municipalidades cooperan en materia de seguridad ciudadana. Pero en este artículo no se establecía cómo se daría esta asistencia entre ambas instituciones.

Mediante una modificación a la Constitución en 2002, con la Ley 27680, se hicieron explícitas las facultades de las municipalidades en materia de seguridad ciudadana. Así, en el artículo 197° se señala que “las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía, conforme a ley”⁴³. Este cambio normativo, sin embargo, no vinculaba de manera orgánica las labores de la Policía y de la Municipalidad.

En enero del 2003, con la ley del SINASEC, se forman los Comités de Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, donde los Presidentes Regionales y Alcaldes serán las autoridades que presidirán estas entidades. A pesar de esto, aún no existía una ley municipal que regulara estas nuevas atribuciones.

Cuando se dio la Ley Orgánica de Municipalidades, en mayo del 2003, la seguridad ciudadana surgió como un servicio público de competencia municipal. Así, la nueva atribución de la Municipalidad Distrital sería organizar el servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando crea conveniente, siguiendo a las normas formuladas por la Municipalidad Provincial.

En la actualidad, el servicio de serenazgo es una figura municipal creada para brindar seguridad a través del patrullaje y el trabajo disuasivo. Para el General PNP (R) Enrique Yépez, la importancia del serenazgo es su aporte de recursos humanos y logísticos para apoyar a la Policía Nacional. La Policía, en correspondencia, apoya con presencia policial en las unidades de serenazgo, es decir, con la autoridad que otorga les a los policías contar con el uniforme y las armas reglamentarias, pues “... los efectivos del serenazgo no pueden actuar sin la presencia de efectivos policiales, porque estarían en caso de hacerlo usurpando funciones”⁴⁴. Cabe señalar que el serenazgo se ha extendido y, actualmente, se estima la presencia de 5 mil serenos en la capital, tanto en distritos prósperos, como San Isidro y Miraflores (con alrededor

⁴² Título Preliminar, Artículo I, Ley N° 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)*.

⁴³ Citado por Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero, 2008 (b), p. 93.

⁴⁴ Enrique Yépez, 2004, p. 192.

de 400 serenos) hasta en los emergentes como San Martín de Porres y Comas (no cuentan ni con 100 serenos cada uno)⁴⁵.

Por otro lado, también se han implementado oficinas municipales para direccionar el trabajo realizado por el serenazgo y para fortalecer la relación con los vecinos en materia de seguridad ciudadana. Desde estas oficinas, se han formado organizaciones vecinales para que participen en las acciones de seguridad que realiza la Municipalidad.

A favor de esta iniciativa, el año pasado, se promulgó la Resolución Directoral N° 170-2009-DIRGEN/EMG con el objetivo de implementar en los distritos de Lima Metropolitana los llamados "Planes Integrados de Seguridad Ciudadana entre los Gobiernos Locales y la Policía Nacional del Perú" y, así, unificar los recursos humanos y logísticos de la Municipalidad y de la Policía para mejorar el patrullaje y el control de las zonas con mayor incidencia delictiva. En esta resolución, se señala que la participación ciudadana es un elemento de la estrategia de seguridad, pues tanto la Policía como la Municipalidad deberán formar y capacitar a las juntas vecinales. Sin embargo, más allá de esta mención, no se dice cuál será el rol de estas organizaciones en las acciones de seguridad ciudadana en los distritos.

3. La Policía Nacional y la seguridad ciudadana

La Policía Nacional es la máxima institución pública facultada para preservar el orden interno y fortalecer la seguridad ciudadana⁴⁶. Como lo señala el artículo 166° de la Constitución Política del Perú: "la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad [seguridad ciudadana]. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras". Como se observa, esta finalidad se refiere a una función policial no definida por la represión, sino por el control y por la capacidad de resolver conflictos sin recurrir a la violencia⁴⁷.

Actualmente, para la mayoría de peruanos, la Policía es una de las instituciones más corruptas y con mayores dificultades para cumplir sus funciones. Para Gino Costa, la ineficiencia policial se agudizó con el surgimiento del terrorismo a principios de 1980, cuando las fuerzas policiales enfrentaron la violencia subversiva, pero descuidaron las expresiones criminales de menor envergadura. Este vacío fue copado gradualmente por las empresas de seguridad particular y el servicio de serenazgo de las municipalidades⁴⁸.

En la década de 1990, el gobierno autoritario de Alberto Fujimori transfirió el poder absoluto de la seguridad a las Fuerzas Armadas, marginando a la Policía del control del orden interno⁴⁹. Esta subordinación, produjo un alejamiento entre la Policía y su real deber con los ciudadanos. Durante la transición democrática, se dieron los primeros pasos para democratizar a la institución policial. El paso más importante

⁴⁵ Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero, 2008 (b), p. 95.

⁴⁶ Artículo 2°, *Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú*.

⁴⁷ Elisabeth Acha. "Ética y hábitos en la cultura de la Policía Nacional". *Patios interiores de la vida policial: ética, cultura civil y reorganización de la Policía Nacional*, Elisabeth Acha (ed.), Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002, p. 44.

⁴⁸ Gino Costa, 2004, p. 283-309.

⁴⁹ Elisabeth Acha, 2002, p. 55.

fue proceso de Reforma y Modernización de la Policía Nacional del Perú iniciado en 2002⁵⁰. A pesar de los logros obtenidos en los primeros años, la reforma se detuvo.

En 2007, para compatibilizar la organización policial con la estructura política de Lima Metropolitana se inicia la distritalización de las unidades policiales de Lima Metropolitana y el Callao. El objetivo es que en cada distrito exista una sola autoridad policial (jefatura distrital) que dirija, junto a su homólogo político, las estrategias para enfrentar la delincuencia y la inseguridad ciudadana de los distritos limeños. Sin embargo, esta forma de reordenar las jefaturas policiales en Lima originó más burocracia, pues se creó una instancia que concentró todos los recursos descentralizados de la Policía⁵¹. Pero, así como el proceso de reforma fue interrumpido, la distritalización fue desarticulada y, en su lugar, en 2009 se formaron 10 Divisiones Territoriales (DIVTER)⁵²

Por otro lado, en los últimos años el número de efectivos policiales han ido disminuyendo, de 120 mil en 1989 a 90,316 en 2007. Una situación más grave es la disminución de policías asignados a las comisarías, un hecho que ha afectado principalmente a los distritos con mayor población de Lima Metropolitana.

CUADRO N° 1

Distritos	Población 2007	Nº de efectivos policiales	Hab. por efectivo policial
Ate Vitarte	419,663	502	836
San Juan de Lurigancho	812,656	916	887
San Martín de Porres	525,155	537	978
Villa María del Triunfo	355,761	371	959

Fuente: Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero, 2008.

Elaboración: propia

En síntesis, la Policía Nacional presenta una débil institucionalización de sus políticas internas, que se hace visible en los aspectos humanos y logísticos que, en la actualidad, no permiten cubrir las demandas ciudadanas, sobre todo en las comisarías.

⁵⁰ Durante la reforma, se inició un importante esfuerzo por desmilitarizar la institución, se creó la Dirección de Policía Anticorrupción para asistir a los jueces y fiscales en sus investigaciones; se creó la Defensoría de la Policía para proteger a los policías de los abusos de su institución y garantizarles sus derechos y se instauró el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para mejorar las relaciones de la Policía con la comunidad y las autoridades locales. En: Carlos Basombrío. "Reflexiones sobre experiencias civiles de gestión pública de la seguridad" (borrador). *Seminario Internacional Capacidades civiles en la promoción de la seguridad humana: los desafíos para la seguridad regional en América Latina*. Chile: FLACSO, 28 y 29 de noviembre del 2005, p. 7-8. [Documento electrónico].

⁵¹ Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero, 2008, p. 30-31.

⁵² DIVTER Norte 1, que comprende los distritos de Los Olivos, Puente Piedra, Carabayllo, Santa Rosa y Ancón (once comisarías); a cargo de la DIVTER Norte 2 se encuentran los distritos de Comas, Independencia y la provincia de Canta (10 comisarías); la DIVTER Norte 3 cuenta con seis delegaciones policiales de los distritos de El Rímac y San Martín de Porres; la DIVTER Oeste contempla los distritos de Breña, Jesús María, Pueblo Libre, San Miguel y Magdalena (seis comisarías); en la DIVTER Centro hay 18 comisarías distribuidas entre los distritos de El Cercado, La Victoria y El Agustino; la DIVTER Este 1 tiene a su cargo el distrito de SAN Juan de Lurigancho (8 comisarías) y la DIVTER Este 2 abarca los distritos de San Luis, Santa Anita, Ate, La Molina, Cieneguilla y Lurigancho-Chosica (trece comisarías).

3.1. Organización de la seguridad ciudadana desde las comisarías

La comisaría es la célula básica de la institución policial y un elemento indispensable en una estrategia de seguridad ciudadana. Según la Resolución Ministerial N° 1091-2003-IN/PNP-2009, que aprueba el “Manual de Organización y Funciones de las Comisarías Policiales”, las comisarías son “los órganos básicos de relación y atención a la comunidad”⁵³.

Algunas funciones de la comisaría son⁵⁴:

- ? Garantizar, mantener y restablecer el orden interno y orden público en el ámbito territorial asignado.
- ? Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- ? Garantizar el cumplimiento de leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
- ? Prevenir, investigar y combatir la delincuencia a fin de garantizar la seguridad ciudadana, dentro del marco del respeto irrestricto a los derechos humanos.
- ? Cooperar con los Gobiernos Locales y Autoridades Políticas, en el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a ley.

La estructura orgánica de la comisaría está formada por 3 secciones: Órgano de Comando, de Apoyo y de Ejecución. El Órgano de Comando lo lidera el Comisario, cuya misión de planear, dirigir y controlar las actividades administrativas y operativas de la comisaría. El Órgano de apoyo está formado por el Departamento de Administración⁵⁵. Por último, el Órgano de Ejecución está formado por los Departamentos de Prevención Policial, Investigación Policial y Atención al Público.

En cada comisaría del país, existe una Oficina de Participación Ciudadana (OPC) que depende de la Dirección de Participación y Seguridad Ciudadana (DIRPASEC). Las OPC tienen por objetivo motivar a los vecinos y lograr su apoyo en los trabajos de prevención que realiza la Policía, por lo que, la tarea principal de las OPC es organizar y capacitar a los vecinos para su autoprotección mediante la conformación de juntas vecinales de seguridad ciudadana.

Las juntas vecinales de seguridad ciudadana es el programa más representativo de OPC. Para el Gral. Enrique Yépez (2004), la finalidad de las juntas vecinales es participar activamente en la seguridad del vecindario, comunicar a la comisaría de los hechos policiales que conocen y establecer un vínculo de coordinación permanente con la comisaría⁵⁶. Además de las juntas vecinales, las OPC dirigen otros programas de prevención social, entre las que destacan: el programa Colibrí, para apoyar a los niños que trabajan en las calles; el programa Patrulla Juvenil, para captar a adolescentes y jóvenes que participan en pandillas; el programa Policía Escolar, entre otros.

⁵³ Defensoría del Pueblo, 2009, p. 101.

⁵⁴ Op. Cit., p. 104.

⁵⁵ El Departamento de Administración tiene las siguientes funciones: 1) administrar el potencial humano, recursos logísticos y económicos asignados a la comisaría; 2) recibir, evaluar, registrar y tramitar la documentación administrativa y remitirla a otras unidades de la PNP, públicas y privadas, así como organizar y conducir el archivo; 3) dirigir las actividades relacionadas con informática, telecomunicaciones, identificación policial y criminalística en la comisaría. Op. Cit., p. 105.

⁵⁶ Yépez, 2004, p. 167.

Las juntas vecinales se organizan a través del “Manual de Procedimientos para la Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú”, que señala las pautas y lineamientos para hacer efectiva la participación ciudadana. Los actores involucrados que respaldan este manual son: el comisario, el jefe de la sección de participación ciudadana y proyección social, los promotores asesores de las juntas vecinales y los coordinadores de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en sus diferentes niveles (distrital, zonal, vecinal). Sin embargo, si bien se especifica los deberes de todos los actores señalados, las sanciones y prohibiciones comprenden solo a los miembros de las juntas vecinales.

Según este manual⁵⁷, las juntas vecinales son “... agrupaciones comunales y vecinales, de ciudadanos, que se organizan en forma voluntaria y solidaria, que contribuyen al accionar de la Policía para mejorar los niveles de orden y seguridad de sus respectivas jurisdicciones y están integradas por personas honorables que residen o laboran en una misma cuadra, manzana, sector, barrio... constituyen la célula básica de organización de participación de la población para la seguridad ciudadana”. En ese sentido, la misión de las juntas vecinales es “... desarrollar actividades preventivas, informativas y de proyección social en apoyo a las PNP para mejorar la seguridad ciudadana”.

Por otro lado, la naturaleza de las juntas vecinales es: voluntaria (siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos), vecinal, comunal, permanente, especializada en la seguridad ciudadana, solidaria, apolítica (su fin es la tranquilidad y seguridad vecinal) e integradora. Como se observa, en la formación de las juntas vecinales. Si bien las juntas vecinales son de carácter voluntario y comunal, en su formación, la Policía fomenta un rechazo a la política, dificultando su autonomía. Además, bajo este manual, las juntas vecinales no tienen capacidad fiscalizadora de la labor policial, pues este aspecto no se incluye en ningún capítulo del referido documento.

Las funciones de las juntas vecinales son: motivar el funcionamiento efectivo de las juntas, solicitar a la Comisaría capacitaciones en materia de seguridad ciudadana, informar a la Comisaría de los hechos policiales que conocen (en calidad de RESERVADO), comprometer a la población para participar con sus autoridades, apoyar la organización de nuevas juntas vecinales y colaborar en las acciones de emergencia producidas por desastres naturales. De esta manera, se observa que las funciones de las juntas vecinales están determinadas por las necesidades de la Policía, pues todas sus atribuciones están orientadas a prestar apoyo permanente a la labor policial.

La tarea más importante de los miembros de las juntas vecinales es proporcionar información en aspectos como: hechos policiales que reconozca; todo tipo de violencia; lugares, personas, horarios y modalidades que se dediquen a tráfico ilícito, micro comercialización de drogas, prostitución clandestina, pandillaje pernicioso, contrabando, estafadores o timadores, lugares sospechosos que son utilizados para esconder a personas secuestradas o desaparecidas, entre otros. Como se observa, varios de los aspectos señalados son propiamente policiales, por lo que resulta preocupante que se fomente alguna “responsabilidad” de los ciudadanos para brindar información en estos temas.

Por otro lado, la organización de las juntas vecinales es jerárquica, pues hay diferentes etapas para llegar a ser coordinador. Primero, los vecinos se convierten en

⁵⁷ Policía Nacional del Perú (PNP). *Manual de Procedimientos para la Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú*. Lima: PNP, 2008.

“vecinos vigilantes”. Un grupo de vecinos vigilantes (mínimo 10 integrantes) conforman una “junta vecinal” que debe elegir a su “coordinador”. Las juntas vecinales ubicadas en una zona eligen a su “coordinador zonal”. Los coordinadores de todas las zonas de la jurisdicción de una comisaría eligen a su “coordinador de comisaría”. En el caso que hubiese más de una comisaría en un distrito, se elige al “Coordinador Distrital” entre los coordinadores de cada comisaría.

Para elegir a los coordinadores llama la atención la poca claridad del manual, pues si bien en un párrafo se señala que estos son elegidos por los miembros de las juntas vecinales, más adelante se dice que los coordinadores de juntas vecinales son designados por el comisario, “... previa evaluación de su activa participación, liderazgo y ascendencia entre los demás integrantes de la Junta Vecinal a la que pertenece”. Este aspecto crea confusión, pues no se llega a entender qué rol juega el Comisario al momento de elegir a la representación vecinal.

Finalmente, si bien desde la Policía Nacional hay un importante interés por organizar a los vecinos, esta participación parece ajustarse a las necesidades policiales. La relación entre los policías y los vecinos, según se infiere del manual, es de arriba hacia abajo, lo que dificulta una mayor disposición ciudadana para controlar y fiscalizar la labor policial.

CAPÍTULO 3.

Inseguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho.

¿Qué rol juegan las autoridades municipales y policiales?

San Juan de Lurigancho es uno de los 43 distritos de Lima Metropolitana. Está ubicado al noreste de la Ciudad de Lima y se encuentra en un valle de clima húmedo, rodeado de pequeñas quebradas sin vegetación⁵⁸. Como distrito fue creado el 13 de enero de 1967 (Ley N° 16382), durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry.

En 2008, la cifra poblacional de San Juan de Lurigancho representó el 47,7% de la población de Lima Este y el 10,5% de la población de Lima Metropolitana⁵⁹. Así, siendo el distrito más poblado con 906,994 habitantes, cuenta con el mayor número de comisarías a nivel nacional (8): Comisaría de Zárate, Comisaría de Bayóvar, Comisaría de Canto Rey, Comisaría de La Huayrona, Comisaría de Santa Elizabeth, Comisaría de Caja de Agua, Comisaría de Mariscal Cáceres y Comisaría de 10 de Octubre. La principal comisaría del distrito es la de Zárate.

Por otro lado, mediante la Ordenanza Municipal N° 011-MDSJL (14 de agosto del 2003), se aprobó los “Mecanismos de Participación Vecinal para la Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto Institucional de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho”. Con dicha norma, se estableció los nuevos mecanismos

⁵⁸ Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación Distrital para el Desarrollo y Lucha Contra la Pobreza de San Juan de Lurigancho. *Procesos de construcción de la participación ciudadana concertada. Sistematización de la experiencia en el distrito de San Juan de Lurigancho (1980-2005)*. Lima: 2005, p. 13.

⁵⁹ IPSOS -APOYO. *Compendio*. 2008.

de relación entre la ciudadanía y el gobierno local, considerándose la sectorización territorial en 8 zonas, las que agruparon a 27 comunas.

“Las zonas son espacios territoriales con una tendencia clara de zonificación sea residencial, vivienda taller, comercio u otros, vialmente servida y delimitada por avenidas principales de otra zona, asimismo como geográficamente contenida dentro del límite Distrital que son las cumbres de los cerros que conforman la quebrada donde se ha asentado el distrito”. Por otro lado, “Las comunas vienen a ser divisiones internas que se han originado debido a la magnitud del territorio identificando internamente en cada zona con problemáticas internas comunes”⁶⁰. Las zonas y sus respectivas comunas en San Juan de Lurigancho son⁶¹:

ZONA1: Delimitado físicamente por las laderas del Cerro El Chivo, el Río Rímac y la Av. Próceres, es el actual ingreso del distrito. Concentra en un solo espacio a la Zona Residencial (Urb. Zarate, Urb. Mangomarca, Urb. Los Jardines de San Juan, Coop. de Vivienda San Pedro, Campoy etc.) Zona Comercial (Av. Chimú), Zona de Industria Liviana (Parcelación Semirústica Zárate) y Zona de Vivienda Taller (conformada por la Parcelación Semirústica Azcarrunz). Es decir es una zona heterogénea con problemas evidentes en cuanto a las vías que están saturadas por las funciones que deben de cumplir y para las cuales no han sido diseñadas creando problemas de tránsito, como es el caso de la Av. Chimú.

ZONA 2: Delimita con la cadena de cerros hacia el lado noroeste, al norte por la parcelación Canto Bello y al sur por la Av. Los Próceres. Es una zona principalmente residencial conformada por las urbanizaciones (Las Flores, San Hilarión, Chacarilla de Otero y otros) y las llamadas reubicaciones que posteriormente fueron invasiones de las laderas de los cerros que bordean el distrito.

ZONA 3: Es una zona mixta pues comprende la franja ubicada frente a la Av. Próceres de mayor desarrollo comercial, asimismo comprende las urbanizaciones y las ocupaciones de las laderas de los cerros para uso residencial e industrial (Fábrica Celima).

ZONA 4: Esta zona está delimitada por la antigua acequia, actualmente, Avenida El Sol. Comprende la zona conformada por el Pueblo Joven UPIS Huáscar y aquellos programas auspiciados por el gobierno para sectores de bajos recursos. A partir de esta zona, la estructura vial respecto a su interconexión distrito se encuentra limitada a dos vías principales de acceso (Av. Próceres y Av. Canto Grande).

ZONA 5: Está conformado por la Urb. Canto Rey, Urb. Semirústica Canto Grande y el sector I de la Ciudadela Mariscal Cáceres. La Urbanización Semirústica Canto Grande fue concebida como parte productiva de la ciudad satélite (Urb. San Rafael). Esta zona presenta sectores conformado por parcelas cuya consolidación se ha manejado de manera informal para uso de vivienda e industria, siendo un área potencial para una reestructuración urbana.

ZONA 6: Conformada por el Sector II y IV de la Ciudadela Mariscal Cáceres y los asentamientos humanos de las laderas de los cerros. La Ciudadela está parcialmente conformada por lotes de vivienda construidos a través de ENACE, mientras que los que no fueron entregados como módulos de vivienda vienen consolidándose progresivamente. Su única conexión con el distrito es a través de la Av. Próceres.

⁶⁰ Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (MDSJL). *Plan de Desarrollo Distrital Concertado de San Juan de Lurigancho (2005-2015)*. Lima: 2005, p. 6, documento electrónico.

⁶¹ MDSJL, 2005, p. 6-8.

ZONA 7: Con similares características a la zona 6, ya que está conformada por el Sector III de la Ciudad Mariscal Cáceres y asentamientos humanos de las laderas de los cerros.

ZONA 8: Está conformado íntegramente por el sector de la comunidad campesina Jicamarca ubicado dentro de la Jurisdicción del distrito. Carece de zonas de equipamiento y su acceso único es a través de la Av. Próceres de la Independencia.

GRAFICO N° 1
Mapa de San Juan de Lurigancho

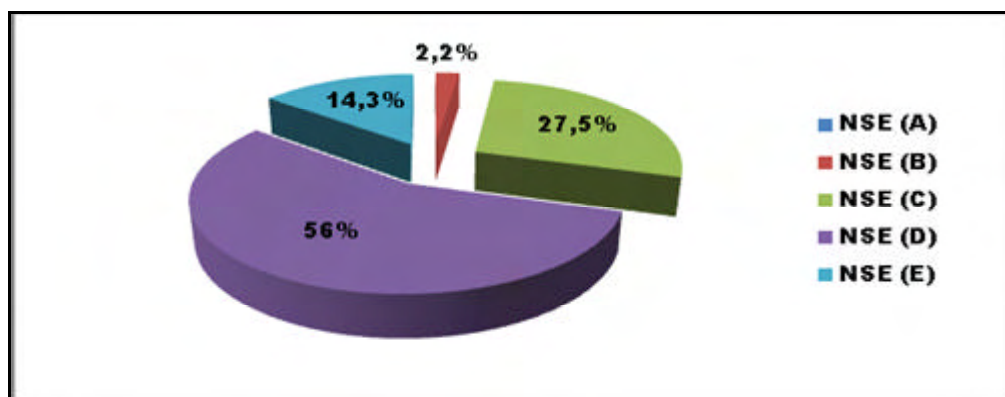


Fuente: Portal web de la Municipalidad de SJL

1. Perfil demográfico de San Juan de Lurigancho

Según Ypsos Apoyo 2008, San Juan de Lurigancho tiene una población principalmente pobre y muy pobre, que forma parte del Nivel Socio Económico (NSE) D y E. Asimismo, el (NSE) B y C representan solo el 16,5% del total de la población. En SJL no existe población que pertenezca al (NSE) A.

GRÁFICO N° 2
NIVEL SOCIOECONÓMICO 2008



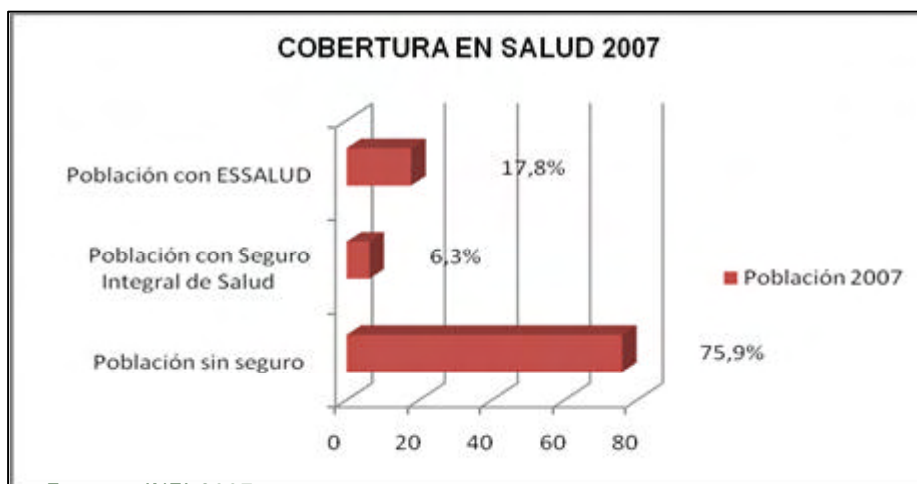
Fuente: IPSOS-APOYO, 2008
Elaboración: Propia

En San Juan de Lurigancho vive población bastante joven. En el 2005, los menores de 29 años conformaban casi el 60% de la población del distrito⁶². Según los Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda, la población de 15 a 64 años representa más del 68% de la población total, donde la edad promedio es de 27,9 años⁶³.

Respecto al nivel educativo, en San Juan de Lurigancho más del 90% de niños y adolescentes (de 6 a 16 años) cumplen con asistir regularmente a los centros educativos. Sin embargo, solo el 38% de pobladores, de 15 años a más, tiene educación superior. Además, todavía el 2,1% de pobladores del distrito es analfabeto, de cuya cifra, la mayoría son mujeres.

Respecto a la cobertura en salud, el 75% de la población del distrito no cuenta con un seguro de salud, pues solo el 17,8% está afiliado a ESSALUD y el 6,3% utiliza los servicios del Seguro Integral de Salud (SIS), que es el seguro para los más pobres.

GRÁFICO N° 3



Fuente: INEI 2007

Elaboración: Propia

Si hablamos de la Población Económicamente Activa (PEA), esta cifra representa el 59% de la población del distrito. La PEA femenina es del 45,7% y la PEA masculina es del 72,5%.

¿En qué trabajan los pobladores de San Juan de Lurigancho? La mayoría (22,1%) son comerciantes y un 20,6% labora como empleado no calificado, peón o vendedor ambulante. Asimismo, el 18,1% trabaja como obrero u operador de máquinas en

⁶² INEI. Censo de Población y Vivienda 2005.

⁶³ INEI. Censos Nacionales 2007. XI de población y VI de vivienda.

industrias y manufacturas y el 13,6%, como obrero de construcción o en fábricas de confección.

Por otro lado, si hablamos de la calidad de las viviendas y su infraestructura, se observa que el 78,5% de casas han sido construidas con ladrillo o bloque de cemento. Sin embargo, aún el 27,7% de pobladores no cuenta con conexiones de agua dentro de su vivienda y el 26,1% necesita el servicio de red pública de desagüe al interior de sus hogares. A pesar de ello, actualmente, el 91,7% de pobladores del distrito se beneficia con el alumbrado eléctrico público.

En síntesis, en San Juan de Lurigancho, la mayoría de su población es joven, sin embargo, los problemas sociales que tienen que enfrentar los ciudadanos, como una educación, salud y trabajo precarios, no permiten que esta potencialidad sea la base del desarrollo del distrito.

2. San Juan de Lurigancho y la violencia política

Desde su fundación, San Juan de Lurigancho se convirtió en el principal destino de la población migrante durante los años de violencia política⁶⁴. A inicios de 1980, el contexto social del distrito era inestable, tanto por el abandono del Estado y el deterioro de la situación económica como por la presencia de Sendero Luminoso, cuya principal motivación era atraer más adeptos a favor de sus causas⁶⁵.

Para la CVR, las primeras zonas creadas en el distrito presentan las características propias del proceso de violencia política. La zona baja es la más antigua, poblada entre las décadas de 1960 y 1970, y comprende los poblados de Las Flores, San Hilarión, Zárate, Tres Compuertas, Canto Grande, San Rafael, Canto Bello, Canto Sol, Canto Nuevo, Chacarilla de Otero, Caja de Agua y Santa Elizabeth. La zona intermedia comprende Huáscar, Huanta I, Bayóvar, Proyectos Especiales, Arriba Perú, 10 de Febrero, Villa Hermosa y 9 de Octubre. La zona alta se puebla en la época de mayor actividad de Sendero Luminoso, entre los años 1980 y 1990, y agrupa los poblados de Huanta II, Enrique Montenegro, Cruz de Motupe, José Carlos Mariátegui, Santa María y Ciudad de los Constructores. En la zona intermedia y baja, Sendero Luminoso utilizó diversos mecanismos persuasivos, pedagógicos y coercitivos para ganarse a la población. De esta manera, Sendero iba adaptándose a la ciudad y conseguía debilitar la presencia del Estado en las zonas más pobres de Lima.

La población de este distrito también fue víctima de las huestes de Sendero Luminoso. Por ejemplo, el 14 de setiembre de 1991, un grupo de atacantes asesinaron a unos dirigentes del asentamiento humano Juan Pablo II. En abril de 1992, otro grupo acabó con la vida de tres dirigentes de los pueblos de Huanta, Proyectos Especiales y de la Asociación de Vivienda Canto Grande. En este último caso, los subversivos dejaron sobre el cuerpo de una de las víctimas un cartel que decía: "así mueren los soplones", "muerte a los que apoyan a las Fuerzas Armadas", "muerte a las cabezas de las rondas urbanas". A estas acciones criminales, se sumaron las acciones represivas de las fuerzas del orden. Durante el gobierno de Alberto Fujimori, se intensificaron las famosas "batidas" y operativos de rastrillaje, lo que acentuaba el clima de mayor inseguridad en el distrito⁶⁶.

⁶⁴ "... entre 1940 y 1980 su población se incrementó 461 veces, mientras que entre 1972 y 1981 llegaron cada año 20,000 nuevos pobladores". Comisión de la Verdad y Reconciliación - Perú. *Tomo IV. La violencia en las regiones-zona II: San Juan de Lurigancho*. Lima: 2004.

⁶⁵ CVR, 2004.

⁶⁶ CVR, 2004.

Así, en San Juan de Lurigancho, las acciones criminales de Sendero y de las fuerzas del Estado dejaron huellas físicas y mentales en sus pobladores. Este hecho, sumado a las carencias sociales y económicas del distrito, forma actualmente el caldo de cultivo que explica, en buena medida, el aumento sostenido de la percepción de la inseguridad ciudadana.

3. El problema de la inseguridad ciudadana

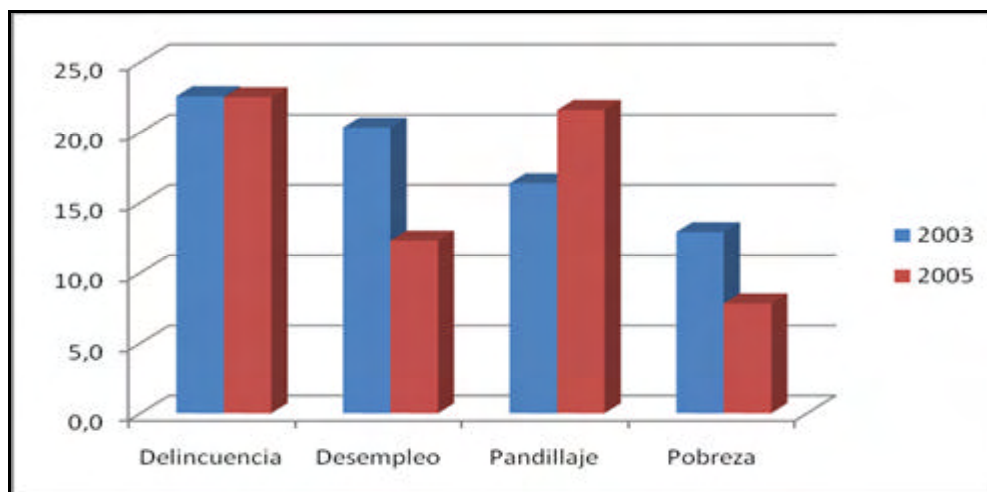
En esta parte de la investigación, analizaremos dos estudios de seguridad ciudadana realizados en San Juan de Lurigancho por el Instituto de Defensa Legal (IDL) en 2003 y 2005.

3.1. Los principales problemas

En el 2003, los vecinos de San Juan de Lurigancho percibían que los principales problemas del distrito eran la delincuencia (22,6%) y el desempleo (20,3%), seguidos por el pandillaje (16,4%) y la pobreza (12,9%). En el 2005, la delincuencia se mantenía como uno de los principales problemas que aquejaban al distrito (22,5%), pero aumentó sustancialmente la percepción sobre el incremento de las pandillas (21,6%) por encima del desempleo (12,3%) y la pobreza (7,8%).

Según estas cifras, para los vecinos de San Juan de Lurigancho, tanto la delincuencia (inseguridad ciudadana) como la pobreza son los problemas sociales que más afectaban la convivencia vecinal en el distrito.

GRÁFICO N° 4
Principales problemas en San Juan de Lurigancho



Fuente: IDL 2003 - 2005 (Cuadros N° 4)

Elaboración: propia

En 2003, el 46,7% de vecinos se sentía “más o menos seguros”. En 2005, llama la atención el aumento de “muy inseguro” (27,9%) que, en 2003, era solo del 14,9%⁶⁷. Como se observa, la percepción de que el delito aumenta en este distrito es constante. Sin embargo, ante la pregunta “si en los últimos 6 meses ha sido víctima de un robo o intento de robo”, tanto en 2003 como en 2005, más de 70% de los entrevistados responde que no⁶⁸.

¿Qué significa esta diferencia entre el miedo y la cifra real de victimización? Para Carlos Basombrío, la sensación de inseguridad tiene que ver con el cómo perciben los ciudadanos su entorno y la ciudad donde viven⁶⁹ y no tanto con el dato real de victimización. Por esto, en distritos donde la mayoría de pobladores vive en condiciones precarias, el sentimiento de inseguridad tiende a ser mayor.

Por otro lado, si bien la violencia familiar no aparece como un problema de inseguridad ciudadana en los estudios realizados por el IDL, en 2004 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)⁷⁰ realizó un estudio sobre este tema y constató que en el distrito de San Juan de Lurigancho seis de cada diez mujeres eran víctimas de la violencia en sus hogares. Asimismo, según la información brindada por la División Territorial Este 1 - San Juan de Lurigancho (DIVTER Este 1 - SJL), entre enero y julio de 2009, el mayor número de denuncias realizadas corresponden al delito de violencia familiar, con 3,064 casos (41%), seguido por los delitos cometidos contra el patrimonio (37,6%).

CUADRO N° 2
Incidencia delincriminal (DIVTER Este 1 - SJL)
(Enero a julio del 2009)

Tipo de Delitos	N° de denuncias
C.V.C.S ⁷¹ .	610
C. la libertad	305
C. el patrimonio	2783
C. la fe pública	53
C. orden monetario	59
C. terrorismo	0
C. adm. pública	21
C. tranquilidad pública y actos vandálicos	12
Tenencia ilegal de armas	35
Violencia familiar	3064
otros	453
Total	7395

⁶⁷ Ver cuadro N° 11 (2003) y cuadro N° 11 (2005).

⁶⁸ Encuestas 2003 y 2005, Cuadros N° 21.

⁶⁹ Carlos Basombrío. *Perú 2003: Inseguridad ciudadana y delito común. Percepciones y realidades*. Lima: IDL, 2003, p. 6 - 8.

⁷⁰ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). *Violencia familiar y sexual en mujeres y varones de 15 a 59 años. Estudio realizado en los distritos de San Juan de Lurigancho, Puno y Tarapoto*. Lima: MIMDES, 2006, documento electrónico.

⁷¹ (C.V.C.S): Delito contra la vida, el cuerpo y la salud: lesiones, homicidio, aborto, entre otros.

Finalmente, respecto a las causas del aumento de la delincuencia en San Juan de Lurigancho, en 2003, la mayoría de pobladores consideraba que una de las principales causas de esta situación era la “falta de trabajo” (81,4%) y, en segundo lugar, la “falta de comunicación de los padres/mala formación de los hijos” (28,5%)⁷². En 2005, la mayoría de pobladores consideraba que las acciones más importantes que debería impulsar el gobierno para disminuir la delincuencia era “crear programas de apoyo a los jóvenes para evitar que caigan en el delito” (42,8%) y mejorar la situación económica de los hogares (17,3%). Es decir, por estos años, la mayoría de pobladores de este distrito soslayaba las estrategias represivas para luchar contra la inseguridad ciudadana, pues este mecanismo solo era apoyado por el 14,2% de los entrevistados⁷³.

3.2. Participación ciudadana

En 2005, los vecinos de San Juan de Lurigancho venían ejecutando algunas medidas para protegerse de la delincuencia. Así, el 29% decidió enrejear sus viviendas y calles; el 6,6%, colocar alarmas; el 42,6%, contratar vigilantes; el 14,7%, trancar las calles; el 4,3%, comprar un arma y el 46,3%, adquirir un perro guardián⁷⁴. Cabe señalar que, entre 2003 y 2005, el uso de tranqueras y rejas para cerrar las calles aumentó en 10%.

Por otro lado, un importante número de pobladores afirmaba que linchar a los delincuentes era una medida efectiva para enfrentarlos, ya que es la “única manera de atemorizarlos” ante la ausencia de la justicia y del Estado. Para estos pobladores, la Policía “no es garantía” porque “los sueltan”⁷⁵. Es preocupante observar que, entre 2003 y 2005, la aprobación del linchamiento aumentó en un 17,8%.

Finalmente, cabe analizar la participación vecinal a través de organizaciones. En 2005, el 93,9% de pobladores de San Juan de Lurigancho consideró importante organizar a los vecinos para autoprotegerse de la delincuencia mientras que un 84,9% afirmaba que sí estaría dispuesto a participar de estas organizaciones de ser necesario. En ese sentido, se observa un importante potencial para participar en acciones de seguridad ciudadana entre los vecinos de este distrito. Sin embargo, cuando se les preguntó si conocían el trabajo de las juntas vecinales de seguridad ciudadana, solo el 31,4% afirmó conocerlo.

Por todo esto, es indispensable que el trabajo de las juntas vecinales, dirigido solo por la Policía, sea asumido también por la Municipalidad, para que esta organización vecinal gane mayor legitimidad entre los ciudadanos de este distrito.

3.3. Evaluación de las autoridades locales

Entre 2003 y 2005, el 72% de pobladores de San Juan de Lurigancho señalaban que la Municipalidad “no está haciendo todo lo que está a su alcance para atender los problemas de la seguridad ciudadana en el distrito”.

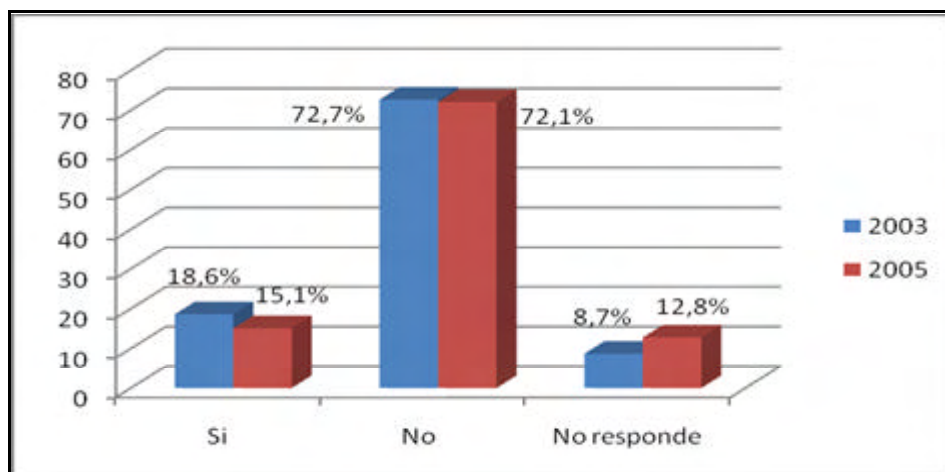
⁷² Ver: cuadro N° 35 (2003)

⁷³ Aumento de la severidad de las penas carcelarias (11,6%) y construir más cárceles por el 2,6%. Ver: cuadro N° 39 (2005).

⁷⁴ Ver cuadros N° 31, 32, 33, 34, 35 y 36 (2005).

⁷⁵ Ver cuadro N° 38 (2003).

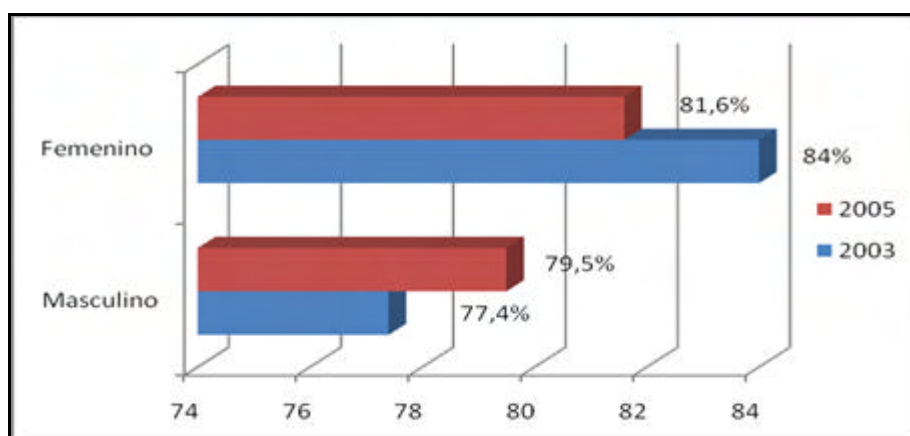
GRÁFICO N° 5
Gestión municipal de la seguridad ciudadana



Fuente: IDL 2003 (Cuadro N° 49) - 2005 (Cuadro N° 46)
 Elaboración: propia

Asimismo, una gran mayoría de pobladores afirmaba que la Policía inspiraba “poca o ninguna confianza”. Este porcentaje era mayor en las mujeres⁷⁶. El problema de la desconfianza en la Policía va de la mano con la percepción de su ineficiencia, ya que, ante la pregunta “¿la policía vigila o patrulla el barrio lo suficiente?”, la mayoría de entrevistados responde que “muy pocas veces” y “nunca”.

GRÁFICO N° 6
Desconfianza policial según sexo



Fuente: IDL 2003(Cuadro N° 43) - 2005 (Cuadro N° 48)
 Elaboración: propia

Esta deslegitimidad de las autoridades locales (Municipalidad y Policía) en relación a su trabajo en la inseguridad ciudadana, contrasta con la información de que un 70,2% afirmaba que las medidas con mayores resultados para combatir la delincuencia

⁷⁶ Ver, en el 2003, cuadro N° 43 y en el 2005, cuadro N° 40.

serían los “patrullajes mixtos de policías y vecinos”. Es decir, los pobladores ya concebían una interesante forma de resolver la inseguridad a través de un esfuerzo mancomunado entre autoridades y ciudadanos.

4. La Municipalidad de San Juan de Lurigancho y la seguridad ciudadana

Gestión municipal (2003-2006)

En paralelo al inicio de una nueva gestión municipal (2003-2006), se da la Ley del SINASEC. En un inicio, esta norma resultó poco práctica para las Municipalidades, pues el reglamento para su ejecución recién se publica en octubre de 2003.

En San Juan de Lurigancho, el nuevo Alcalde, Sr. Mauricio Rabanal (Partido Político Somos Perú) juramenta al primer Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC-SJL) el 20 de junio de 2003. Este primer comité estuvo conformado por el Gobernador, los representantes del Poder Judicial, de la Policía Nacional, del Ministerio Público, del Club de Leones de Zárate, de la Defensoría del Pueblo, de la Iglesia Católica, de las juntas vecinales de seguridad ciudadana y por un regidor de la Municipalidad.

Además de esto, se logra modificar el organigrama municipal para conformar la Jefatura de Seguridad Ciudadana que entraría en vigencia a partir del año 2004. Según la sesión del CODISEC-SJL, del 15 de octubre del 2003, al emitirse la ley del SINASEC, se tenía previsto realizar un proyecto piloto de seguridad ciudadana en la jurisdicción de La Huayrona. En este escenario, ingresa el IDL para fortalecer los primeros avances en materia de seguridad ciudadana de la Municipalidad.⁷⁷

“Creo que el municipio tenía la intención de trabajar el tema de seguridad ciudadana; el problema que pasaba en SJL, como en cualquier distrito, es que no sabían cómo se iba a hacer. Entonces, cuando llega el IDL y dice que tiene un proyecto y que lo haremos de esta manera, entonces les parece bien” (Coordinador del proyecto IDL para SJL, 48 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009).

El proyecto de seguridad ciudadana inicia sus actividades en octubre del 2003, con el primer foro distrital “Elaboración de una Agenda Distrital de Seguridad Ciudadana para San Juan de Lurigancho”. Este foro promovió el debate sobre la importancia de la seguridad ciudadana y contó con la participación de muchos dirigentes distritales, que fueron invitados a través de las comisarías del distrito.

En 2004, se elabora el primer plan de seguridad ciudadana de San Juan de Lurigancho, el cual fue presentado a la comunidad en un segundo foro realizado ese mismo año. Un elemento importante de este plan fue su “visión social” de la seguridad, que “no solo es luchar contra la violencia en las calles, es también crear las condiciones de vida digna que prevengan las acciones violentas”⁷⁸.

Por otro lado, la Jefatura de Seguridad Ciudadana fue creada para apoyar a las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional. Este reconocimiento al trabajo vecinal, en opinión del jefe de seguridad ciudadana, mejoró las relaciones entre la Municipalidad y la Policía Nacional.

⁷⁷ Luis Villafranca. *San Juan de Lurigancho: Historia y balance del CODISEC al 2005*. Lima: IDL, 2005, documento electrónico.

⁷⁸ Comité Distrital de San Juan de Lurigancho (CODISEC-SJL). *Plan local de Seguridad Ciudadana de San Juan de Lurigancho*. Lima: CODISEC-SJL, 2004, p. 4.

“La función principal [de la Jefatura de Seguridad Ciudadana] era promover la participación de los vecinos en seguridad ciudadana y promover la relación de la municipalidad con la Policía Nacional. Cuando comenzamos a trabajar nuestra misión era crear un puente entre el municipio y la juntas vecinales de seguridad ciudadana que trabajan con la Policía Nacional, en tres años de trabajo, ese puente logró construirse” (Jefe de Seguridad Ciudadana 2003 - 2006, 47 años. Entrevistado en La Victoria el 18 de agosto de 2009).

“Fue una gestión que estuvo en el momento adecuado, donde justo se empezó a germinar esto,... hubo muchas cosas rescatables. Ahora, se puede sugerir al actual Alcalde que rescate esa situación que hubo en aquel entonces” (Promotor PNP, Cía. Caja de Agua, 45 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 14 de setiembre de 2009).

La labor de esta jefatura resultó limitada, pues no se contaba con el presupuesto necesario para cumplir con los objetivos que se habían trazado los funcionarios municipales. En ese sentido, la asesoría técnica del IDL fue importante para que esta área otorgara un mejor servicio a la comunidad.

“Como gestión municipal comenzamos de cero. Los recursos económicos que se nos dio fueron mínimos, lo de siempre, pago de planilla a los pocos trabajadores que teníamos en la jefatura, entre otros... El rol del IDL fue importante para llevar a cabo esta articulación dado que nuestra área tenía recursos limitados. Entonces el apoyo adicional nos lo dio el IDL, no tanto como un recurso económico porque no aportó soles a la municipalidad, sino con los profesionales que nos apoyaron” (Jefe de Seguridad Ciudadana 2003 - 2006, 47 años. Entrevistado en La Victoria el 18 de agosto de 2009).

“[El Alcalde] era una persona muy formal. Nunca dijo no, pero tampoco dio un apoyo...nunca dio un presupuesto, ni dio un apoyo real a la propia oficina municipal de seguridad ciudadana” (Coordinador del proyecto IDL para SJL, 48 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009).

En 2005, otras ONG como Flora Tristán, CODECO, DEVIDA, Cedro y Opción se sumaron al proyecto impulsado por el IDL y La Municipalidad de San Juan de Lurigancho. Asimismo, se unieron a esta experiencia instancias como el INABIF, el Consejo por la Paz, el Concejo Distrital de Participación Juvenil y la Mesa de Concertación Contra la Pobreza y el Desarrollo Social de San Juan de Lurigancho. Pero, en opinión del coordinador del proyecto IDL, el trabajo de estas ONG estaba vinculado de forma individual, pero no hubo mayor unidad para mirar el futuro del distrito.

“[La relación entre las ONG] en un momento fue bastante armónica, fue positivo, el problema es que cada uno velaba por su interés institucional. No hubo confrontación, pero no se pudo avanzar en una integración, en una mayor coordinación porque cada uno estaba en su propio espacio” (Coordinador del proyecto IDL para SJL, 48 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009).

Ese mismo año, se elaboró el Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana 2005-2015. Los ejes estratégicos de este plan fueron los siguientes: fortalecimiento institucional del CODISEC-SJL, violencia familiar y social e inseguridad, lucha contra las drogas, prevención de faltas y delitos, secuelas de la violencia política y construcción de una cultura de paz. Asimismo, la visión estratégica fue: “San Juan de Lurigancho, distrito

seguro y autoprotegido, producto del esfuerzo comprometido de instituciones y la comunidad organizada, en el que se respeta y cumplen las normas, construyendo una cultura de paz que favorece el desarrollo integral de la población”.

Un importante logro de este proyecto de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho es que insertó el tema de la seguridad ciudadana en el Plan de Desarrollo Distrital Concertado 2005 -2015. Al final, los ejes estratégicos del Plan Concertado fueron los siguientes:

1. Desarrollo urbano y ambiental.
2. Desarrollo institucional y financiamiento local.
3. Desarrollo económico y competitividad local.
4. Desarrollo educativo, deportes, recreación y cultura.
5. Cultura de paz y seguridad ciudadana.
6. Desarrollo social, salud y lucha contra la pobreza.

El IDL apoyó a esta gestión municipal hasta que finalizó el proyecto de seguridad ciudadana en julio del 2005. Sin embargo, la transferencia de este proceso no fue clara. ¿Qué se dejaba?, ¿un proceso?, ¿un equipo de trabajo? o ¿una política local de seguridad ciudadana? Durante los dos años que duró el proyecto, los funcionarios del área de seguridad ciudadana observaron al equipo IDL como un “compañero de trabajo”, obviando que esta ONG los asistía por un convenio y que la Municipalidad debía contar con un grupo de profesionales que continuaran los avances realizados.

“[Cuando finalizó la intervención del IDL] sentimos una merma porque los amigos del IDL eran unos trabajadores más que nos apoyaban para realizar la gestión... es una merma sobre las convocatorias, las capacitaciones, las articulaciones para llevar a cabo el trabajo... Lo que fue más difícil es lograr una mejor presencia social del CODISEC. El CODISEC ya no bajó tanto a las bases, o sea, para hacer actividades públicas constantes con la finalidad de que los ciudadanos tuvieran un espacio donde expresarse y manifestar sus problemas” (Jefe de Seguridad Ciudadana 2003-2006, 47 años. Entrevistado en La Victoria el 18 de agosto de 2009).

Durante el 2006, sin la presencia del IDL, las reuniones del CODISEC-SJL fueron esporádicas. Según el Libro de Actas, los miembros del CODISEC se reunieron este año solo dos veces, el 31 de mayo y el 27 de setiembre. Así, también, al ser un año electoral, esta gestión se avocó a conseguir la reelección del Alcalde Rabanal, por lo que se descuidó la importancia de este proyecto.

Si bien el Alcalde Rabanal hizo un importante trabajo en la seguridad ciudadana a través del apoyo recibido por el IDL, la mayor parte de la población de San Juan de Lurigancho no lo reconoció, pues los vecinos le otorgaron su confianza al Sr. Carlos Burgos Horna, candidato del Partido Político Unidad Nacional.

Gestión municipal (2007-2010)

Para los nuevos funcionarios del área de seguridad ciudadana, la gestión anterior no hizo nada por la seguridad del distrito. En ese sentido, como se verá, el “borrón y cuenta nueva” definirá la política de seguridad ciudadana de esta nueva gestión municipal.

“Yo no he visto nada de seguridad que ha desarrollado la gestión anterior y si es que ha hecho no ha logrado difundir que llegue a todos los pueblos, al

menos a mi pueblo nunca he visto seguridad. Que puedo opinar de algo que no he visto. Yo como gerente de servicios a la ciudad no he encontrado nada [planes, documentos]...” (Secretario Técnico del CODISEC-SJL, 57 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de setiembre del 2009).

Según el Libro de Actas del CODISEC-SJL, la primera reunión convocada por esta gestión se llevó a cabo el 26 de junio del 2007. A esta sesión asistió el Secretario Técnico del CONASEC, Coronel PNP Luis Hurtado, para juramentar a los nuevos miembros.

El 23 de julio se realizó una nueva sesión del CODISEC. En esta reunión, los miembros se comprometieron a trabajar según los lineamientos el Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana 2005 - 2015 elaborado en la gestión anterior y acordaron reunirse el 08 de agosto para examinarlo. Sin embargo, esta reunión no se llevó a cabo por falta de quórum. Estas son las únicas actividades realizadas por el CODISEC-SJL durante el 2007.

Durante el 2008, la primera reunión del CODISEC se realizó el 13 de marzo. Esta sesión fue dirigida por el nuevo Secretario Técnico del CODISEC-SJL quien, al mismo tiempo, se desempeñaba como Gerente de Servicios a la Ciudad. Sobre la elección de este Secretario, no existe un acta que especifique la votación realizada por los miembros del CODISEC para su elección correspondiente, tal como lo indica la Ley del SINASEC.

El 24 de marzo, por falta de mayoría para realizar esta sesión, se postergó la reunión del CODISEC-SJL para el 8 de abril. En esta reunión se trabajó según los lineamientos del plan estratégico y se aprobó un nuevo plan local de seguridad ciudadana para el 2008. Durante este año, no hubo más reuniones de los miembros del CODISEC.

En 2009, la primera reunión del CODISEC-SJL se realizó el 19 de marzo y fue presidida por el Alcalde. En la segunda sesión, se aprobó el plan de seguridad ciudadana para el 2009. En esta importante reunión, sin embargo, no estuvo presente ningún representante de las juntas vecinales o de otras organizaciones sociales del distrito. El 20 de mayo es la última acta del CODISEC-SJL a la que tuvimos acceso. En esta sesión, se tenía previsto evaluar las actividades de seguridad ciudadana que han implementado las instituciones miembros del comité, pero, como las otras ocasiones, no existe mayor documentación sobre los avances de los planes.

Por otro lado, analizando el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2009, se observa la importancia otorgada por esta gestión municipal al serenazgo⁷⁹. En palabras del Secretario Técnico:

“La Municipalidad, como prioridad del Alcalde para apoyar a la policía en materia de seguridad ciudadana, ha creado el servicio de serenazgo. Dentro de la política de seguridad y los planes que desarrolla el Alcalde es apoyar a la policía en forma concreta, práctica y objetiva. Ahora se está llevando a cabo el patrullaje integrado...” (Secretario Técnico del CODISEC-SJL, 57 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de setiembre del 2009).

⁷⁹ Mediante la Ordenanza N° 109 emitida el 27 de abril del 2007, se aprueba la creación del servicio de serenazgo municipal.

Así, de las quince actividades de seguridad ciudadana programadas para desarrollar este año, nueve tienen por objetivo mejorar el equipamiento y el trabajo que realiza el serenazgo en el distrito:

- ? Completar número de efectivos
- ? Implementación local
- ? Revisión técnica de vehículos
- ? Compra de uniformes
- ? Adquisición de material de oficina
- ? Compra de material de comunicaciones
- ? Compra de seguro vehicular y SOAT
- ? Educación del personal
- ? Operativos

Asimismo, en este plan se mencionan algunas actividades para promover la prevención de la violencia como la organización de eventos sociales, deportivos y culturales, la impresión de material informativo, la realización de charlas en centros educativos, entre otros. Sin embargo, no existe algún documento o ficha de monitoreo que confirmen que estas actividades realmente se estén llevando a cabo.

Cuando se le pregunta al Secretario Técnico del CODISEC-SJL, ¿cuál es el medio más eficaz de su gestión para enfrentar la inseguridad ciudadana?, este funcionario afirma que es el patrullaje.

“[Políticas exitosas de seguridad ciudadana] Perfeccionar todo esto que estamos hablando de seguridad. Que la comisaría tenga más policías, más apoyo logístico, más camionetas, más motos, para patrullaje. Que el serenazgo tenga más serenos, igual más camionetas, más motos para dar un patrullaje más intenso porque cada patrullero y cada camioneta de serenazgo tenga que patrullar menos espacios, así en lugar de recorrer una comuna derrepente vamos a recorrer solo cuadras, va a estar mejor patrullado la ciudad” (Secretario Técnico del CODISEC-SJL, 57 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de setiembre del 2009).

Las juntas vecinales y los policías entrevistados respaldan los logros del patrullaje, pues se realiza un trabajo en conjunto entre las dos instituciones, algo que anteriormente no existía.

“Ahora que ya tienen serenazgo, veo que se están integrando, que están brindando apoyo con sus unidades, con su personal” (Asesor de las juntas vecinales de la Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009)

“El serenazgo está surtiendo efecto en la medida de las posibilidades. Se está viendo bastante la afluencia y está en coordinaciones con la policía... Es un apoyo importante... se siente uno más tranquilo viendo este tipo de servicio”. (Coordinadora de las juntas vecinales de la Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009)

“Hay una estrecha colaboración municipio y policía, aquí hay una estrecha relación. Recién se está iniciando el trabajo, pero nos falta más. Acá, la municipalidad nos ha mandado móviles y motos a disposición de la comisaría para su patrullaje integrado... estamos iniciando este trabajo de integración...” (Promotor PNP, Cía. 10 de Octubre, 50 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009)

Esta nueva gestión municipal basa su labor en la seguridad ciudadana en el patrullaje, la vigilancia y el control del desorden público a través del serenazgo. Es decir, repite los mecanismos que actualmente definen buena parte del trabajo de la policía en la seguridad ciudadana. Si embargo, la Municipalidad cuenta con áreas y recursos para realizar programas de desarrollo comunitario y prevención social, que podrían complementar el patrullaje policial.

En esa misma línea, se observa como la actual gestión ha soslayado el tema de la participación ciudadana. En 2007, la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana (antes Jefatura de Seguridad Ciudadana) promovió y organizó a los Comités de Seguridad Ciudadana. Hasta mediados del 2009, existían 41 Comités organizados en directivas formadas por un Coordinador, un Secretario, un Tesorero y un Fiscal⁸⁰. Sin embargo, estos comités no fueron reconocidos y formalizados por la Municipalidad. En opinión del Secretario Técnico, no era importante la formalización porque recién se estaban organizando los vecinos.

“Todavía no lo estamos reconociendo porque estamos en una etapa de organización, más adelante se le va a dar una credencial, porque eso de reconocer mediante una resolución, pero al fin y al cabo no es determinante, pues no porque tenga una resolución cumpla más su función... no quisiéramos que esto se empiece a fraccionar a dividir entre juntas organizadas por la policía y organizadas por la municipalidad” (Secretario Técnico del CODISEC-SJL, 57 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de setiembre del 2009).

Sin embargo, mediante el Oficio Múltiple N° 002-2009-SGSC-GSC/MDSJL, la Municipalidad derivó a estos los Comités a las comisarías, para integrarlos a las OPC. Para el promotor de la Sub Gerencia de Seguridad Ciudadana, esta decisión es “para no crear problemas con las juntas vecinales”, ya que es necesario formar una sola organización para la seguridad ciudadana. Pero, ¿qué dicen los vecinos que conformaban estos comités vecinales? Al parecer, este punto de vista no ha sido considerado por la Municipalidad al aplicar dicha disposición.

4. La Policía y la seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho

Como lo señalamos en el capítulo anterior, la OPC es la encargada de realizar las actividades de prevención con la comunidad a través de sus diversos programas. Sin embargo, según lo establece la política interna del Ministerio del Interior, cada vez se asigna menos personal para cumplir las demandas de estos programas.

Por ejemplo, en el distrito de San Juan de Lurigancho, estas oficinas tienen en promedio tres (3) efectivos policiales: un jefe (que en la mayoría de casos cumple labores administrativas o de patrullaje) y dos promotores sociales (Sub Oficiales de la Policía Nacional). Si recordamos que los policías trabajan 24 horas y, al día siguiente, tienen su día de descanso (franco), observaremos que, en un día, solo un promotor trabaja en OPC.

“... En verdad hay limitaciones, hay carencias de efectivos policiales en las oficinas y no se puede cumplir todo con éxito, toda vez que tenemos varios programas y la idea es que cada programa tenga un efectivo policial... Hay

⁸⁰ Documento hecho llegar por el promotor de la Sub-Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho. En estos comités, participaron alrededor de 120 vecinos, de los cuales, el 70% eran varones y el 30%, mujeres.

muchas ganas de trabajar pero estamos limitados. No tenemos ningún tipo de presupuesto, pero empezamos a hacer actividades desde cero y lo hacemos bien. Creo que hay que incentivar un pequeño presupuesto para trabajar bien este programa" (Promotor OPC Cía. La Huayrona, 47 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 21 de octubre del 2009).

En San Juan de Lurigancho, los programas preventivos de las OPC que tienen mayor apoyo de la población son: las Brigadas de Autoprotección Escolar, la Policía Escolar, el Club de Menores y las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana. En este capítulo, describiremos algunas características de los tres primeros programas mencionados.

Las Brigadas de Autoprotección Escolar son conformadas por los padres de familia de los centros educativos, principalmente, públicos. Para ello, se contacta con la directiva de la Asociación de Padres de Familia (APAFA), quienes se encargan de coordinar y organizar a los padres para involucrarlos en la protección de sus hijos. Por ejemplo, en la jurisdicción de Caja de Agua se trabaja con 16 colegios estatales; en la de Canto Rey, con 15; y en la de Zárate, con 22 colegios entre públicos y privados.

La Policía Escolar es un programa en el que se capacita a los niños líderes de los centros educativos en diversos temas como liderazgo, valores, autoestima, pero también reciben instrucciones pre militares. En la jurisdicción de la Comisaría 10 de Octubre, este programa se ha implementado en 15 colegios nacionales y dos (2) particulares; en la jurisdicción de Canto Rey se ha trabajado con 20 colegios públicos; y en la jurisdicción de Santa Elizabeth, con 25 colegios entre públicos y privados.

El objetivo del programa Club de Menores es mejorar la relación entre los niños y los policías. En Caja de Agua, el club de menores se apertura para niños y adolescentes de 8 a 17 años en verano. Para esto se establece un convenio con el INABIF. En Canto Rey, se promueve la Escuela de Fútbol Mariano Santos donde participan niños de 5 a 17 años, quienes asisten a clases gratuitas tres veces por semana. En la comisaría de Zárate, se ha formado el Club Independiente Zárate Association, donde niños, jóvenes y adultos tienen la oportunidad de practicar diversas disciplinas deportivas.

Según la realidad de cada zona del distrito, las comisarías han implementado otros programas más. Por ejemplo, en 10 de Octubre se tiene el programa de "Motopatrullas", que coordina con las empresas de mototaxis formales. Además, se tiene el programa los "Colectivos Cívicos" que tienen como ruta la zona de Jicamarca. En Bayóvar, se ha conseguido el apoyo de institutos técnicos con la donación de becas de estudios para los jóvenes de menores recursos, además una ONG los ha apoyado para realizar una fábrica de estampados y se ha logrado implementar talleres de tejido y chocolatería, cuyas clases son dictadas por la promotora de la OPC.

Por otro lado, ¿cómo fue relación entre la Policía y la Municipalidad cuando se dio a conocer el proyecto de seguridad ciudadana? Esta relación se inició con una natural desconfianza de la Policía, pues dicha institución temía que sus acciones se vean "politizadas" por la Municipalidad.

"Había una visión institucionalizada de mantener cierta distancia con los gobiernos locales, por eso fue inicialmente difícil hacerles entender que la municipalidad estaba para apoyarlos y servirles en lo que es la seguridad ciudadana. Ellos creen que la municipalidad se acerca para ganar créditos y

votos" (Jefe de Seguridad Ciudadana 2003-2006, 47 años. Entrevistado en La Victoria el 18 de agosto de 2009).

Los promotores del IDL conocieron el trabajo realizado por las juntas vecinales en San Juan de Lurigancho. Sin embargo, para los promotores, el hecho de que las juntas sean "especializadas" y "exclusivas" para la seguridad ciudadana, limitaba su trabajo para participar.

"Había una participación ciudadana importante, eran personas organizadas en las juntas vecinales promovidas por la policía. No llegó a cuajar eso porque la propia policía ponía límites al desarrollo social de las personas. Porque lo que hacían era pedir personas que les ayudaran, "ustedes son nuestros ojos y nuestros oídos", pero no estaban muy dispuestos a ser fiscalizados, a ser inspeccionados" (Coordinador del proyecto IDL para SJL, 48 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009).

"Nosotros íbamos con el tema de asesoramiento, de cómo deberían estar formadas, qué criterios deberían usar para su trabajo, cambiar un poco la idea de trabajo que ellas ya tenían, ir insertando el tema de desarrollo humano, sociedad, derechos y convivencia pacífica en el tema de seguridad ciudadana..." (Promotora del Proyecto IDL para SJL, 29 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009).

El equipo IDL asesoró a las juntas vecinales hasta donde su modelo organizativo lo permitió, pues, al parecer, las juntas esperaban la colaboración tradicional de una ONG (donaciones) y al observar que esto no eran los objetivos del IDL se resistían a colaborar con el proyecto de seguridad ciudadana.

"Nosotros siempre fuimos con una idea clara de lo que íbamos a hacer, yo creo que derrepente esperaban algún apoyo económico, logístico, de materiales, de entrega de cosas, a las que ellos están acostumbrados. Quizás a hacer convocatorias para que ellos figuren..." (Promotora del Proyecto IDL para SJL, 29 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009).

Para los efectivos policiales, la importancia de este proyecto radicó en que los funcionarios de la Municipalidad y los efectivos policiales, por primera vez, intercambiaron opiniones respecto a la seguridad ciudadana y porque se reconoció el trabajo realizado con las juntas vecinales.

"No tenía serenazgo, pero apoyó a las juntas vecinales, eso no se puede negar. Tuvimos un apoyo logístico, que nos dio chalecos, silbatos, linternas, bicicletas, para nuestras juntas vecinales, para nuestras brigadas de autoprotección escolar y participaba. Fue un poco más abierto el trabajo, yo voy a apoyar a mi policía nacional, él dijo" (Promotor PNP, Cía. 10 de Octubre, 50 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

En síntesis, la Policía en San Juan de Lurigancho recibió con cierta desconfianza al proyecto de seguridad ciudadana, pero le dieron la apertura necesaria para trabajar con las juntas vecinales. A pesar de esto, se observaron algunos límites, los que serán analizados en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4.

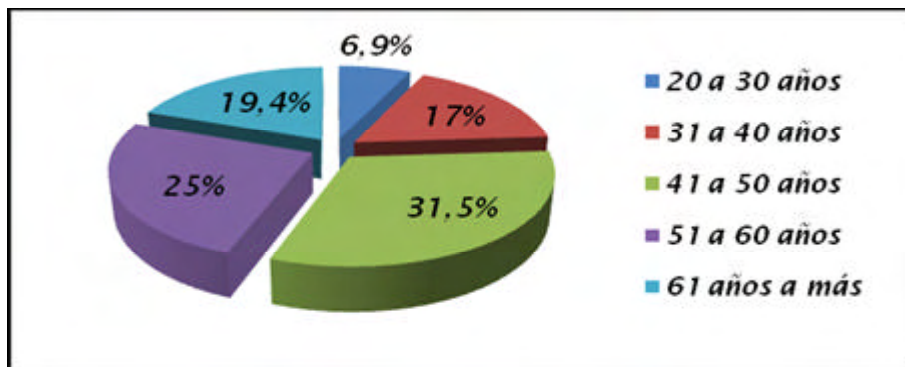
Percepciones de las juntas vecinales sobre las acciones de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho

En este último capítulo, analizaremos cómo observan las juntas vecinales el trabajo en seguridad ciudadana realizado por las autoridades locales (Municipalidad y Policía) en San Juan de Lurigancho.

Según la información que hemos podido recopilar en cada comisaría, de los 288 pobladores inscritos como juntas vecinales, el 56,5% son varones y el 43,5 % son mujeres. Además, la mayor parte de los pobladores tienen edades que fluctúan entre los 41 y 60 años (56,5%). Cabe señalar que un 19,4% tienen de 61 años a más. Como se observa, la convocatoria del programa de las juntas vecinales es débil respecto a la participación de los jóvenes, tomando en cuenta que esta es la mayor población de San Juan de Lurigancho.

GRÁFICO N° 7

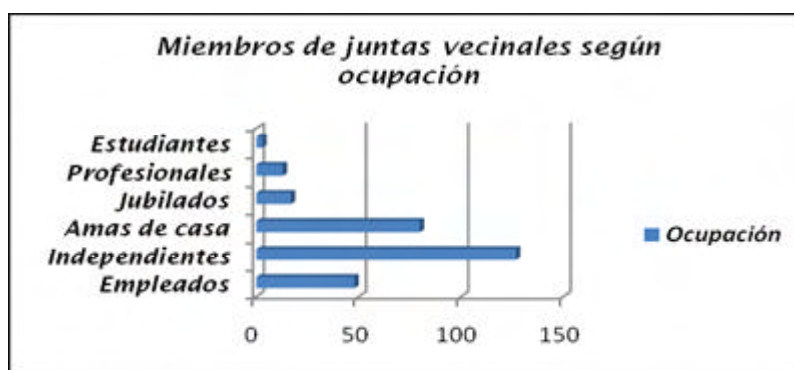
Miembros de juntas vecinales según su edad



Fuente: las 8 comisarías de San Juan de Lurigancho
Elaboración: propia

¿En qué trabajan los miembros de las juntas vecinales? La mayoría tiene una ocupación independiente (costurera, chofer, albañil, técnico, modista, artesano, carpintero, electricista, tapicero, mecánico, electricista, seguridad), lo que representa el 44% del total. Además, hay un número importante de amas que casa (27,7%) y un significativo porcentaje de empleados (16,6%).

GRÁFICO N° 8



Fuente: las 8 comisarías de San Juan de Lurigancho
Elaboración: propia

En ese sentido, una primera conclusión es que el arquetipo de participante de las juntas vecinales en San Juan de Lurigancho involucra a varones y mujeres mayores de 40 años, que trabajan de forma independiente, pues solo así poseen el tiempo suficiente para participar en las actividades que realiza esta organización.

Por otro lado, hemos entrevistado a ocho miembros de las juntas vecinales de seguridad ciudadana (3 asesores y 5 coordinadores). De los entrevistados, seis tienen edades que fluctúan entre los 52 y 70 años mientras que los otros dos tienen entre 36 y 25 años respectivamente. A continuación, describiremos algunas características de los entrevistados.

La *coordinadora de las juntas vecinales de la comisaría de Bayóvar* ha trabajado como promotora social del INABIF capacitando a jóvenes en riesgo, pero ahora solo se ocupa de las labores domésticas de su hogar. La *coordinadora de las juntas de la comisaría de Mariscal Cáceres*, que es también vicepresidente de la junta directiva del asentamiento humano Enrique Montenegro, se desempeña como encuestadora del INEI de forma temporal. El *asesor de las juntas vecinales de la comisaría de 10 de Octubre* y el *coordinador de las juntas de la comisaría de Zárate* tienen historias similares, pues ambos estudiaron una carrera universitaria y, actualmente, trabajan de manera independiente. El *asesor de las juntas vecinales de la comisaría de Santa*

Elizabeth y la *asesora de las juntas de la comisaría de La Huayrona* estudiaron carreras técnicas. Actualmente, ambos son empleados y su tiempo es menos disponible para participar en las actividades de su organización. El *coordinador de las juntas vecinales de la comisaría de Caja de Agua* también estudió una carrera técnica y da clases de gastronomía en su hogar. Por último, la *coordinadora de las juntas de la comisaría de Canto Rey* no llegó a terminar sus estudios secundarios y actualmente se dedica a las labores de su hogar.

1. Participación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en las acciones que promueven las comisarías

1.1. Motivaciones para la participación

A la pregunta, ¿qué lo motivó a usted a participar en las juntas vecinales de seguridad ciudadana? La mayoría de entrevistados contestó que su decisión de participar se da por los continuos problemas de inseguridad que afectan la convivencia de las familias y los vecinos de su comunidad. En ese sentido, la participación se constituye en una toma de conciencia sobre la realidad violenta en que se vive, en una forma de interiorizar el sentido de comunidad para establecer mecanismos en su defensa y lograr su pacificación.

“En vista de que en mi pueblo había mucho el problema del pandillaje, era una delincuencia que no se podía controlar. Yo veía a mis hijos que ellos estaban en el colegio Fe y Alegría y yo iba a recogerlos y les veía que afilaban cuchillos, machetes, lo cual era incontrolable el problema de la delincuencia y el pandillaje, por otro lado, la droga” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 16 de julio de 2009)

“Por la misma necesidad de seguridad de mi sector. Yo vivo no muy lejos de aquí, yo veía bastante delincuencia, sobre todo con los pandilleros. Pero como usted sabe, cada uno defiende su sector como puede. En mi sector, cada vez que veíamos pandilleros, nos enfrentábamos a ellos, de una u otra manera, a guerrazo como se dice” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre de 2009).

Algunos entrevistados narran penosas anécdotas con la delincuencia. Esta cercanía con la violencia de las calles les produjo una fuerte indignación, lo cual, se convirtió en el motivo principal para que se decidieran participar en las juntas vecinales.

“Yo integré las juntas vecinales por motivo de que a mi madre sufrió una agresión a media cuadra de mi casa y yo con un grupo de vecinos vinimos a la comisaría y preguntamos qué planes hay de seguridad para la jurisdicción ¿Qué son las juntas vecinales? Les pregunté, son un grupo de personas, un grupo humano que trabajo en conjunto con la policía” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Caja de Agua, 25 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“Pero el día que lograron asaltar y casi me lo matan a mi hijo, ahí dije no, incluso cuando puse la denuncia, salió favorecido el delincuente, ahí dije deseo formar parte de la junta vecinal, trabajar con la Policía y ver desde dentro que es lo que hay y si con mi forma de ser logro cambiar a esa autoridad que no está haciendo realmente su trabajo” (Asesora de las juntas

vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

Para los entrevistados, el participar en las tareas de seguridad ciudadana no ha sido una decisión espontánea, pues han tenido que superar el temor de recibir amenazas de delincuentes y, al mismo tiempo, afrontar cierta desconfianza hacia la Policía. Este sentimiento de temor y desconfianza es más recurrente en las mujeres.

“Derrepente, dije: Dios mío, ¿cómo me irá en este trabajo?, pues ya tuve la mala experiencia de la denuncia que no estaba resultando. Pero, a medida que me fui involucrando, no, hay buenos policías que realmente se puede confiar” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“Para muchos es peligroso. Nosotros no podemos estar diciendo soy parte de la policía, sencillamente yo digo: yo estoy nombrado para poder cuidar nuestro pueblo aquí” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“Mire inicialmente tuve temor, porque fui amenazado de muerte, por eso mi familia se preocupó y muchas veces yo conversaba con mis hijos y les decía si no hay nadie quien se preocupe, entonces nunca va a prosperar nuestra comunidad. Entonces, hay que perder el miedo” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. 10 de octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

1.2. Acciones en seguridad ciudadana

Las juntas vecinales han organizado sus acciones mediante la visión de seguridad ciudadana que promueve la institución policial: la vigilancia. Así lo señala el manual de las juntas vecinales analizado en el segundo capítulo, donde se dice que las juntas tienen como tarea principal apoyar las acciones de vigilancia y brindar información en apoyo de la Policía, pues ellos son los “ojos y oídos” de esta institución.

“Ellos nos comunican de todo lo que pasa en su comunidad. Se dice ojos y oídos, porque ellos son testigos de lo que pasa en la comunidad. En una esquina pueden estar robando, consumiendo droga, cerca de su casa puede haber pandillaje. Entonces, ellos observan eso y en las reuniones comunican” (Promotor OPC Cía. La Huayrona, 47 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho, el 21 de octubre de 2009)

“Son quienes nos colaboran en todo, al menos acá, ellos caminan, se van al mercado, están por el colegio de sus hijos y están viendo al mal vecino que vende droga o ven que sacan de una casa, a altas horas de la noche, televisores, raro, no. Son nuestros ojos y nuestros oídos” (Promotor OPC Cía. 10 de Octubre, 50 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre de 2009).

Si bien es necesario que la comunidad apoye a la Policía brindando información, esta participación no debería convertirse en un *mecanismo utilitario* de la institución policial. Por el contrario, es necesario que se fomente en los efectivos policiales una lógica de acercamiento a la comunidad para brindarle mejores servicios como

institución pública. Así, al superar esta “visión policiaca de la participación” habría una mayor vinculación de los vecinos con otras autoridades locales del distrito.

Para los promotores del IDL, esta visión habría dificultado un mayor acercamiento de las juntas vecinales con el proyecto de seguridad ciudadana, pues en cada actividad programada, las juntas debían consultar con el comisario antes de tomar cualquier decisión. Si el comisario decidía que tal propuesta no debería llevarse a cabo, esta disposición no podía ser cuestionada.

“La visión [de los policías] no era una visión de promoción de la relación social, era una visión desde la policía, de colaboración siempre al mando de la institución policial. Esa visión policiaca de la seguridad ciudadana, creo que limita mucho el desarrollo de democrático de la seguridad ciudadana...” (Coordinador del proyecto IDL para SJL, 48 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de marzo de 2009)

Según los planes de trabajo de las juntas vecinales, las principales actividades que se realizan son: organizar las rondas mixtas, llevar a cabo asambleas de sensibilización en temas de seguridad ciudadana, realizar actividades de confraternidad entre vecinos y policías, entre otros. Asimismo, ante la escasez de recursos económicos y logísticos, los policías han encontrado un importante apoyo en las juntas vecinales, quienes también se organizan para mejorar la gestión de las comisarías.

“Actualmente las comisarías no tienen ni cuadros logísticos, ni materiales, para poder desempeñar un buen trabajo. ¿Quiénes les apoyan? La civilidad, y eso no tendría que ser, tendría que ser, en sí, el gobierno interno el que tiene que tomar las cartas sobre el asunto para mejorar las comisarías... El gobierno nunca tiene presupuesto para nada, siempre dicen que falta, por eso la mayoría de personas que integran las diferentes áreas como el comité cívico o las juntas vecinales nos hemos cansado de esperar al gobierno y por eso estamos actuando” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Caja de Agua, 25 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 28 de junio).

1.3. Toma de decisiones y fiscalización de la labor policial

Como señala Hugo Frühling (2004), no existe una situación de igualdad entre los policías y los ciudadanos cuando se coordinan acciones en seguridad ciudadana, pues los primeros representan a la autoridad y, por tanto, se resistirán a ser fiscalizados. En el caso de San Juan de Lurigancho, los pobladores entrevistados consideran que sí tienen la libertad de dar su opinión en la toma de decisiones, pero existen ciertos límites pautados por el manual y por el respeto “que se le debe” a la autoridad policial.

“Nosotros llevamos una posición y es acogida. Más allá de que quien propone, quien dice, hay un marco legal o sea la normatividad donde especifica todos los trabajos que hay que hacer... Nosotros estamos regidos por un marco legal que nos dice cómo debemos organizarnos, cómo hay que trabajar, que no debemos hacer...” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“Nosotros también tenemos decisiones. Yo creo que ningún mayor comisario podría estar en contra de las decisiones que toma las juntas vecinales si es por el bien de la comisaría. Yo no puedo llevar algo malo a mi comisaría, pero tampoco puedo pasarme por alto lo que diga el mayor comisario. Yo creo que

hay que guardar respeto". (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

Así, más que un derecho, la participación en seguridad ciudadana es entendida como un "favor" que otorga la autoridad policial a los vecinos. Por esto, la participación ciudadana asume un nivel de "compromiso" que dificulta la fiscalización de una institución pública como la Policía.

"Por ejemplo nosotros para ir a reclamar cualquier cosa esto es ya una cadenita, si el mayor lo autoriza bien y si no, no puedes ir más allá, estás limitado. Nos limitan un derecho constitucional de la persona. Yo creo que debe ser más abierto. Porque si el mayor o el comandante es indiferente a la problemática actual entonces tenemos que ir a una instancia superior" (Coordinador de las juntas vecinales Cía. 10 de octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

"No quizás de fiscalización, derrepente de sensibilizar a la autoridad. Yo creo que la acción de fiscalizar es como que estás hurgando, viendo, estás como que en continua pelea. No, es coordinar, es de hacerle entender por la parte buena a la autoridad que tenga ética en su labor" (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

"... se debe fiscalizar. Con la experiencia nos damos cuenta que ese tipo de decisiones está en el aire. A veces yo he querido también a muchos querer fiscalizar, pero estamos limitados" (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

Como señalamos en el capítulo anterior, en el manual de las juntas vecinales no existe un mecanismo para fiscalizar la labor policial. Para los policías entrevistados, esta dificultad no sería un problema, pues los miembros de las juntas tienen la libertad de decir cuando se sienten incómodos con la labor que realizan. Sin embargo, los efectivos aclaran que esta organización no puede tomar decisiones sin consultar con la autoridad, pues han sido formadas por la Policía.

"Las juntas vecinales no son autónomas, no son independientes, desde un comienzo han sido promovidas por la Policía, nosotros tenemos un manual de normas y organización" (Promotor OPC Cía. Caja de Agua, 45 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 14 de setiembre de 2009).

"Todas las organizaciones siempre tienen un cariz político, por eso el comando muy sabiamente dentro de la naturaleza de las juntas puso que sean apolíticas. Cuando se dio esta ley hubo cierta desconfianza a que las juntas sean utilizadas políticamente, pero creo que eso más que nada ha sido el asunto, la idea de que todavía no se les a las juntas la autonomía total para que tengan su propio reglamento y se manejen solos" (Promotor OPC Cía. Mariscal Cáceres, 50 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 5 de octubre).

Como se observa, existe entre los efectivos policiales una visión "paternalista" en relación a las juntas vecinales. Esto se explica, en parte, por el rol policial de proteger a la sociedad, pero también por la visión autoritaria heredada del control militar del que fue objeto la institución policial en la década de 1990. Este último

aspecto es el que, actualmente, impide construir una relación entre los policía y los vecinos basada en derechos más que en deberes.

1.4. Evaluación del manual de las juntas vecinales

Al analizar los aspectos que integran el manual, se advierten los límites de la participación, pues este documento señala los deberes de las juntas vecinales en las acciones de seguridad ciudadana, pero no sus derechos. Sin embargo, este manual es aceptado y valorado por la mayoría de miembros de las juntas entrevistados, para quienes el principal problema es que tanto los policías como los vecinos no respetan lo que dice este documento.

“...el trabajo no se cumple, porque si se cumpliera como lo estipula allí [en el manual], el trabajo andaría mejor” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“Si éste [el manual] se aplicara tal como dice, diera buenos resultados, pero que es lo que pasa. El manual solo se aplica cuando hay conveniencias personales, sino no se aplica” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárate, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

¿Por qué las juntas vecinales aceptan participar sin tener la posibilidad de fiscalizar la labor policia? En el caso de San Juan de Lurigancho, la idea de autoridad juega un rol fundamental. Si bien la Policía se encuentra muy desacreditada, en los barrios y zonas de menores recursos, dicha institución es la única entidad que inspira respeto entre los pobladores y la que se encuentra más cerca a la gente para resolver sus problemas cotidianos.

1.5. ¿Qué beneficios genera participar en las juntas vecinales?

En opinión de los miembros de las juntas vecinales, el principal beneficio que se logra al participar en esta organización es colaborar en la pacificación de la comunidad. Además, dicha participación les permite capacitarse y conocer más sobre la seguridad ciudadana.

“No ganamos nada, la única satisfacción que tenemos es que nuestra comunidad tenga pacificación” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“Antes llegaba a la casa, me quedaba dormido y en la mañana ya no había ropa en el tendedero por que los choros estaban al acecho, trabajando en las noches. El beneficio es la seguridad y aprender también porque te capacitan, nosotros hemos ido varias veces al MININTER a recibir charlas, han venido de otros países” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009)

Más allá de estas cuestiones específicas, se puede observar en el discurso de los pobladores que, la permanente vinculación con las autoridades locales, ha coadyuvado en el fortalecimiento de su ciudadanía. Los vecinos entrevistados reconocen que antes de participar en las juntas se enfrentaban a la delincuencia como podían, incluso realizando juicios populares. Ahora, en la mentalidad de los

vecinos, existen conceptos como democracia y respeto por los derechos de las personas que, a diario, tratan de poner en práctica.

“Lo que pasa es que ellos [de la Directiva Comunal] no están de acuerdo que hagamos llegar denuncia a la comisaría, ellos quieren hacer su propia justicia. Incluso yo tuve problemas con uno de ellos, habían acordado entre ellos para que maten a esos chicos, eran cinco o seis chicos que robaban, fumaban, molestaban demasiado. Los llevaban a la comisaría y los soltaban porque no encontraban pruebas. Son chicos conocidos, son hijos de aquí. Entonces, quien habla, ya había recibido capacitación, ya estaba participando en la comisaría y me opuse. No se puede ir en contra de la vida de una persona, que nosotros tenemos que ver otra manera de hacer otro tipo de organización. Ellos no están de acuerdo con las junta vecinales, porque ellos lo que quieren hacer es su juicio popular, ¿por qué?, porque ellos dicen que el delincuente nunca va a corregirse (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“... aquí lo que más importa es la democracia y saber escuchar y llegar a acuerdos... Ahorita, lo que están viendo es solo el trabajo de prevención y trabajo de campo de espantar al delincuente y más no ven. Entonces, falta hacer el trabajo integral, desde los colegios, de trabajar con la juventud, para enfrentar las cosas negativas que se suscitan” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

1.6. ¿Qué costos genera participar en las juntas vecinales?

Según Martín Tanaka, mientras más exigente es el horizonte de participación, se requiere de mayor calificación, tiempo y recursos para participar, por lo que este mecanismo suele excluir a la mayoría de ciudadanos. En el caso de las juntas vecinales, si bien la precariedad económica y el escaso tiempo son los factores que dificultan su participación, la “ciudadanía” que van adquiriendo los vecinos, en la medida que conocen más la realidad de su distrito y se relacionan con las autoridades locales, los hace persistir en esta participación.

“Nosotros como juntas vecinales caminamos bastante, buscamos apoyo, que sé yo. Pero todo lo hacemos con recursos de nuestro bolsillo. Ya le vuelvo a repetir, yo no estoy porque quiero que me den algo, yo estoy por una vocación de servicio. Si en algún momento la policía reconoce mis servicios, bien gracias. Anteriormente, decían: ¿qué ganamos participando?, ¿acaso nos pagan?” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

“El tiempo, los recursos. Muchas veces nosotros no tenemos recursos para movilizarnos. Mira nosotros nos movilizamos a la municipalidad, a la comisaría La Huayrona, a cualquier comisaría que tenemos que movilizarnos por diferentes casos. Tenemos que gastar un dinero, y ya llega hora del almuerzo, hay que almorzar, eso no se perdona, ya hay un recurso que hay que gastar. No son un sol o dos soles, son seis soles o siete soles que te cuesta un menú. El tiempo más que todo que te tienes que dar para participar sea mañana o en la noche...” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

1.7. Autoevaluación de las juntas vecinales

Los miembros de las juntas vecinales entrevistados se perciben como los aliados de la Policía frente a la inseguridad ciudadana. Esta iniciativa de colaborar con la autoridad policial sería positiva mientras no se la reduzca solamente a la tarea del “informante policial”, como viene ocurriendo.

“Hay un asalto, no saben cómo comunicarse con el mayor comisario, llaman a la móvil, pero no saben cuándo llegan, pero me buscan a mí porque formo parte de la junta vecinal, yo tengo el celular del mayor comisario, llamo al mayor y de inmediato la móvil está allí, por qué, por la orden del mayor comisario” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

“Si hay problema de robo, si hay problema de la delincuencia, si hay problema del pandillaje, nos paran llamado por celular, nos están comunicando. Tienen confianza a nosotros porque muchas veces intervenimos, porque a ellos no les hace caso la policía, a nosotros nos hacen caso la policía, porque nosotros estamos participando directamente con ellos y ellos saben con quiénes están trabajando” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

Por otro lado, si esta participación ciudadana no se la orientada con responsabilidad, se podría estar fomentando un mecanismo que, en ciertas situaciones, no diferenciaría su rol de la labor estrictamente policial. Por ejemplo, en las entrevistas, algunos vecinos decían ser los “chivos expiatorios” de la institución policial, lo cual, en espacios donde confluye la pobreza y la exclusión, terminaría confrontando a la comunidad y a unos “otros estigmatizados”.

“Nosotros sabemos donde venden las cosas, cuando ven un policía el delincuente no sale, pero cuando ven que la civilidad está andando el delincuente sale. Nosotros somos los que avisamos en qué punto hay para que haga las capturas, por eso nosotros somos los que avisamos a la policía, trabajamos en conjunto” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Caja de Agua, 25 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“La creación de la seguridad ciudadana, de la participación del vecino es para engrosar filas de la policía nacional... pero nosotros estamos limitados por la norma y no podemos salir de ella. Muchas veces los altos mandos en las ceremonias protocolares nos dicen que las juntas vecinales es un policía más sin uniforme y sin sueldo” (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“Las juntas vecinales se crearon como su chivo expiatorio de la policía, entonces como la policía netamente no conoce el terreno, optamos por trabajar conjuntamente con la policía, porque quién no conoce su casa, las juntas vecinales hacían eso no: indagar, verificar, de ver donde había bastante delincuencia, donde había fumaderos, donde se expendía licor o drogas” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009).

1.8. Elección de representantes

Si antes de que existiera el manual de funcionamiento de las juntas vecinales, las dificultades para elegir al representante (coordinador) era difícil, pues dicha elección se realizaba por decisión (“a dedo”) del Comisario, ahora, a pesar de que existe este manual, la elección de representantes sigue siendo una tarea compleja.

Como se mencionó en el segundo capítulo, en el manual hay una contradicción en la forma de elegir a los coordinadores de las juntas vecinales, pues, en una parte del manual se dice que a dicho coordinador lo eligen los vecinos, pero, más adelante, también se dice que los designa el Comisario. Sin embargo, esta situación parece no afectar la organización de las juntas vecinales, para quienes el principal problema es la existencia de “malos” vecinos que buscan obtener algún “beneficio” participando en las juntas vecinales.

“Derrepente, como en toda institución, hay diferencias. Quizás faltó diálogo, hubo malas informaciones. Cuando no hay ética, se suscitan esas cosas. Como en todos sitios hay malos y no deberían de estar. Hay actitudes y acciones que es un mal vecino un mal representante. El problema es el mal ejemplo. Se ha conversado, se ha dialogado, a veces digo la autoridad policial debería escucharnos” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“También hay una cosa, hay que ver las funciones específicas de cada comisario y el tiempo que dura. Ahora ya cada comisario puede durar dos años y los coordinadores también. Entonces, el mayor elegido puede respaldar al coordinador que encuentre. [Pero, quizás no]. Puede ser que no” (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

1.9. Prevención y control de la violencia

Para los miembros de las juntas vecinales entrevistados, la inseguridad ciudadana que afecta a sus barrios tiene un origen social, por lo que se necesita prevenir la delincuencia y el pandillaje a través de programas educativos y laborales.

“Un joven que está en la calle delinquiendo, uno como coordinadora de junta trata de llegar a ese joven y cambiarle su modo de vida, yo creo que estamos haciendo bastante, porque no todo puede ser malo. Yo pienso de que también depende de la sociedad, la sociedad lo hunde más al delincuente cuando le trata de delincuente” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

“... el delincuente o el asaltante es por los problemas sociales que existen en este país y que nuestras autoridades no le han tomado la debida importancia, el de educar, el dar trabajo, el de ver por la salud mental de cada peruano. Cada día esto ha ido creciendo. La violencia que es inseguridad también viene porque nuestras autoridades no han sido honestos, surge el resentimiento y de allí surge la violencia, entonces es un todo” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

En opinión de los promotores policiales entrevistados, en los barrios se deberían implementar más políticas de prevención que de represión. Sin embargo, también afirman que en el trabajo policial, aunque no se quiera, se debe usar la represión, por ejemplo, cuando está en peligro la integridad de los policías.

“Creemos que la seguridad ciudadana es solo actuar represivamente, pero no. Yo creo que esta oficina realiza una labor preventiva muy importante, y de esta manera se puede minimizar la delincuencia en nuestra zona. Es por eso que nosotros salimos a los colegios, a los pueblos, a los puntos álgidos. Damos charlas en los comedores populares también y, de esta manera, minimizar las denuncias en nuestra comisaría, orientando a los padres de familia para que puedan llevar bien su hogar” (Promotor OPC Cía. La Huayrona, 47 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“Imagínese que vamos a ver un grupo de pandilleros, les agarramos y les pegamos y ellos están como se dice en su salsa, porque ellos conviven con la violencia. Hablar, el diálogo, aquí la represión, que tiene que haber. Aquí hay delincuentes que lamentablemente tenemos que reprimirlos porque está en juego nuestra vida y si ha cometido un delito y tiene un arma, él quiere huir, no quiere ser agarrado y no va a dudar en dispararte. Tenemos que hacer represión, querámoslo o no. Yo creo que el trabajo preventivo va a contrarrestar mañana más tarde lo que es el trabajo represivo” (Promotor OPC Cía. 10 de Octubre, 50 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre de 2009).

Así, tanto el discurso vecinal como el policial coinciden en que la prevención debería ser la estrategia para resolver los problemas de la inseguridad ciudadana. Asimismo, la información obtenida de las encuestas realizadas por el IDL en San Juan de Lurigancho contrasta con las percepciones de los entrevistados, pues, en 2005, la mayoría de encuestados consideró que el gobierno debería crear programas de apoyo a los jóvenes para evitar que caigan en el delito.

1.10. Evaluación de la relación entre los policías y las juntas vecinales

En opinión de los miembros de las juntas vecinales entrevistados, no ha sido fácil trabajar con la Policía Nacional. En primer lugar, porque no todos los efectivos policiales observan con “buenos ojos” el trabajo que realizan las juntas vecinales, pues esta labor es percibida como una intromisión en sus labores.

“La resistencia de ellos era de que cómo un civil puede estar por encima de la policía, o sea yo particularmente tuve una experiencia en mi comisaría, cuando empecé a trabajar allá, un sector minoritario nos veía como a bichos raros.... hay un sector que no simpatiza con el trabajo de las juntas vecinales, cuando este trabajo es una imagen para la comisaría. Porque hay celos, desconocimiento total, eso en algunos personales policiales” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“Parece que reciben órdenes internas, entonces nosotros no nos metemos nada en lo que es fiscalización y menos en lo que es labor policial, entonces ellos creen que nosotros estamos como un ente fiscalizador de ellos, lo toman de esa manera. Pero hay señores policías, y que respeto, que trabajan con voluntad, con cariño. Pero la mayoría son indiferentes, porque quizás entran a buscar otros fines en la Policía Nacional” (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre de 2009)

“No todos los policías tienen esa sensibilización social, se ha hablado mucho de la policía comunitaria que, dentro de su plan de trabajo podría darse, pero en la actualidad la gente es muy maltratada porque en la OPC quien lo conoce sí podría apoyarlo, pero quien no lo conoce, que es el 80% de la comisaría, lo van a tratar mal” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárate, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

En segundo lugar, porque se han generado algunos problemas entre miembros de las juntas vecinales y los comisarios. De los ocho entrevistados, dos de ellos afirmaron que esta autoridad suele presionarlos para que cumplan con tareas que, en opinión de los vecinos, comprometen su seguridad. Además, otros dos vecinos mencionaron que, en ocasiones, los comisarios eligen como coordinador a alguien de su confianza y, sin respetar las normas, saca al representante elegido por los vecinos.

“Muchas juntas vecinales trabajamos de forma oculta, no podemos trabajar identificándonos porque no te sientes protegido por la policía. Nosotros somos parte civil y muchas veces he contradecido al mismo comisario porque cuando dicen hay que hacer trabajos disuasivos en su comunidad, enfrentando con la comunidad, eso no es así, porque ¿a nosotros quién nos protege? Somos civiles, no podemos enfrentarnos para nada, porque son personas que. Las juntas vecinales no tienen protección” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“La verdad hace tres años me tocó una experiencia muy triste. [Llorando] Hace tres años o cuatro años, un mayor comisario que, sin decir nada, él llamó a una reunión y sin llamarme, una coordinadora me llama y me dice señora van a hacer cambio de coordinadora general, ¿y quién está diciendo eso? El mayor comisario había escogido de antemano a una persona que tenían que poner. Yo, la verdad, porque yo no permitía que hicieran cosas en la comisaría, como una coordinadora escuchó y dijo, ella era manejable, se agarró y puso una que era manejable para desaparecer las cien juntas vecinales que teníamos, porque el mayor comisario tomaba demasiado...” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

A pesar de estas dificultades, las juntas vecinales consideran anecdóticas las situaciones descritas y, más bien, se muestran firmes en seguir apoyando la labor policial.

“Tengo un caso que ya pasó, pero yo no puedo involucrar en el mismo saco a todos los comisarios. El hecho que me haya pasado a mí, no quiere decir que todos sean iguales. Estoy trabajando, usted lo ha visto a mi mayor comisario, él siempre dice: mi reina, porque él sabe. No es que yo esté tapando al mayor comisario” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

¿Por qué se da esta situación? Como ya se ha mencionado, siendo las comisarías el espacio donde la participación en seguridad ciudadana es directa, permanente y de la mano con la autoridad, los vecinos optan por seguir participando y apoyando las labores policiales. Además, los vecinos se explican estos conflictos como un problema de personas y el cargo que ostentan y no lo relacionan con el cómo se organiza y funciona actualmente la institución policial.

2. Participación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en el CODISEC - SJL

2.1. Evaluación del CODISEC

De los ocho miembros de las juntas vecinales entrevistados, siete de ellos participaron en el proyecto de seguridad ciudadana realizado por la Municipalidad y el IDL. De esta manera, por intermedio del trabajo realizado en este proyecto, los siete pobladores han logrado identificar la importancia del CODISEC, el cual es descrito como un espacio que reúne a las autoridades locales y a las organizaciones vecinales para construir las propuestas de seguridad ciudadana.

“[CODISEC] Es un trabajo en conjunto de las autoridades representativas, del Ministerio del Interior, del Poder Judicial, la Fiscalía y las organizaciones de base, es lo más importante, porque las organizaciones de base son los que conocemos toda la problemática de nuestro distrito...” (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“Comité es la parte más importante, porque allí se reúnen todas las instituciones y se toman las decisiones más importantes. Allí se trabaja de forma coordinada para evaluar, a nivel distrital, cómo va la inseguridad ciudadana” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

A pesar de este reconocimiento, los entrevistados señalan que desde el CODISEC se han realizando muy pocas acciones a favor de la seguridad ciudadana, pues lo “observable” del trabajo municipal es el serenazgo.

“[CODISEC] No suena nada. Recién en este año se han reunido una primera vez, en todo caso, si hubiera un trabajo operativo más dinámico, nuestro representante nos estaría informando. Actualmente cada uno está trabajando en su comisaría. Esa es la verdad. Hay un policía que se alió al Alcalde a trabajar por sus intereses, que sé yo. Puede haber una alianza policía y municipio, pero no se da” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“El CODISEC es bueno para la seguridad ciudadana siempre y cuando trabaje conjuntamente con la ciudadanía. Si es que tú no los ves, a mi parecer no. El trabajo no está en la oficina sino en las calles. El CODISEC se rompe desde que uno de ellos no funciona, en este caso la municipalidad. Una vez se le invitó al Alcalde, pero no vino, vino su representante, pidió las disculpas, estuvo unos minutos y se fue. Eso para mí es una falta de respeto. Para nosotros, desde ese momento, para policía, dejó de trabajar para nosotros” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009)

“La ley es muy amplia, establece mecanismos de consulta. Generalmente al comienzo el CODISEC solo lo conformaban el comisario, el gobernador, un representante del Ministerio Público, un representante de las juntas vecinales, eran como diez personas. Se amplió, eso, en el año 2005, donde se facultó la incorporación de las organizaciones sociales de base, se incorpora la

juventud, la iglesia y además se establece cuatro reuniones de consulta ciudadana, para que todos los ciudadanos del distrito, puedan participar. Esa es la ley, pero nunca se cumple. Pero eso depende de la cabeza" (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárate, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

2.2. Representación de las juntas vecinales en el CODISEC

El principal problema que limita la participación vecinal en el CODISEC es la insuficiente representatividad. Como señalamos en el primer capítulo, la representación es la capacidad asociativa de los ciudadanos y sus niveles de organización para participar en espacios de diálogo con las autoridades. Sin embargo, según la Ley del SINASEC, la representación en el CODISEC se limita a las organizaciones vecinales de seguridad ciudadana, ya sea municipal o policial.

En San Juan de Lurigancho, cuando se inició el proyecto de seguridad ciudadana, los promotores del IDL coordinaron solo con las juntas vecinales promovidas por la Policía, dejando de lado a las demás organizaciones sociales. Esta experiencia de trabajo se ha mantenido en la actual gestión municipal, pues en las reuniones del CODISEC solo participa el coordinador distrital de las juntas vecinales, lo que ha originado algunas discrepancias y disconformidades entre los coordinadores zonales. Por esto, para entrevistados, el mecanismo de participación que ofrece el CODISEC es restrictivo a la mayoría de vecinos y debería implementarse un mecanismo más "abierto".

"Pero ahora lo que estamos pidiendo es que se involucre también a los coordinadores de comisaría. [¿Qué les dice el coordinador?] Qué no podemos participar en el Comité porque le prohíbe, no sé quién le prohíbe al señor. Tal vez porque nosotros no vamos a permitir, porque quizás nosotros estamos más preparados para responder. Por eso, le hemos pedido que se haga una reunión para de que, de una vez, para que el pida de parte de nosotros que queremos participar" (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Bayóvar, 52 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 14 de octubre del 2009).

"Yo pienso que esto debe ser como un cabildo abierto, donde todos estén libres de expresar sus sentimientos y quizás dar soluciones a los problemas, por que a veces por los caprichos de los líderes ya conocidos acá en el distrito, a veces hacen oído sordo a todo ello. Pero si realmente nosotros lo analizamos y enfocamos en ese problema, yo creo que la comunidad tiene para colaborar mucho más" (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

"Debería ser un espacio más abierto, para mí debería tratarse como un cabildo abierto para tratar el tema de seguridad ciudadana" (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

Finalmente, ¿qué rol cumplen los representantes de las juntas vecinales en las sesiones del CODISEC? Según lo observado, el rol del coordinador distrital es principalmente consultivo. Este coordinador suele ir a las sesiones del CODISEC para informar sobre las zonas delincuenciales del distrito, dónde hace falta patrullaje policial, entre otros. Esta forma de participar es reconocida por el actual coordinador distrital de las juntas Vecinales de seguridad ciudadana:

“...ellos piden delitos de las diferentes áreas, ellos lo recopilan y lo ponen en su plan, pero ellos en sí no lo viven. [¿Qué le parece el plan?] Para mí le falta un montón de cosas, por ejemplo, ellos no ponen ahí la integración de la comunidad en acciones cívicas conjuntamente en el municipio... [¿Quiénes van al CODISEC?] Van los ocho comisarios del distrito y ellos informan la problemática interna de cada uno tiene. Por un lado es policial porque ellos hablan técnicamente, la civilidad que representa va explica en sí que falta en diferentes áreas, tenemos una gran inseguridad y necesitamos apoyo” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Caja de Agua, 25 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

2.3. Evaluación del serenazgo municipal

Los miembros de las juntas vecinales entrevistados valoran positivamente el rol que viene cumpliendo el serenazgo, pues se cuenta con una mayor presencia de efectivos para controlar la inseguridad en los espacios públicos. Sin embargo, los vecinos opinan que los serenos deberían ser mejor capacitados para cumplir con ciertas tareas, como por ejemplo: resolver los conflictos que se dan en los barrios e inclusive deberían contar con la facultad de detener a los delincuentes.

“La gente se está identificando. De no tener nada a tener algo, se están identificando. Hay cierto interés en la comunidad ver cómo está funcionando” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárate, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

“El serenazgo está surtiendo efecto en la medida de las posibilidades. Se está viendo bastante la afluencia y está en coordinaciones con la policía. Cualquier cosas comunican a la policía sobre todo si se trata de intervenciones, pues ellos no pueden intervenir. Está aportando bastante la presencia del serenazgo. Es un apoyo importante, se siente uno más tranquilo viendo este tipo de servicio” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“El serenazgo es para disuadir y a veces el serenazgo no puede intervenir porque no están autorizados y eso sabe la delincuencia, el pandillaje y no pasa nada con ellos. Tiene que haber una ley, así como le da la facultad a la policía también al serenazgo, pero tienen que estar bien preparados, deben pasar por una escuela igual que la Policía. El serenazgo está de pantalla porque para intervenir, para poder ellos resolver problemas en esos momentos, no es” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

Como se observa, en San Juan de Lurigancho, el serenazgo viene realizando similares tareas que los efectivos policiales, es decir, disuadir la posible comisión de un delito. Si bien este aporte es evaluado positivamente tanto por los policías como por los vecinos, este grupo humano, con una mejor dirección, podría cumplir otros objetivos en favor de la seguridad ciudadana, como por ejemplo: talleres de sensibilización comunitaria, dar charlas en los centros educativos, entre otros.

2.4. La Municipalidad y las juntas vecinales

En la gestión municipal anterior y bajo los lineamientos del proyecto de seguridad ciudadana, se apoyó a las juntas vecinales con materiales logísticos (como chalecos y bicicletas) y con capacitaciones realizadas por los profesionales del IDL. Sin embargo,

la Municipalidad no tuvo un mayor acercamiento en la formación de esta organización vecinal.

Por otro lado, si bien la actual gestión asumió la iniciativa de promover la participación a través de los comités vecinales de seguridad ciudadana, estas organizaciones fueron finalmente integradas a las juntas vecinales promovidas por la Policía. Con esta decisión, la Municipalidad renunció a su atribución de promover la participación vecinal y asumió un rol cooperante (humano y logístico) de las comisarías a través de su cuerpo de serenazgo.

“Nuestra forma de hacernos sentir es a través del patrullaje, nosotros tratamos de llegar hasta el último sitio donde haya acceso, donde pueda llegar una camioneta, una moto. Si por el ancho de la calle y su contextura, a veces ya no podemos subir, pero eso es lo que hacemos” (Secretario Técnico del CODISEC-SJL, 57 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de setiembre del 2009).

Actualmente, los miembros de las juntas vecinales entrevistados señalan que no se sienten respaldados por la autoridad edil. Por esto, en su opinión, cuando la Municipalidad quiere brindar algún tipo de apoyo a las juntas vecinales, lo hacen, únicamente, para obtener beneficios políticos.

“Nunca nos hemos sentado con el Alcalde a conversar. Entonces, al sentarme con alguien conocería porque quiere y porque no quiere. Justamente porque no hay un impulso de trabajo desde el Codisec por eso sigo que no quiere trabajar” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“Pero yo le digo una cosa, hemos tenido tanto tiempo para poder trabajar con el Alcalde y nunca se hizo, pero de la noche a la mañana dispuso que las unidades de serenazgo apoyen a todas las comisarías ¿qué está tratando de hacer? De llegar a la gente, yo lo veo de ese lado. Porque ha tenido un montón de tiempo en decir, sabes qué vamos a trabajar policía, municipalidad, comunidad, como antes, pero ¿por qué espero hasta ahora?” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009).

“El año pasado, para el día de las juntas vecinales, por petición de mi persona, solicitamos que nos donen chalecos. Muy bien estaba la donación de chalecos, pero nosotros le dijimos que somos apolíticos, nada de política, nosotros lo hacemos por nuestra comunidad, por nuestro cariño, pero nada de política. Lo que hizo el Alcalde fue nos dio los chalecos todo bonito, pero atrás decía su nombre y eso no nos gustó, por eso hasta la actualidad no usamos los chalecos. Ninguno usa los chalecos” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Caja de Agua, 25 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

Es natural que las organizaciones vecinales desconfíen de sus autoridades elegidas, sobre todo cuando existe un historial de incumplimiento de promesas electorales. Sin embargo, en el caso de las juntas vecinales de seguridad ciudadana, esta situación es más radical, lo cual tiene su propia explicación. Consideramos que esta radicalización de la desconfianza frente a la autoridad municipal se debe a la influencia recibida por la Policía, pues, desde el manual de las juntas vecinales, se

enfatisa que una organización “apolítica” puede cumplir mejor con las tareas de seguridad ciudadana.

3. Las juntas vecinales y el trabajo comunitario en seguridad ciudadana

3.1. Promoción de la participación ciudadana

Una de las características de las juntas vecinales, según su manual de formación, es la permanencia de la organización. Esto es, buscar que cada día haya más miembros de las juntas para mejorar el trabajo comunitario y apoyar la labor policial. Para cumplir este objetivo, los coordinadores distritales tienen la tarea de sensibilizar a sus vecinos para que sean integrantes de las juntas vecinales, pues también existe la posibilidad de que algunos miembros renuncien a esta organización.

En sus barrios, los integrantes de las juntas vecinales son “vecinos vigilantes” y tienen entre sus tareas la instalación de sirenas y la organización de las rondas urbanas entre vecinos y policías. De esta manera, se ha ido formando entre los vecinos una visión de la seguridad centrada en disuadir las acciones delincuenciales, pues las comisarías no cuentan con mayores recursos para llevar a cabo iniciativas de prevención social en estos barrios.

“La estrategia es el uso de las sirenas, de los silbatos, los altos parlantes, los módulos de seguridad ciudadana” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“Las charlas y lo que es el patrullaje a pie. Les recomendamos a las juntas vecinales unirse, en unión de la comunidad” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009).

Como se ha observado, la participación ciudadana es considerada por todos como un elemento importante de la seguridad, pues son los vecinos quienes conocen la realidad donde viven y pueden colaborar para solucionar los problemas de inseguridad que afecten a su comunidad.

3.2. Disponibilidad para participar

Según el estudio de inseguridad ciudadana realizado en San Juan de Lurigancho por el IDL, en 2005, existía una importante disposición de la población del distrito a participar en organizaciones vecinales para enfrentar la inseguridad ciudadana de sus barrios (84,9%). Sin embargo, la cantidad de vecinos que afirmaban realmente participar en dichas organizaciones resultaba siendo algo más de la mitad (47,4%).

Los miembros de las juntas vecinales entrevistados confirman esta situación de la participación en seguridad ciudadana de este distrito. Para estos vecinos, el hecho de que no exista una mayor participación se explica por la mentalidad individualista de los pobladores, pues mientras el problema de inseguridad ciudadana no les afecte directamente, no se sienten involucrados en solucionarlo. Sin embargo, a esta apreciación, habría que agregar el desafío que implica formar parte de una junta vecinal. Los pobladores entrevistados señalan que se necesita mayor tiempo, dinero y buena voluntad para participar. Asimismo, se observa que la deteriorada imagen que proyecta la Policía Nacional inspira poca confianza entre los vecinos, lo cual también se convierte en un impedimento para consolidar este mecanismo ciudadano.

“Por ejemplo, cuando compramos unos altoparlantes para el segundo sector de Canto Rey, nadie quería darnos su casa para ubicarlo porque decían si lo ponemos en mi casa nos van a tirar piedras, nos van a romper la luna. Hay tres factores que he llegado a la conclusión: uno desconocimiento fundamentalmente desconocimiento, dos es temor y tercero es la idiosincrasia que cada uno tenemos, me incluyo yo, de esperar a que otros nos solucionen nuestros problemas” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“...lo que falta implementos en la oficina todas esas cosas, no me dejarán mentir los promotores, todo eso sale del coordinador general, del asesor, del promotor de seguridad ciudadana. Por eso, muchas veces, nosotros hemos pedido que tomen cartas en el asunto, a nivel de Estado, con un incentivo o un beneficio, algo. Realmente hay que tener buena fe para pertenecer a las juntas vecinales” (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“Hay algunos que dicen: yo ya no quiero saber nada con la Policía Nacional porque yo llegué a la comisaría con estos problemas y me cerraron las puertas, ni siquiera me apoyaron. Con qué voluntad voy a seguir siendo” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárata, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

3.3. Independencia de las juntas vecinales

Como señala Hugo Frühling (2004), la Policía no está acostumbrada ni desea cambiar sus métodos de trabajo en función de las exigencias planteadas por los vecinos. En el caso de San Juan de Lurigancho, esta visión paternalista de los efectivos policiales en relación a los vecinos responde al interés de controlar a las juntas para que no promueva algún “cambio” que vaya en contra de su política institucional. Por esto, en opinión de los efectivos entrevistados, si las juntas vecinales se independizaran de la Policía serían captadas por intereses políticos.

“Nosotros no mezclamos la política con las JJVV, sino estaríamos saliendo del camino por la cual nosotros estamos encaminados en trabajar. Entonces, se politizaría y esto hay antecedentes, se ha visto que se quiere utilizar a las juntas vecinales para fines políticos aprovechando que se viene las elecciones presidenciales, entonces se desdibuja el trabajo. Además, la gente es consciente de que no se involucre, porque este trabajo es permanente, en cambio, los partidos políticos tienen un periodo de trabajo y después se van. Ellos ofrecen cosas y no se cumplen. Ellos también están cansados” (Promotor OPC Cía. La Huayrona, 47 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

Ahora bien, la creación de una organización vecinal independiente y con autonomía para elaborar sus reglamentos y fiscalizar la labor policial, sería difícil, pues existe una constante presión de la Policía para que se continúe prestando el apoyo en las mismas condiciones. Según la percepción de los vecinos entrevistados, si se decidieran organizar de forma independiente, el apoyo policial disminuiría.

“Hace unos años se estaba formando una junta vecinal distrital de seguridad ciudadana con su estatuto y todo. Entonces, yo me contacto con el General y le digo: General que le parece lo que se está haciendo en San Juan de

Lurigancho. Él me dice: no puede ser, porque si ustedes forman una junta vecinal con estatuto y todo y lo inscriben en los registros públicos, ya es una institución de carácter civil, ya no pueden pertenecer a la Policía. Por mandato de la ley, al convertirse ustedes en una organización de carácter civil, ustedes pueden tomar las decisiones que quieran, ya se desligarían de participar con la Policía. O están ustedes independientemente trabajando, que nadie les puede decir que no lo hagan, pero ya nosotros no tendríamos nada que hacer” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárate, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

“Eso habíamos pensado [mayor independencia], pero lo que nos limitó es que trabajamos con un manual, [el promotor] dijo que nosotros teníamos que ceñirnos al manual. Eso nos limita, pero eso debemos tener un reconocimiento ante el gobierno local y también por el comisario” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

Por otro lado, los vecinos entrevistados perciben ciertas dificultades para organizarse como desde la Municipalidad, pues advierten que los funcionarios de esta institución desconocen el quehacer de la seguridad ciudadana. En cambio, observan que la Policía, a pesar de todos sus problemas, es la autoridad encargada de imponer la ley y el orden y, por tanto, la más indicada para proteger a los vecinos de la delincuencia.

“Sé que cuando yo voy a un pueblo con un policía uniformado hay más expectativas, hay respeto, hay seriedad. Que si yo voy con un promotor de civil, él civil, yo civil, es como si fuéramos los dos civiles. Eso inspira autoridad. Creo que el municipio no conoce la norma, no lee, entonces como podría orientar, a parte que no le convendrá porque él tiene que soltar un dinero” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“Pienso que sería como una imposición y nosotros que ya hemos venido trabajando con la Policía, nos hemos acostumbrado, que se creen otras organizaciones y se junten con nosotros está bien, pero nosotros ya estamos trabajando con la Policía. Estamos identificadas con la Policía (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“Si tu vas a buscar el apoyo, que mejor que la policía que lo tienes de la mano. [La municipalidad] no tienen la fuerza para actuar. Un sereno no puede hacer un arresto” (Asesor de las juntas vecinales Cía. Santa Elizabeth, 36 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 18 de octubre del 2009).

4. Hacia una estrategia que promueva una participación en seguridad ciudadana donde la participación ciudadana para la democracia.

4.1. Visión sobre la seguridad ciudadana

En opinión de los miembros de las juntas vecinales entrevistados, la seguridad ciudadana es un tema fundamental para el desarrollo del distrito y de la comunidad, pues esta noción significa vivir en paz y tranquilidad. Pero alcanzar esta forma de vida no es solo responsabilidad de las autoridades policiales y municipales, pues los

entrevistados opinan que es fundamental la participación activa de los vecinos para solucionar los problemas de inseguridad ciudadana que más afectan a sus barrios.

“Es la cultura de paz, es vivir en tranquilidad, libre de la delincuencia en sus diferentes modalidades. Es ser solidarios, ser integradores. Es ser solidario frente a la problemática que tienen los vecinos” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Canto Rey, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 15 de octubre del 2009).

“La idea es que nosotros tenemos que organizarnos, ser vigilantes de nuestras calles, donde uno vive. Si nosotros no estamos bien organizados la delincuencia siempre ha a seguir azotando. Nosotros lo que queremos es que cuando hay una pacificación, hay desarrollo de un pueblo, donde hay delincuencia, hay inseguridad, no hay desarrollo, al contrario, nadie puede tener un negocio, nadie podemos tener nuestros hijos libre. La prioridad es la pacificación de un pueblo” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“La seguridad ciudadana es la unión y el vínculo de la comunidad para prever, para poder evitar actos contra la familia y contra la comunidad, somos un ente preventivo, que previene, capacita y vemos lo que es la seguridad interna de nuestra jurisdicción o nuestro distrito” (Coordinador de las juntas vecinales Cía. Caja de Agua, 25 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

Para aquellos vecinos que han participado en el CODISEC, la seguridad ciudadana tiene un marco normativo que establece el trabajo en conjunto que deberían realizar la Municipalidad, la Policía y la comunidad organizada.

“La seguridad es importante para el desarrollo de un país, en la cual, deben interactuar desde el gobierno central, nuestras instituciones en conjunto y la población organizada. Ahora, estamos haciendo algo, pues existe una ley que nos indica el trabajo en conjunto con nuestras autoridades, el municipio, la Policía, los vecinos organizados y las demás instituciones. El rol importante, aquí, lo tiene el señor Alcalde, el de sentarse y coordinar con la policía, las instituciones y su población organizada” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

En esa misma línea de análisis, para los efectivos policiales entrevistados, la seguridad ciudadana es una situación de paz y tranquilidad que se puede lograr con la participación de las autoridades locales, la Policía y la comunidad. Los promotores consideran que se realizaría un mejor trabajo en seguridad ciudadana con más recursos económicos y, sobre todo, otorgándole un mayor respaldo al trabajo comunitario.

“... la seguridad ciudadana abarca todo lo que es una comunidad y quién está más llamado a la seguridad ciudadana es la Policía, porque dentro de la Constitución uno de sus principales funciones es velar por la seguridad del ciudadano. Nosotros tenemos la visión de contribuir a que la ciudadanía tenga una cultura de paz, que viva en tranquilidad, darle la seguridad que ha perdido con el transcurrir del tiempo. Nuestra misión en el tema de seguridad ciudadana es buscar devolverle al ciudadano, común y corriente, la

tranquilidad, que pueda vivir en paz” (Promotor de OPC Cía. Caja de Agua, 45 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 14 de setiembre de 2009).

4.2. ¿Qué se espera del trabajo policial en seguridad ciudadana?

Según los miembros de las juntas entrevistados, el Estado debería invertir más en el trabajo comunitario que desarrollan las OPC, pues estas labores se ven limitadas por la disminución del personal asignado y la débil capacidad logística de las comisarías. Además, todos los entrevistados coinciden al señalar que se necesita capacitar a todos los policías en cómo relacionarse con la comunidad, para que mejoren su trato al vecino y tengan la capacidad de solucionar los problemas que llegan a diario a las comisarías.

“Integrarse más a los problemas comunitarios, no solo de la sección de participación ciudadana, sino de todas las áreas de las comisarías. Solamente el policía que trabaja a nivel comunitario es el promotor muchas veces. Pero las otras dependencias policiales no lo hacen, a veces nosotros obligamos para que ellos salgan a hacer trabajo de campo” (Asesor de las juntas vecinales Cía. 10 de Octubre, 62 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 13 de julio de 2009).

“La policía deberían ser todas las áreas solidarios. Si es bien cierto, en OPC hay una entidad que se preocupa de cambiar la actitud de la policía, de hacer proyectos para que cambie la comunidad, pero hay unas áreas que están haciendo lo contrario. Entonces, no hay esa esperanza que también la policía va a cambiar. Porque si bien hay dos o tres personas en el área, pero hay 50 personas que no están de acuerdo, ¿qué puedes hacer?” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

4.3. ¿Qué se espera del trabajo municipal en seguridad ciudadana?

Los miembros de las juntas vecinales entrevistados señalan que la Municipalidad es la entidad que más debería contribuir en el mejoramiento logístico de las comisarías, ya que poseen el presupuesto para hacerlo. Además, opinan que el serenazgo debe limitarse a apoyar el trabajo policial.

“Su apoyo logístico, que carece totalmente nuestra Policía Nacional, que como ciudadana he visto” (Asesora de las juntas vecinales Cía. La Huayrona, 55 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“... el trabajo de aquí debe ser de la municipalidad porque es la que maneja los recursos, porque puede promover capacitaciones, puede promover alarmas, servicio de comunicación. Acá nosotros nos roban y nosotros no tenemos una comunicación directa en la comisaría, ni tampoco con la municipalidad” (Coordinadora de las juntas vecinales Cía. Mariscal Cáceres, 54 años. Entrevistada en San Juan de Lurigancho el 20 de julio de 2009).

“Nosotros esperamos de nuestras autoridades el apoyo, ¿en qué sentido?, tanto en el apoyo logístico y el apoyo económico para cumplir con los objetivos que nosotros tenemos. Nosotros derrepente necesitamos ubicar uno o dos sistemas de alarmas en los parques, que son el centro de atracción de la delincuencia, necesitamos el apoyo de la comisaría, del serenazgo, que hagan trabajo permanente de rondar, sobre todo en las horas de la noche”

(Coordinador de las juntas vecinales Cía. Zárate, 70 años. Entrevistado en San Juan de Lurigancho el 6 de octubre).

Como se observa, en el discurso de los entrevistados no se percibe la necesidad de que la Municipalidad lidere las políticas locales de seguridad ciudadana, pues la intervención de esta institución se reduce a apoyar la labor policial. Por esto, consideramos que esta débil presencia del gobierno bcal en la seguridad ciudadana podría superarse en la medida que se fortalezca el trabajo comunitario desde el CODISEC.

CONCLUSIONES

La seguridad ciudadana apunta a enfrentar la violencia sin centrarse únicamente en el proceso de detener y castigar a los delincuentes. Por el contrario, se trata de que la prevención se convierta en la estrategia más importante para enfrentar la problemática de la inseguridad ciudadana. Asimismo, una acción preventiva no se entiende sin la promoción de la participación vecinal, un mecanismo que no debería reducirse a situaciones disuasivas como alejar a los "indeseables". Por el contrario, la participación debería ser un proceso donde la población pueda ser protagonista en la elaboración de mecanismos para solucionar realmente los problemas de inseguridad que se suscitan en los lugares donde viven.

Por esto, en el caso peruano, la formación de los comités de seguridad ciudadana es un importante paso para que las autoridades locales (policía y municipalidad) asuman un mayor compromiso en las acciones de seguridad realizadas en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Si bien, en la actualidad, estos comités no están cumpliendo sus funciones como señala la ley, resulta preocupante que las municipalidades hayan reducido sus tareas de seguridad ciudadana a trabajar con el serenazgo, soslayando, entre otros aspectos, la participación vecinal. Frente a esta situación, las comisarías vienen promoviendo a las juntas vecinales de seguridad ciudadana como un mecanismo que fomenta una colaboración permanente entre los vecinos y los policías, pero que, sin embargo, no presta la misma atención hacia la fiscalización de las labores policiales.

De la investigación

En el trabajo de investigación realizado en San Juan de Lurigancho se observó que, desde las OPC de las comisarías, se viene llevando a cabo significativas acciones preventivas de a través de diversos programas. Por esto, afirmamos que estas oficinas deberían convertirse en la *cara visible de las comisarías ante la comunidad*, ya que promueven un permanente acercamiento entre la institución policial y la población. Por otro lado, se ha observado que la Municipalidad ha reducido su tarea en seguridad ciudadana al serenazgo, pues, desde el CODISEC, las acciones en dicha política son mínimas.

¿Cómo impacta la participación de las juntas vecinales en el fortalecimiento de las acciones de seguridad ciudadana iniciadas por la Municipalidad y las comisarías del distrito de San Juan de Lurigancho?

Analizando esta participación, habría que señalar lo fundamental de su trabajo tanto por el apoyo prestado a la labor policial como a nivel del fortalecimiento de la ciudadanía que se obtiene. Sin embargo, las juntas vecinales es una organización dependiente de la Policía, por tanto, les resulta difícil fiscalizar el cumplimiento de las funciones policiales. Por esto, si por un lado esta participación es favorable porque los vecinos conocen las normas y se encuentran en permanente diálogo con la autoridad policial, por el otro, esta participación se desdibuja en la medida que el límite entre su quehacer y las funciones estrictamente policiales son poco claras.

Como ya lo señalamos, en la comunidad, los vecinos se convierten en los “vecinos vigilantes”. Sin embargo, si esta forma de participar no es orientada con responsabilidad se puede terminar enfrentando a los vecinos con aquellos vistos como los “indeseables” de la comunidad. De esta manera, en algunos casos, se estaría reduciendo la participación vecinal al enfrentamiento con la delincuencia que, finalmente, no contribuiría en la disminución real de la violencia, sino todo lo contrario.

Por otro lado, es necesario resaltar la valoración positiva de la mayoría de entrevistados frente al CODISEC, sobre todo por su composición y el trabajo que podría realizar a favor de la seguridad, aunque, al mismo tiempo, los vecinos critiquen que su mecanismo de participación es limitado. Además de esto, también podemos afirmar otro límite a la participación dentro del CODISEC, ya que desde aquí solo se convoca a las juntas vecinales u otras organizaciones sociales vinculadas a la temática de la seguridad ciudadana y no a las demás organizaciones sociales.

Si bien el CODISEC es una instancia con una débil legitimidad en el distrito, el serenazgo es un elemento que ha permitido mejorar el trabajo en la seguridad ciudadana en las calles. Sin embargo, no debemos obviar que este mecanismo ha contribuido, de alguna manera, en debilitar la relación entre los vecinos organizados y la autoridad elegida respecto a la seguridad ciudadana. Así, lo señala no solo el discurso de los vecinos respecto a la Municipalidad (“solo nos apoyan por obtener réditos políticos”), sino en el hecho de que esta institución hayan decidido “traspasar” sus comités vecinales de seguridad ciudadana a las comisarías del distrito.

RECOMENDACIONES

¿Cómo se puede avanzar hacia una estrategia de seguridad ciudadana donde la participación de las juntas vecinales sea democrática?

En esta investigación, hemos comprobado que las juntas vecinales de San Juan de Lurigancho no solo tienen la voluntad de participar en las acciones de seguridad ciudadana, sino que consideran a este un mecanismo indispensable para el éxito de cualquier política de seguridad ciudadana. Por tanto, se necesitan promover la formación de organizaciones vecinales, pero superando los límites que actualmente afectan a las juntas vecinales. ¿Cómo debe ser este mecanismo de participación? Los vecinos señalan la necesidad de recobrar la importancia de los cabildos, es decir, reuniones vecinales más abiertas y continuas.

Si bien los vecinos consideran que la tarea en seguridad ciudadana de la Municipalidad debería ser al apoyo a la institución policial, consideramos que la autoridad elegida tiene una ventaja al liderar el CODISEC. Este espacio de concertación local necesita recobrar su verdadero sentido, para lo cual necesita conseguir el respaldo de las organizaciones sociales a través de la convocatoria a cabildos.

Asimismo, se necesita cambiar la actual filosofía de trabajo de la Policía Nacional por una "visión comunitaria" de sus labores (Policía Comunitaria). Los vecinos exigen que todos los policías deben "tratarlos mejor", pero este es un cambio de fondo, que solo una nueva política institucional del MININTER puede lograr.

Por último, la estrategia de trabajo de la seguridad ciudadana en espacios como San Juan de Lurigancho debe ser la prevención. ¿De qué distrito hablamos? De uno pobre y con un alto nivel de violencia familiar. Por esto, es necesario, como dicen los vecinos y policías entrevistados, trabajar con estrategias de prevención social, como darles mayores oportunidades laborales y educativas a los jóvenes.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO, Hugo. "La seguridad ciudadana una responsabilidad de los Gobiernos Locales en Colombia". *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores) Santiago de Chile: FLACSO - Chile, 2005.

ACHA, Elisabeth. "Ética y hábitos en la cultura de la Policía Nacional". *Patios interiores de la vida policial: ética, cultura civil y reorganización de la Policía Nacional*, Elisabeth Acha (editora), Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2002.

ALEGRÍA, Ciro. "Policía y Sistema de Defensa Nacional en el Perú". *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Hugo Fruhling (editor), Santiago de Chile: CED, Ediciones Segundo Centenario, 1998.

ARRAIGADA, Irma y GODOY, Lorena. "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana". *Revista de la CEPAL 70*, abril del 2000. [Consulta: 13 de julio de 2008].

BALLÓN, Eduardo. "Participación ciudadana en espacios locales. Notas para un balance necesario". *Participación y concertación en el Perú. Documentos para el debate. Cuadernos Descentralistas. N° 10*, Lima: Grupo Propuesta ciudadana, 2003.

BASOMBRIO, Carlos. "Un intento de hacer políticas de seguridad ciudadana en y para la democracia en el Perú". En: GARLAND Alison y VARAT Jessica: *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*. Woodrow Wilson International Center, Latin American Special Report, Washington, agosto 2006.

BASOMBRÍO, Carlos. "Militarización y desmilitarización de la seguridad pública en el Perú". *Panel on militarización de las policías versus policialización de las Fuerzas Armadas. Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasilia, 2002, documento electrónico. [Consulta: 20 de julio de 2007].

BASOMBRÍO, Carlos. *Perú 2003: Inseguridad ciudadana y delito común. Percepciones y realidades*. Lima: Proyecto Seguridad Ciudadana y Reforma Policial del IDL, 2003.

BASOMBRÍO, Carlos; COSTA, Gino y otros. *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*. Lima: IDL, 2004.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). "Capítulo 1: Los períodos de la violencia". En: *Tomo I. Primera parte: El proceso, los hechos, las víctimas*. Lima: 2004. Documento electrónico, [Consulta: 13 de julio de 2008].

Comisión Andina de Juristas (CAJ). *Seguridad ciudadana: cambios necesarios*. Lima: CAJ, 1999.

CONASEC: Cartilla Legal. *Ley 27933 - Reglamento del SINASEC*, marzo del 2005 y Plan Nacional de Seguridad Ciudadana - Perú - 2007.

COSTA Gino. "Nuevo enfoque para la seguridad ciudadana post Fujimori". *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos. Red 14 Seguridad ciudadana en la ciudad*, Lucía Dammert (editora), Programa URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Valparaíso, 2004.

COSTA, Gino. *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: IDL / OSI, 2007.

COSTA, Gino; BRICEÑO, Juan y ROMERO, Carlos. *La policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra, 2008 (a).

COSTA, Gino; YÉPEZ, Enrique y ROMERO, Carlos COSTA, Gino; BRICEÑO, Juan y ROMERO, Carlos. *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra, 2008 (b).

DAMMERT, Lucía. "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?". *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*, Lucía Dammert (editora), Red 14 "Seguridad ciudadana en la ciudad", Programa URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Santiago, 2004.

DAMMERT, Lucía. "De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. Chile 1973 - 2003". *Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana*. Quito, Guayaquil y Cuenca, 2004. Documento electrónico.

DAMMERT, Lucía. "Asociación gobierno local - comunidad en la prevención del delito". *Ciudad y seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores), FLACSO - Chile, Red 14 "Seguridad ciudadana en la ciudad", Santiago, 2005.

DAMMERT, Lucía y ARIAS, Patricia. "El desafío de la delincuencia en América Latina. Diagnóstico y respuestas de política". *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Lucía Dammert y Liza Zúñiga (editoras). Santiago: FLASCO - Chile, 2007, documento electrónico. [Consulta: 13 de julio de 2008].

DAMMERT, Lucía: "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", *Revista Nueva Sociedad N° 212*, noviembre - diciembre de 2007. Documento electrónico.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Informe Defensorial N° 132. Lima: 2008. Documento electrónico. [Consulta: 13 de diciembre de 2008].

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú*. Informe Defensorial N° 142. Lima: 2009. Documento electrónico. [Consulta: 18 de noviembre de 2009].

FRÜHLING, Hugo y MANZANO, Liliana. "Introducción a un proyecto de intervención en materia de prevención comunitaria del delito en Santiago de Chile". *Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina*. Alison GARLAND y Jessica VARAT (Ed.). Washington: Woodrow Wilson International Center, Latin American Special Report, agosto 2006, documento electrónico. [Consulta: 13 de enero de 2008].

FRÜHLING, Hugo. "La Policía Comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Hugo Frühling (editor), Washington: BID, 2004, p. 1 - 38.

HELD, David. "La nueva polarización de los ideales democráticos". *Modelos de Democracia*, Madrid: Alianza Editorial, 1993, 2º edición.

HERNÁNDEZ, Raúl. "Seguridad ciudadana en Villa María del Triunfo. Una experiencia de participación vecinal en tareas de seguridad ciudadana (Lima)". *Sumando esfuerzos 2005: 10 experiencias de participación ciudadana en la gestión local*, Armando MILLÁN y Félix LOSSIO (editores), Lima: RED CC.SS., 2007.

Instituto de Defensa Legal (IDL). *Encuesta de Seguridad Ciudadana en San Juan de Lurigancho*. Lima: IDL, 2003, Documento electrónico. [Consulta: 20 de octubre de 2009].

Instituto de Defensa Legal (IDL). *Encuesta de Seguridad Ciudadana en San Juan de Lurigancho*. Lima: IDL, 2005, Documento electrónico. [Consulta: 20 de octubre de 2009].

LEAL, Francisco. "La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Revista de Estudios Sociales N° 15*, 2003. Documento electrónico. [Consulta: 13 de diciembre de 2008].

LYNCH, Nicolás. *La transición conservadora: movimiento social y democracia en el Perú, 1975 - 1978*. Lima: El zorro de abajo ediciones, 1992.

MEJÍA, Julio. "El muestreo en la investigación cualitativa". *Problemas metodológicos de las ciencias sociales en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales (UNMSM), 2002.

Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (MDSJL). *Plan de Desarrollo Distrital Concertado de San Juan de Lurigancho (2005-2015)*. Lima: 2005, documento electrónico. [Consulta: 18 de diciembre de 2008].

O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. PAIDOS. Buenos Aires, 1997.

PAULSEN, Gustavo. "Claves para el buen gobierno de la seguridad ¿Qué nos enseñan los casos exitosos en seguridad ciudadana a nivel local?". *Ciudad y seguridad en América Latina*, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores), Santiago: FLACSO - Chile, 2005.

PEGORARO, Juan. "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana". *Nueva Sociedad* 167, mayo - junio 2000. Documento electrónico.

PEGORARO, Juan. "Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social". *Violencia, seguridad y justicia en América Latina*, Roberto Briceño-León (compilador), Santiago: CLACSO, 2002, 1º edición.

RAMÍREZ, Juan. *Seguridad ciudadana, más allá de una doctrina antidelincuencia*. Centro de Estudios Estratégicos (CEE) - Universidad de Arcis, Santiago de Chile, año 3 número 6, 2003, documento electrónico [Consulta: 20 de agosto de 2008]

ROSPIGLIOSI, Fernando: "Informe Nacional: Carencia de Control Democrático sobre las Fuerzas de Seguridad en el Perú". *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*, Hugo Frühling (editor). CED, Ediciones Segundo Centenario, Santiago de Chile, 1998.

RUIZ, Juan Carlos y VANDERSCHUEREN, Franz. "Base conceptual de la seguridad". *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Unión Europea Programa URB-AL, documento electrónico [Consulta: 16 de agosto de 2009]

SALINAS, Mauricio y HOECKER, Loreto: "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana". *Seguridad Sostenible N° 6*, Colección del IIGC. Publicado el 27 de agosto del 2002. Documento electrónico, [Consulta: 29 de mayo del 2007].

SMULOVITZ, Catalina: "Seguridad ciudadana: comparando intervenciones en seis ciudades". Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina, Alison Garland y Jessica Varat, Washington: Woodrow Wilson International Center, Latin American Special Report, agosto 2006.

TANAKA, Martín. *Participación popular en las políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*. Lima: IEP, 2001, p. 10-11

VILLARÁN, Susana y PRADO, Gabriel. "Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú". *Ciudad y seguridad en América Latina*, Lucía DAMMERT y Gustavo PAULSEN (ed.), Santiago: FLACSO - Chile, 2005.

YEPEZ, Enrique: *Seguridad ciudadana: 14 lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004.

ZÚÑIGA, Liza. "Participación comunitaria en la prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa". *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Lucía Dammert y Liza Zúñiga (editoras). Santiago: FLASCO - Chile, 2007.

ANEXOS

VARIABLES (entrevistas)

Objetivo específico 1: Analizar cómo se da la participación de los integrantes de las juntas vecinales en las comisarías del distrito de San Juan de Lurigancho.

- ? *Motivaciones para la participación*
- ? *Acciones en seguridad ciudadana*
- ? *Toma de decisiones y fiscalización*
- ? *Evaluación del manual*
- ? *Beneficios de participar*
- ? *Costos de participar*
- ? *Autoevaluación*
- ? *Elección de representantes*
- ? *Represión y prevención*
- ? *Relación juntas vecinales y efectivos policiales*

Objetivo específico 2: Analizar cómo perciben los integrantes de las juntas vecinales las labores que viene cumpliendo el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de San Juan de Lurigancho.

- ? *Evaluación del CODISEC*
- ? *Representación de las juntas vecinales en el CODISEC*
- ? *Serenazgo*
- ? *Relación Municipalidad y juntas vecinales*

Objetivo específico 3: Analizar cómo se da y cómo incentivan los integrantes de las juntas vecinales la participación en seguridad ciudadana de los vecinos de su comunidad en San Juan de Lurigancho.

- ? *Promoción de la participación*
- ? *Disponibilidad para participación*
- ? *Independencia organizacional*

Objetivo específico 4: Analizar cómo se puede avanzar hacia una estrategia de seguridad ciudadana donde la participación de las juntas vecinales sea democrática.

- ? *Visión sobre la seguridad ciudadana*
- ? *Rol de la policía*
- ? *Rol de la municipalidad*

FICHA APLICADA A LAS 8 COMISARÍAS DE SJL

Ítems son:

- *Número de personal (Grado / experiencia).*
- *Programas y planes de trabajo.*
- *Convenios interinstitucionales.*
- *Miembros de las juntas vecinales (edad, sexo, trabajo actual).*
- *Logística.*

GUÍA PARA ENTREVISTAS PROMOTORES DEL IDL

DATOS GENERALES

DATOS DEL ENTREVISTADO
NOMBRE DEL ENTREVISTADO:
EDAD:
GRADO DE INSTRUCCIÓN:
INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECÍA:

IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

1. *¿Cómo observó Ud. la negociación entre el IDL y la Municipalidad de SJL en la implementación del proyecto de seguridad ciudadana?*
2. *¿Considera Ud. que esta gestión estaba preparada para asumir los retos de este proyecto?*
3. *¿Cómo evalúa la voluntad política del Alcalde para apoyar el proyecto de seguridad ciudadana?*
4. *¿Cómo evalúa la voluntad policial para apoyar el proyecto de seguridad ciudadana?*
5. *¿Considera que este proyecto coadyuvó a mejorar la relación entre la policía y la municipalidad respecto a la seguridad ciudadana?*
6. *¿Cómo evalúa las acciones de seguridad ciudadana que ejecuta la actual gestión municipal de SJL? ¿Considera que ha habido continuidad con la gestión anterior?*
7. *¿Por qué considera que se ha implementado el serenazgo?*

PARTICIPACIÓN VECINAL EN EL PROYECTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

8. *¿Cuál fue su impresión al conocer más de cerca el trabajo de las juntas vecinales de seguridad ciudadana?*
9. *¿Cómo era la relación entre los efectivos policiales y las juntas vecinales?*
10. *¿Cómo observó la recepción del proyecto de seguridad ciudadana por parte de las juntas vecinales? ¿Considera que existía disponibilidad para participación?*
11. *¿Cómo era la relación entre las juntas vecinales y los funcionarios de la Municipalidad?*
12. *¿Cómo evalúa la representación de las juntas vecinales en el CODISEC-SJL?*
13. *¿Cómo era la relación entre los representantes de las juntas vecinales y los demás miembros de esta organización?*
14. *¿Cómo se hubiera mejorado la promoción de la participación vecinal en el proyecto de seguridad ciudadana?*

**GUÍA PARA ENTREVISTA
SECRETARIO TÉCNICO DEL CODISEC -SJL**

DATOS GENERALES

DATOS DEL ENTREVISTADO:
NOMBRE DEL ENTREVISTADO:
EDAD:
GRADO DE INSTRUCCIÓN:
CARGO:

VISIÓN SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

1. *Para Ud. ¿qué es seguridad ciudadana?*
2. *En su opinión, ¿cuál debe ser el rol de la policía y la municipalidad en la seguridad ciudadana?*
3. *¿Qué acciones de seguridad ciudadana enfatiza su gestión?*
4. *¿Existió o existe algún problema para cumplir las tareas de seguridad ciudadana entre la policía y la municipalidad?*
5. *¿Cómo se llevarían a cabo políticas exitosas de seguridad ciudadana?*

ACCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

6. *¿Cómo evalúa Ud. el trabajo en seguridad ciudadana de la gestión municipal anterior?*
7. *¿Cómo evalúa Ud. la participación de las instituciones integrantes de las reuniones y acciones lideradas desde el CODISEC? ¿Qué ha hecho su gestión para promover esta participación de las instituciones?*

8. *¿Qué opina del rol de la policía en las acciones de seguridad ciudadana en el distrito?*
9. *¿Cómo se da la participación de las juntas vecinales en el CODISEC?*
10. *¿Por qué se implementó el serenazgo? ¿Qué cree Ud. que piensa la policía del distrito respecto al serenazgo?*

PARTICIPACIÓN VECINAL

11. *¿Qué opina del trabajo realizado por las juntas vecinales promovidas por las comisarías del distrito?*
12. *¿Por qué cree Ud. que la policía tiene un trabajo permanente con los vecinos?*
13. *¿Cómo apoya su gestión el trabajo de las juntas vecinales de seguridad ciudadana?*
14. *¿Cómo promueve la municipalidad la participación vecinal en seguridad ciudadana?*
15. *¿Qué piensa Ud. de lo dicho por la Defensoría del Pueblo respecto que la municipalidad debería trabajar organizando a las juntas vecinales y la Policía, capacitarlas?*
16. *¿Para Ud. cuáles serían los beneficios que consiguen aquellos que forman parte de las juntas vecinales? ¿Para Ud. cuáles son las dificultades que conlleva participar en las juntas vecinales?*
17. *¿Cómo se debe promover la participación de las juntas vecinales en seguridad ciudadana? ¿Cuál debe ser el rol de la policía y el municipio al respecto?*

**GUÍA DE ENTREVISTAS
MIEMBROS POLICIALES**

DATOS GENERALES

DATOS DEL ENTREVISTADO:
NOMBRE DEL ENTREVISTADO:
EDAD:
GRADO DE INSTRUCCIÓN:
CARGO:
ESTADO CIVIL:

VISIÓN SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

1. *Para Ud. ¿qué es seguridad ciudadana?*
2. *En su opinión, ¿cuál debe ser el rol de la policía y la municipalidad en la seguridad ciudadana?*
3. *¿Qué acciones de seguridad ciudadana enfatiza su gestión?*
4. *¿Existió o existe algún problema para cumplir las tareas de seguridad ciudadana entre la policía y la municipalidad?*
5. *¿Cómo se llevarían a cabo políticas exitosas de seguridad ciudadana?*

ACCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

6. *¿Cómo se planifica el trabajo en seguridad ciudadana? ¿Cómo participan las juntas vecinales al respecto?*

7. *¿Cuáles son las mayores dificultades para llevar a cabo dichas acciones?*
8. *¿Cómo evalúa Ud. el trabajo en seguridad ciudadana de la actual gestión municipal? ¿En qué se diferencia de la anterior?*
9. *¿Cómo evalúa el rol del CODISEC, en la actualidad?*
10. *¿Cómo cree Ud. que el municipio observa la labor policial y de las juntas vecinales en la seguridad ciudadana?*
11. *¿Qué opina Ud. de la implementación del serenazgo?*

PARTICIPACIÓN VECINAL

12. *¿Por qué cree Ud. que la policía tiene un trabajo permanente con los vecinos?*
13. *¿Qué piensa Ud. de lo dicho por la Defensoría del Pueblo respecto que la municipalidad debería trabajar organizando a las juntas vecinales y la Policía, capacitarlas?*
14. *Para Ud. ¿qué beneficios obtienen aquellos que forman parte de las juntas vecinales? ¿Para Ud. cuáles son las dificultades que conlleva participar en las juntas vecinales?*
15. *¿Cuál es el papel de las juntas vecinales en el CODISEC? ¿Cómo se podría mejorar su trabajo?*
16. *¿La actual gestión municipal respalda el trabajo de las juntas vecinales? ¿Por qué sucede esto?*
17. *¿Cómo se debe promover la participación de las juntas vecinales en seguridad ciudadana? ¿Cuál debe ser el rol de la policía y el municipio al respecto?*
18. *¿Es más importante la prevención que la represión en las acciones de seguridad ciudadana?*
19. *¿Considera Ud. que el manual de las juntas vecinales limita su organización? ¿Por qué?*
20. *¿Considera que parte del trabajo vecinal es fiscalizar la labor policial?*

FICHA DE ENTREVISTA

COORDINADORES DE LAS JUNTAS VECINALES DE LAS COMISARÍAS DE SAN JUAN DE LURIGANCHO

DATOS GENERALES
NOMBRE DEL ENTREVISTADO:
EDAD:
GRADO DE INSTRUCCIÓN:
COMISARÍA CON LA QUE TRABAJA:
EXPERIENCIA DIRIGENCIAL PREVIA:
EN QUÉ TRABAJA ACTUALMENTE:
CÓMO REPARTE SU TIEMPO PARA TRABAJAR CON LA COMISARÍA:
ES CASADO (A) CUÁNTOS HIJOS TIENE:

VISIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. *Para Ud. ¿qué es seguridad ciudadana?*
2. *En su opinión, ¿cuál debe ser el rol de la policía y la municipalidad en la seguridad ciudadana?*
3. *¿Qué acciones de seguridad ciudadana enfatiza su gestión?*
4. *¿Cree Ud. que la participación de los vecinos mejora el nivel de inseguridad del distrito? ¿Por qué?*
5. *¿Cómo se llevarían a cabo políticas exitosas de seguridad ciudadana?*

PARTICIPACIÓN VECINAL EN LAS COMISARÍAS

6. *¿Por qué decidió formar parte de las juntas vecinales? ¿Qué pensó su familia al respecto?*
7. *¿Tuvo alguna duda o temor al decidirse formar parte de las juntas vecinales de seguridad ciudadana? ¿Por qué?*
8. *¿Cuál es el objetivo de un miembro de las juntas vecinales?*
9. *¿Cómo es participar con la policía? ¿Cuáles son los costos de trabajar con la policía? ¿Cuáles son los beneficios de trabajar con la policía? ¿Cómo se mejoraría esta relación?*
10. *¿Hay algunos problemas al momento de elegir a los coordinadores zonales o de las comisarías?*
11. *¿Considera Ud. que el manual de las juntas vecinales limita su organización? ¿Por qué?*
12. *¿Cómo es fiscalizar la labor policial? ¿Existen dificultades?*
13. *¿Cómo es tomada su opinión por los efectivos policiales respecto a un tema en seguridad ciudadana?*
14. *¿Cómo se explica el nivel de inseguridad en su barrio? ¿Qué acciones de seguridad ciudadana priorizan?*

PARTICIPACIÓN VECINAL EN EL CODISEC

15. *¿Cómo evalúa el trabajo asumido por el Alcalde en el CODISEC?*
16. *¿Cómo evalúa el rol de las juntas vecinales en el CODISEC?*
17. *¿Existen algunos problemas para participar en las sesiones del CODISEC?*
18. *¿La Municipalidad de SJL ha mostrado interés por trabajar con las juntas vecinales?*
19. *Si Ud. tuviera que coordinar, de ahora en adelante, su participación en las labores de seguridad ciudadana con la Municipalidad, ¿cómo sería este trabajo?*
20. *¿Qué opina de la labor del serenazgo municipal?*

PARTICIPACIÓN VECINAL y LA COMUNIDAD

21. *¿Cómo es ser un buen coordinador de las juntas vecinales?*
22. *¿Con cuántos miembros de juntas vecinales trabaja activamente? ¿Ha aumentado o disminuido? ¿Quiénes participan más, hombres o mujeres?*
23. *¿Qué se hace para promover la participación en seguridad ciudadana?*
24. *¿Cree Ud. que sus vecinos se sienten identificados con las juntas vecinales? ¿Se siente Ud. respaldado por sus vecinos? ¿Por qué?*
25. *¿Cree Ud. que si las juntas vecinales no tuvieran una imagen tan cercana a la policía los vecinos los apoyarían más o hubiera una mayor participación en las juntas?*