

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“La política pública local de seguridad ciudadana en el distrito de San Juan de Lurigancho entre el 2003 - 2005”

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con Mención en Gestión Pública

Autor: Luis Alberto Villafranca Pérez

Asesor: Mg. Flavio Ausejo Castillo

JURADO:

Presidente: Dr. Ciro Alegría Varona

Miembro: Mg. Carlos Alza Barco

Miembro: Mg. Flavio Ausejo Castillo

Lima, 2009

Contenido

Introducción

1. Políticas públicas de seguridad ciudadana

1.1. Enfoques en seguridad ciudadana

1.2. Política pública y seguridad ciudadana

1.3. Gestión de una política pública en seguridad ciudadana

1.4. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

2. Política pública de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho

2.1. Política pública local de seguridad ciudadana

2.2. El distrito de San Juan de Lurigancho

2.3. Proyecto del CODISEC - SJL

3. Análisis de la política pública y la gestión local de la seguridad ciudadana 2003 – 2005

3.1. La institucionalidad local – el CODISEC - SJL

3.2. El trabajo policial

3.3. La participación ciudadana

4. Gestación y gestión de una política pública local en seguridad ciudadana.

4.1. Rol del gobierno local

4.2. Rol de la policía

4.3. Rol de la sociedad civil

5. Reflexiones finales

Bibliografía

Introducción

Es de consenso general que la inseguridad ciudadana es en la actualidad un serio problema a resolver en nuestro país. En la encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado de abril del 2007, se señala que “la falta de seguridad ciudadana” (35%) es, junto al desempleo, la pobreza y la corrupción, uno de los problemas que más le afecta a la mayoría de peruanas y peruanos. Asimismo, a la pregunta “¿se siente Ud. inseguro o seguro al salir a las calles?”, el 83% contesta sentirse inseguro¹. En este contexto, donde la inseguridad parece aumentar continuamente, es importante estudiar qué experiencias se han dado en nuestro país en la búsqueda de pistas o posibles soluciones para una problemática que tiene una dimensión nacional, pero sobre todo local.

En la presente investigación vamos a estudiar cómo se gestó y gestionó la política pública local en materia de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho (S JL)², durante el 2003 y el 2005. Para ello, analizaremos la experiencia del proyecto de seguridad ciudadana implementado por el Instituto de Defensa Legal (IDL)³ y las encuestas que realizó.

La gestión local de la seguridad ciudadana es una iniciativa novedosa para tratar los problemas de inseguridad en el Perú y en América Latina. Esto se debe, entre otros, a tres procesos centrales: i) el regreso de la democracia, ii) la creciente inseguridad pública que genera una creciente demanda por políticas que disminuyan su magnitud en especial en el plano local y, iii) en el

¹ El Comercio, 22 de abril de 2007.

² Según IPSOS – Apoyo, en el 2008, San Juan de Lurigancho tenía una población de 906,994 habitantes y era el distrito con la mayor población en el Perú

³ Asociación civil sin fines de lucro que trabaja por la promoción de los derechos humanos desde hace 25 años. Ver más en www.idl.org.pe

cambio de perspectiva con la que la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente⁴. Por estas consideraciones, la policía no es la única institución llamada a solucionar los problemas de inseguridad, sino también, y sobre todo, las autoridades elegidas y la población organizada.

En el caso peruano estos procesos se realizan en el marco de los esfuerzos de la reforma del Estado a través de la descentralización vía la regionalización y desconcentración de la gestión pública en gobiernos regionales, provinciales y distritales, siendo estos últimos los espacios referenciales básicos del desarrollo local, que tiene como factor de efectividad determinante a la participación ciudadana.

El Estado tiene la obligación de brindar todas las medidas necesarias para que los peruanos y peruanas se sientan seguros al momento de realizar sus actividades cotidianas. Como se puede leer en la Constitución Política del Perú, artículo 2º, inciso 22, toda persona tiene derecho “a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

Este deber del Estado se reafirmó en el Acuerdo Nacional⁵ del 22 de julio del 2002, donde la sétima política establece la “erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana”. Asimismo, las municipalidades también tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones⁶.

⁴ Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores): *Ciudad y seguridad en América Latina*. FLACSO – Chile, RED 14: Santiago, 2005, p. 5.

⁵ El Acuerdo Nacional fue el encuentro entre el Estado y las principales organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos peruanos con la finalidad de establecer las principales políticas de Estado peruano.

⁶ En la Constitución Política del Perú (Artículo 139º) 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 Nacional del Perú, conforme a ley”.

A inicios del 2003, se promulgó la Ley N° 27933 que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), en la que se estableció las bases legales para la coordinación de los principales sectores gubernamentales que tienen que ver con la solución de este problema: los gobiernos locales, provinciales o regionales, según sea el caso, con la Policía Nacional, Educación, Salud, Poder judicial, Ministerio público, representantes de la sociedad civil, entre otros. De esta manera, se normó la creación de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana a nivel nacional. Un avance importante de esta ley es el reconocimiento del rol de los gobiernos locales en la formulación y conducción de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Por otra parte, en el segundo semestre de ese año, el Instituto de Defensa Legal implementó seis proyectos pilotos de seguridad ciudadana en el país, uno de los cuales se desarrolló en el distrito de San Juan de Lurigancho. Este proyecto fue coordinado por Luis Villafranca, autor de la presente investigación y tenía como objetivo central fortalecer el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de SJL⁷, instancia de concertación entre los diversos organismos estatales, organismos no gubernamentales de desarrollo y organizaciones sociales del distrito.

En el presente trabajo se realizará una sistematización del proyecto de Fortalecimiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de SJL. Para ello, se asume las definiciones del Taller Permanente de Sistematización CEAAL-Perú, quienes definen la sistematización “como un proceso permanente, acumulativo, de creación de conocimientos a partir de nuestra experiencia de

⁷ El primer CODISEC – SJL juramentó el 20 de julio de 2003 y el proyecto se inició en setiembre de 2003.

intervención en una realidad social, como un primer nivel de teorización sobre la práctica (...). Representa una articulación entre teoría y práctica (...) y sirve a objetivos de los dos campos. Por un lado apunta a mejorar la práctica, la intervención desde lo que ella misma nos enseña (...); de otra parte, aspira a enriquecer, confrontar y modificar el conocimiento teórico actualmente existente, convirtiéndolo en una herramienta realmente útil para entender y transformar nuestra realidad”⁸.

Por su parte, Oscar Jara afirma que “La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo”⁹

La presente investigación se ha organizado de la siguiente manera: el primer capítulo, titulado: “Políticas públicas de seguridad ciudadana” nos permite construir una aproximación teórica sobre qué enfoques son los más importantes para elaborar una política pública local de seguridad ciudadana en un país como el nuestro, que se halla aún en proceso de consolidar su sistema democrático. Además, en este capítulo, se analizará las características de una gestión civil de la seguridad interna, que se materializó en el primer lustro de la presente década. Asimismo, se estudiará el enfoque de trabajo que tienen los responsables del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

El segundo capítulo, denominado “Política pública local en San Juan de Lurigancho” se examina algunas características sociodemográficas,

⁸ Taller Permanente de Sistematización CEAAL-Perú: ¿Y cómo lo hace? Propuesta de método de sistematización. Lima, Junio de 1992.

⁹ Para Sistematizar Experiencias. Una Propuesta teórica y práctica: Lima, diciembre de 1994.

económicas y políticas del distrito de SJL. Además, estudiaremos cómo se implementó el proyecto de “Fortalecimiento del comité de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho”.

El tercer capítulo, titulado “Análisis de la política pública local de seguridad ciudadana”, se estudia las relaciones y los factores que determinaron la formulación de la política pública local de seguridad ciudadana en el periodo de estudio, teniendo como ejes: la institucionalidad local, el rol de la policía y la participación ciudadana.

Finalmente, en el cuarto capítulo, esta investigación propone pistas de reflexión para la gestación y gestión local de políticas públicas locales de seguridad ciudadana, que puedan servir de referencia para otros distritos de similares características a San Juan de Lurigancho, tomando en cuenta la presencia del Estado en espacios territoriales locales y su articulación entre sus diferentes componentes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y niveles (Gobierno central, regional y local). Es necesario buscar contribuciones de solución alternativas y basadas en las experiencias, visto que desde el Estado se viene optando por medidas efectistas y represivas¹⁰.

El Plan de Desarrollo Concertado de San Juan de Lurigancho 2005-20015, señala que se requiere de un modelo de gestión que se adecue a las necesidades de cambio de la globalización, que facilite y promueva un desarrollo humano sostenible, tomando en cuenta las características diversas y heterogéneas de la población, de modo horizontal y democrático; en este

¹⁰ Para Elías Carranza, las respuestas que se vienen dando a la criminalidad han caído en “un círculo vicioso del delito, más justicia penal y penas más drásticas, y también más prevención directa (defensa personal armada, custodias), sin lograr reducir la actividad criminal...” En: “Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina” En: Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004.

mismo plan, se señala que “el modelo de gestión debe permitir una administración más eficiente que se contraponga al clásico modelo burocrático weberiano, entendido como la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, considerado además como signo de racionalidad moderna. Debe permitir evaluar y monitorear los procesos y resultados que se dan en la jurisdicción local bajo un enfoque de corresponsabilidad, con una lógica política de articulación más efectiva entre lo público y lo privado con una actitud de gobierno, no de resolución de problemas, sino de previsión, permitiendo así incrementar las oportunidades de desarrollo del distrito y, a su vez, incrementar la calidad de la gestión, todo ello enmarcado dentro del sistema local de participación y concertación.”¹¹

La presente investigación recoge la experiencia del proyecto de seguridad ciudadana que desarrolló el IDL en el distrito de San Juan de Lurigancho, con un enfoque de participación ciudadana. No busca poner en cuestión la validez de otros modelos de seguridad ciudadana, como el enfoque de represión cuasi militarista que se viene implementando actualmente en el distrito, ya que no existe la evidencia empírica de una experiencia con enfoque de participación ciudadana que haya sido sometida a evaluación de eficacia en la disminución de los principales indicadores de inseguridad ciudadana en el distrito de SJL. Como se verá, el proyecto del IDL terminó en julio de 2005 y el gobierno local cambió en diciembre de 2006, lo que ocasionó la interrupción del proceso que se vivía en ese periodo de gestión municipal.

Lima, setiembre de 2009.

¹¹ www.Munisjl.gob.pe Plan de Desarrollo Concertado de San Juan de Lurigancho 2005 – 2015. Municipalidad de SJL, 2005.

1. Políticas públicas de seguridad ciudadana

Las políticas públicas son procesos en la toma de decisiones y acciones del Estado en sus diversos niveles; decisiones y acciones que forman parte de programas o proyectos y que buscan mejorar una realidad social siempre cambiante. Las políticas públicas son una manera de desarrollar las tareas de gobierno en democracia. Como sostiene Alza, las políticas públicas no son “las leyes, ni los planes, ni las directivas, ni las actas de acuerdos, ni los presupuestos. Estos son solo instrumentos en los que se expresan las políticas públicas.”¹² Son un proceso complejo que varía de un lugar a otro, que varía en el tiempo y de acuerdo a las fuerzas o instituciones participantes y el entorno democrático o autoritario de la realidad social y política en la que tienen lugar.

En gran parte de América Latina, el retorno a la democracia ha supuesto nuevos retos para enfrentar los problemas de desarrollo nacional en un contexto radicalmente diferente a lo propuesto durante los gobiernos militares, de la década de 1970. En esa época tenía vigencia la Doctrina de Seguridad Nacional, que establecía como objetivo enfrentar la inseguridad interna y combatir a los enemigos al régimen, en el contexto de la guerra fría y polarización mundial, en donde una de las principales características era el poco respeto a los derechos humanos.

En la década de 1980 se retomó el sistema democrático como forma de gobierno generalizado en esta parte del continente, surgiendo la noción de seguridad ciudadana como una manera para enfrentar la inseguridad pública y que era contrario a la noción seguridad nacional, entendida como la forma en

¹² Alza, Carlos. Conflictividad en el Perú. Una lectura desde las políticas públicas. En Aula Magna 2008 PUCP. Lima. (En imprenta)

que las fuerzas armadas y policiales ejercían un rol tutelar del Estado en cada uno de nuestros países. En el Perú luego de 12 años, el proceso democrático fue interrumpido en 1992 con el autogolpe del presidente Alberto Fujimori. Ello implicó, el retorno a concepciones más autoritarias en el manejo del aparato estatal, entre ellas, la seguridad ciudadana.

El enfoque de seguridad ciudadana busca fomentar y fortalecer la relación ciudadano – Estado en el trabajo conjunto en alternativas que promuevan y protejan los derechos fundamentales de la personas. Por ello, la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales de base, etc.) cumple un rol central en el proceso de formulación de una política pública local de seguridad ciudadana. Así se relata en la experiencia sistematizada del Comité distrital de seguridad ciudadana de SJL.

1.1. Enfoques de seguridad ciudadana

La situación de inseguridad que se vive en una comunidad, como puede ser la de San Juan de Lurigancho, es una situación que afecta la vida cotidiana de las personas. Éstas, que desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y de toda índole, diariamente enfrentan un problema concreto que deben resolver o que resuelven con medidas personales o comunitarias: desde el reforzamiento de medidas de seguridad en las viviendas hasta la restricción del libre tránsito en todo un sector de viviendas. Las personas y las familias dan respuestas a los problemas concretos que viven todos los días.

En el Perú, como en otras partes de Latinoamérica, se dio un proceso que rebasó la competencia del Estado, que ante el incremento de la delincuencia en los barrios, por una parte y ante la inoperancia de la Policía

Nacional, por otra parte, forzó al enrejado de casas y calles, a la contratación de vigilantes particulares por calles, a la organización para la autodefensa, etc. Frente a esta realidad surge la noción de seguridad ciudadana como concepto.

En 1995, al finalizar sus respectivas guerras civiles, los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá firman el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Aquí se estableció que “la seguridad se basa en la democracia y en el fortalecimiento de sus instituciones; en la existencia de gobiernos elegidos en sufragio universal y el irrestricto respeto por los derechos más importantes de los ciudadanos”¹³.

El objetivo de la seguridad ciudadana es “la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales, siendo el Estado, en este caso, el garante del respeto al derecho y al deber de las personas (...), la seguridad ciudadana no es exclusivamente una respuesta al incremento de la violencia sino, un cambio estructural en la relación de la población con el Estado”¹⁴. Es decir, se trata de reforzar las conductas democráticas, de construir una institucionalidad en el que el ciudadano sea el principal objetivo del accionar del Estado, que provee los servicios básicos para el desarrollo del país.

Para Ximena Tocornal, “la seguridad ciudadana no es sólo la relativa ausencia de delitos, sino un círculo virtuoso donde un estado de convivencia respetuosa entre los habitantes, genera un sentimiento de seguridad que aumenta las posibilidades de que sea la comunidad quien se movilice en pro de mejorar su seguridad. Sin embargo, un único evento violento puede echar por tierra el trabajo de años. En este sentido, la seguridad es una situación de

¹³ Comisión Andina de Juristas: *Seguridad ciudadana: cambios necesarios*. Lima, 1999: 39.

¹⁴ Fernando Carrión: *Violencias, gobiernos locales y ciudades*. Quito: FLACSO, 2002.

equilibrio muy precario, donde la pobreza puede potenciar aún más el nivel de inseguridad”¹⁵.

Carlos Basombrío agrega que “la seguridad ciudadana no es sólo una situación social, sino también institucional, en la que las personas pueden gozar y ejercer integralmente sus libertades y derechos. Para lograr una situación donde predomine la seguridad ciudadana se requiere un conjunto de acciones institucionales y sociales como la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público”¹⁶.

Por otra parte, Claudia Gómez desarrolla un concepto de seguridad ciudadana desde la noción de la seguridad humana y como un derecho humano. Manifiesta que la ONU construye el concepto de “seguridad humana” en el que “la certidumbre en el empleo, el ingreso, la salud, la integridad personal entre otras, constituyen la seguridad integral deseada por todos los ciudadanos del mundo”¹⁷. Este concepto de seguridad humana entiende la seguridad de las personas como aquel estado que alcanza todo ser humano que tenga garantizada la seguridad física, económica, alimentaria, política y ambiental. Como se verá más adelante, es este concepto el que asumió en su trabajo el Proyecto del Instituto de Defensa Legal.

En este sentido, las políticas públicas, los programas y las acciones que se desarrollen en relación con la seguridad ciudadana deben tener como

¹⁵ http://www.cesc.uchile.cl/pub_periodicas.htm

¹⁶ Marcelo Saín, en *El estado de la seguridad en América Latina*, PNUD. Citado por Carlos Basombrío: “Política nacional de seguridad ciudadana y su implementación a nivel local”. En: *Tercer Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes en América Latina*. Bogotá, 2007.

¹⁷ Claudia Gómez: “Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana”. Ponencia presentada en el *Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública*. Políticas y Estrategias a nivel local México, Canadá, Colombia y Chile, Jalisco – México, 25 al 27 de octubre de 2006

sustento filosófico las nociones de desarrollo humano sostenible y seguridad humana, entendida ésta en términos de seguridad integral y no adoptar un concepto de seguridad represivo, que se restrinja solamente al aumento de las penas y castigos.

Por otra parte, al momento de elaborar políticas de seguridad ciudadana es importante diferenciar entre percepción y victimización. La percepción hace alusión a los sentimientos y emociones personales que están relacionadas con la inseguridad ciudadana (eventos que sucedieron en el entorno personal, noticias en los medios de comunicación, etc.), en tanto que la victimización hace referencia a situaciones reales en las que se ha sido objeto de agresiones, asaltos o robos. Para Basombrío, “tanto la percepción de inseguridad como el nivel real de victimización deben ser tomados muy en serio al momento de elaborar políticas públicas en seguridad ciudadana”¹⁸.

Un componente fundamental de las políticas y medidas de seguridad ciudadana es la prevención del delito. La prevención se define como un conjunto de mecanismos focalizados a nivel espacial, poblacional y temáticamente que buscan evitar la aparición y desarrollo de hechos que generen violencia¹⁹. En materia de seguridad ciudadana, la prevención contempla el trabajo directo con los sujetos víctimas de agresiones y delitos (con acciones y resultados en el corto plazo), pero también con los potenciales agresores (con acciones y resultados en el mediano y largo plazo). La Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende como prevención “toda

¹⁸ Carlos Basombrío: “Política nacional de seguridad ciudadana y su implementación a nivel local”. En: *Tercer Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para Profesionales Jóvenes en América Latina*. Bogotá, 2007.

¹⁹ Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (editores): *Ciudad y seguridad en América Latina*. FLACSO – Chile, RED 14: Santiago, 2005, p. 5.

acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general”²⁰.

Como se ha dicho líneas arriba, la seguridad ciudadana se ha posicionado como un aspecto central de la agenda pública en la mayoría de países de América Latina. Sin embargo, el desarrollo de este concepto no se implementa desde los poderes políticos como políticas públicas que busque la reducción o eliminación de la inseguridad. “Más bien las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear las soluciones”²¹.

En la Ley 27933, Ley de Seguridad Ciudadana, promulgada en febrero de 2003, se define a la seguridad ciudadana, como “la acción integrada que desarrolla el Estado, en colaboración con la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”. Esta forma de definir el concepto, denota en primer lugar, que aunque se manifieste que se trata de ‘la acción integrada del Estado’, la explicitación de las acciones se corresponden con el mandato de la institución policial, dándole un rol protagónico. En segundo lugar, se plantea la

²⁰ ONU, 2000.

²¹ Santiago Escobar, Jacqueline Muñiz y otros: *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung y Sur, 2004.

subordinación de la sociedad civil frente al Estado, el que tendría la obligación central de proporcionar la seguridad a la comunidad, sirviéndose de su “colaboración” o “contribución” para cumplir con este rol. Por ello, la Policía Nacional promueve la organización de la comunidad en juntas vecinales de seguridad ciudadana con una concepción tutelar de las mismas, refiriéndose a ellas como las “juntas vecinales de la Policía”.

Esta Ley, que podría haber tenido una concepción acertada, en la medida en que buscaba formar coaliciones en el trabajo de los diferentes sectores del Estado y de éste con la sociedad civil, le asignaba un rol protagónico a los gobiernos locales, en los denominados comités distritales de seguridad ciudadana. Sin embargo, ni la Ley ni su Reglamento preveían la asignación de recursos financieros a las municipalidades, lo que implicaba una limitación en su implementación.

1.2. Política pública y seguridad ciudadana

¿De qué manera se toman las decisiones que permitirán una mejora en la seguridad ciudadana de la población, tanto a nivel nacional como a nivel local? Para responder a esta pregunta debemos hacer uso del concepto de políticas públicas. Concepto en el que no hay consenso entre los investigadores y estudiosos del tema. Por ejemplo, en el idioma español no se hace la diferenciación que tiene el idioma inglés. Los anglosajones distinguen entre *politics* y *policies*, usando la primera expresión para referirse a la política entendida como construcción del consenso y lucha por el poder, mientras la segunda expresión hace referencia a las actividades gubernamentales más concretas en campos específicos del quehacer gubernamental en sus

diferentes niveles. Por ello, algunos estudiosos utilizan el concepto de política pública como traducción del término *policy*.

Entonces, cuando se trata de diseñar, implementar y evaluar acciones que busquen cambiar una realidad concreta, nos encontramos intuitivamente ante el concepto de políticas públicas. Por ello, las políticas públicas aparecen como procesos complejos que llevan a las autoridades y un conjunto de actores a la toma de decisiones, que están de acuerdo en que “existe un problema, que deben resolverlo de la mejor manera posible y con los instrumentos (recursos humanos, físicos, económicos y legislativos, entre otros) adecuados”²²

Es esta definición la que se usará en la presente investigación; es decir, cuando se hable de políticas públicas locales de seguridad ciudadana se hará referencia al proceso de toma de decisiones y al conjunto de acciones organizadas, dirigidas a resolver los problemas de inseguridad ciudadana de una comunidad. Se trata de “transformar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral, la cultura propios de una comunidad”.²³

Liliana Manzano realizó un estudio comparado sobre la gestación de políticas públicas de seguridad ciudadana en los países de Brasil, Argentina, Perú y Chile. Al analizar el caso peruano, sostiene que el diseño de la política nacional en materia de seguridad ciudadana fue el resultado de un esfuerzo desarrollado desde el Poder Ejecutivo. Destaca la importancia de la intersectorialidad de la política nacional de nuestro país y la existencia de un

²² Joan Subirats: *Análisis y gestión de políticas públicas*, 2008.

²³ Claudia Gómez: 2006.

marco legal que respalda dicha política y facilita la interlocución con los demás organismos del Estado e instituciones internacionales²⁴.

La formulación y evaluación de políticas públicas es un campo de la Ciencia Política relativamente nuevo. Tiene diferentes enfoques y teorías, siendo uno de ellos el incrementalismo, en donde Charles Lindblom es el principal inspirador de esta corriente. Éste se pregunta “¿cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas?”²⁵ Para responder a esta pregunta, sugiere separar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases y luego analizar cada una de ellas. “Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas (Fase pre-decisional), luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones (Fase decisional) y finalmente, cómo se evalúan las políticas (Implementación / Evaluación)”²⁶.

Para el caso de la política nacional de seguridad ciudadana en el Perú, se puede afirmar que la Fase pre-decisional, donde se establece la agenda y se especifica las alternativas, comprende el periodo de 1997 al 2002; la Fase decisional se da en el 2002 – 2003, pues se implementa una política nacional de seguridad ciudadana y la Implementación / Evaluación en el periodo 2004 – a la actualidad. El diseño de la política nacional de seguridad ciudadana fue un esfuerzo iniciado desde el poder ejecutivo, que se coordinó luego con el

²⁴ Liliana Manzano. “Políticas nacionales de seguridad ciudadana en América Latina: análisis comparado”. *Más Comunidad, más prevención, Boletín N° 5*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, mayo de 2006.

²⁵ Charles Lindblom. *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

²⁶ Los paréntesis son míos. En: Lindblom 1991: 11.

Legislativo, como respuesta a las presiones políticas generadas en un contexto de incremento de la inseguridad ciudadana.

La fase pre - decisional de este proceso, desde nuestra perspectiva, se inició cuando la sociedad civil puso en la agenda pública la necesidad de afrontar la creciente inseguridad ciudadana, a través del incremento en las denuncias, protestas a través de sus líderes o en el Parlamento. A su vez, la Policía Nacional del Perú (PNP) dio un giro en su enfoque de trabajo con la comunidad, tras haberse recluido en sus comisarías como fruto de los años de violencia interna, querían salir al encuentro del ciudadano (al menos ese era el discurso oficial). La doctrina que sustentaba ello es el de la Policía Comunitaria, que sostiene que el trabajo policial debe ser preventivo, con respeto de los derechos humanos y en coordinación con la comunidad. Esta doctrina busca la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en la prevención del delito. Por ello, a fines de los años noventa, la Policía Nacional creó la Dirección Nacional de Participación Ciudadana y la Familia, que proponía la creación de oficinas de participación ciudadana (OPC) en cada una de las comisarías del país.

En octubre del 2001, durante la primera gestión de Fernando Rospigliosi en Interior, se creó la Comisión Especial de Re-estructuración de la PNP (RS 0965-2001-IN) con la finalidad de mejorar sustantivamente los servicios policiales y acercar más al policía a la comunidad, entre otros propósitos. Para el Gral. PNP (r) Rolando Quezada Bringas, segundo Secretario Técnico del CONASEC, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se originó con la firma del Acuerdo Nacional (DS 105-2002-PCM). En el 2002, se constituyó la Comisión de Seguridad Ciudadana, presidida por el Ministro del

Interior, con la finalidad de elaborar un informe para el Presidente de la República, el mismo que fue la base para la discusión parlamentaria que generó la Ley N° 27933 de creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) cuyos objetivos y competencias se describen más adelante. La Ley 27933 tiene como propósito crear una nueva institucionalidad en la mejora de la seguridad ciudadana a nivel nacional, a través del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. La dación de esta ley marca el término de la fase decisional. A partir de la promulgación de la ley, en febrero de 2003, se inicia la fase de implementación y evaluación de Lindblom.

También está la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, que en el artículo 85° le asigna competencias en temas de seguridad ciudadana a los gobiernos provinciales y distritales. Las competencias específicas de las municipalidades distritales son organizar el servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva; coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de pobladores damnificados por desastres naturales y de otra índole; además, establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.

En la línea de conocer la experiencia de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) realizó una investigación, en julio de 2006, por encargo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), en diez distritos de Lima, en el que concluían preliminarmente, que el papel de los alcaldes era bastante débil e incierto. Otra observación en este estudio es la ausencia de una instancia

ejecutora de los planes y acuerdos que se toman en los distritos. Al referirse al trabajo de la Policía Nacional, concluyeron que no siempre tenían la capacidad/voluntad para asumir el liderazgo de una estrategia de seguridad ciudadana tal como está concebida por la ley y su reglamento. Por otro lado, se menciona que las municipalidades presentan problemas de funcionamiento de la participación ciudadana, pues en los barrios marginales de Lima, esto se presenta como una obligación más que una opción. Es decir, los pobladores participan porque las instituciones estatales no cumplen con sus obligaciones. La seguridad ciudadana, más que un derecho, es un costo para la población, que se debe asumir para obtener seguridad²⁷. Estos costos están relacionados con los usos y costumbres en la relación entre la población y el acceso a los servicios de la Policía Nacional o el municipio; es decir, que para alcanzar un servicio policial o municipal, esté de por medio, pagos directos a los funcionarios para ser atendidos.

El Informe Defensorial N° 132, analiza el trabajo realizado por los 23 comités regionales y 12 provinciales de seguridad ciudadana durante el 2007, allí se sostiene que el desempeño del CONASEC, como ente encargado de concertar y monitorear políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional, ha tenido una característica de continuidad y regularidad que cabe resaltar en sus sesiones. Además, es importante el trabajo del CONASEC en la elaboración de planes nacionales y la aprobación de manuales y guías metodológicas para la formulación de diagnósticos participativos y planes locales de seguridad ciudadana. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo, señala que el impacto de

²⁷ Instituto de Estudios Peruanos. "Análisis de las experiencias de la efectiva participación ciudadana. Informe Integral". Lima: IEP, 2006.

las políticas emitidas desde los gobiernos regionales y municipalidades provinciales no ha tenido resultados concretos²⁸.

Con respecto a las estrategias necesarias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Defensoría del Pueblo, manifiesta que es necesario consolidar el rol del liderazgo de las autoridades elegidas, que ejercen la presidencia de los comités de seguridad ciudadana, a fin de establecer el trabajo de diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos geográficos. Sólo con el liderazgo de dichas autoridades, las iniciativas para promover acciones concretas que reduzcan la sensación de inseguridad que agobia a la ciudadanía, tendrán sostenibilidad.

También afirma que es urgente establecer medidas para fortalecer a las Secretarías Técnicas, pues no están totalmente consolidadas como instancias técnicas y de apoyo a los comités. Esto se ha debido a la existencia de dificultades, tanto en los Gobiernos Regionales, como en los Municipios, una administración gubernamental (regional o local) y otra, pues incluso ha sido común encontrar desfases totales en la transmisión documental.

1.3. Gestión de una política pública en seguridad ciudadana

Una política pública es implementada por los servidores y funcionarios del Estado en sus diferentes niveles (nacional, regional y local), quienes actúan según la teoría del valor público²⁹. “El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, que se corresponden con las necesidades y expectativas de una colectividad. En

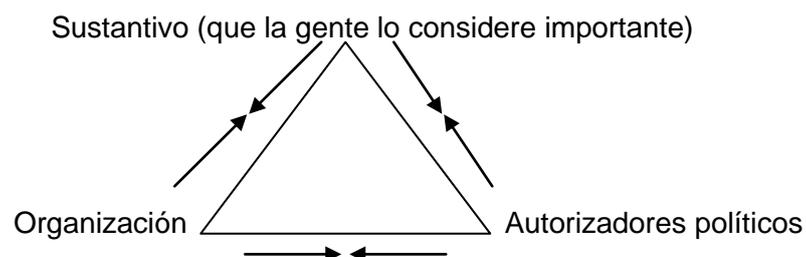
²⁸ Defensoría del Pueblo: *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Informe Defensorial N° 132*. Lima: Cooperación Técnica Belga (CTB) y la Defensoría del Pueblo, 2008. 1º edición.

²⁹ MOORE, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor público*. PAIDÓS, 1998

una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo”³⁰. Es decir, actúan (o en todo caso, debieran actuar) como estrategias en vez de simplemente como técnicos. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones. Se entiende que los trabajadores municipales y efectivos policiales, son funcionarios estatales que ejecutan acciones de servicio a la comunidad.

Mark Moore habla del triángulo estratégico, imagen que ayuda a conceptualizar la atención directiva en tres cuestiones claves a las cuales los funcionarios deben dar respuesta cuando analizan si su concepción del propósito organizativo, para la implementación de una política pública es apropiada: en qué medida el propósito genera valor público, en qué medida recibirá el apoyo político y legal, y en qué medida es viable administrativa y operativamente. Para desarrollar una estrategia en una organización pública el triángulo debe ser equilibrado, como se observa en el gráfico N° 1:

Gráfico N° 01



³⁰ INDES, citado por Claudia Gómez: 2006. pp 16

La estrategia organizativa es un concepto que simultáneamente:

- a) Declara la misión o propósito general de las organizaciones (construido en base a valores públicos importantes);
- b) explica las fuentes de apoyo y legitimidad de que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad en dicha área; y
- c) explica cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos.

En el sector público, el financiamiento de las actividades que están dirigidas a crear valor público, provienen del poder coercitivo de la tributación y del poder normativo promulgado por los representantes políticos, siendo éstos elegidos en procesos electorales. El sujeto del servicio público es el ciudadano que elige a sus representantes, el ciudadano así, no es un cliente, como en el caso de la actividad privada.

El proceso de elaboración de políticas de gestión pública, según Barzelay, es “la suma de reglas institucionales que guían, constriñen y motivan el servicio público como un todo. Las políticas de gestión pública corresponden a categorías ya establecidas como las de planeamiento presupuestal y gestión financiera, servicio civil y relaciones laborales, adquisiciones, organización y métodos, y auditoría y evaluación”³¹.

³¹ Barzelay (2001, 14).

Pero: ¿Cómo se gestionaría eficazmente una política local de seguridad ciudadana? Para lograrla se requiere básicamente consolidar tres elementos del sistema de seguridad, en este caso a partir de lo local:

- a) fortalecer una institucionalidad,
- b) promover y consolidar el rol de la policía comunitaria, y
- c) fomentar la participación de las organizaciones vecinales.

Si se analiza el proceso vivido a partir del gobierno de Alejandro Toledo, que se inició en julio de 2001, se puede encontrar elementos de gestión de una política nacional de seguridad ciudadana, la que fue liderada por Fernando Rospigliosi, responsable del ministerio del Interior. Con él ingresó un equipo conformado por profesionales civiles (Gino Costa, Carlos Basombrío y Susana Villarán entre otros), para formular e implementar una política seguridad ciudadana en el país.

Durante el periodo de la década de 1990, el Ministerio del Interior se convirtió en uno de los sectores importantes para sustentar la existencia del gobierno autoritario. Por eso, el mando del interior lo tenía siempre un general militar en servicio o en retiro.

Su primera tarea fue diferenciar dos tipos de problemas: los coyunturales, ligados al orden interno (paros, huelgas, protestas sociales) y los estructurales, vinculados a la pobreza y la desigualdad; es decir, los robos en casas y en la vía pública, el pandillaje, los hurtos, la micro comercialización de drogas, el robo de autopartes de vehículos, etc. Estos hechos constituyen la problemática actual de la seguridad ciudadana y requiere de medidas de corto y mediano plazo. La nueva política de seguridad ciudadana elaborada a

partir del año 2001, con el objetivo de otorgarle un rol diferente a las instituciones del Estado encargadas de brindar seguridad y enfatizar el papel que debería tener la ciudadanía, se basó en los siguientes componentes: respeto a los derechos humanos, difusión de un marco normativo de seguridad ciudadana, creación de un sistema de seguridad ciudadana, fomento de la participación ciudadana, reorientación de recursos hacia las comisarías, implementación de sanciones alternativas para faltas y delitos menores³². Se buscó además articular la labor de las comisarías principalmente con el Ministerio Público y el Poder Judicial.

A pesar de este importante esfuerzo, uno de los principales problemas que presentó la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana de nuestro país, fue la débil decisión política de las autoridades nacionales para sostener las nuevas alternativas democráticas que se estaban gestando. La gestión civil en el Ministerio del Interior, no se interrumpió por la salida de Fernando Rospigliosi, a casi un año de su ingreso al Ministerio (junio del 2002), fue continuado por Gino Costa, quien se había desempeñado como su Viceministro del Interior. Sin embargo, Costa no llega ni al año de gestión pues, en julio del 2003, Alberto Sanabria lo sucede y, en seis meses, tiene la gestión más gris y cuestionada del gobierno de Alejandro Toledo³³.

La nueva Presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino, convenció a Fernando Rospigliosi para que asuma nuevamente la dirección del Ministerio del Interior. Esta nueva gestión se inicia en julio del 2003, cuando Rospigliosi reemplaza a Sanabria, en medio de grandes dudas por las

³² Carlos Basombrío, Gino Costa y otros: *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2004, p. 56 – 57.

³³ Carlos Basombrío, Gino Costa y otros, 2004, p. 25.

tensiones tenidas con el Presidente y por el rumbo que el gobierno tomaba en varios campos, como el abandono del espíritu reformista inicial y los primeros signos de corrupción. Con Rospigliosi regresó gran parte del equipo que lo acompañó en su primera gestión, se fortaleció la Oficina de Asuntos Internos, se relanzó la campaña a la Policía se la Respeta y tomó algunas medidas anticorrupción en el sector³⁴. Sin embargo, en mayo del 2004, el Congreso censuró a Rospigliosi y, nuevamente, se detuvo el proceso de reforma.

1.4. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) fue creado, como ya se ha dicho, a inicios del 2003 con el objetivo de “coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social”³⁵. Es decir, que desde ese año, se cuenta con el marco legal que regula la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana. Este sistema está conformado por diversas instancias según la jurisdicción política que corresponda: a nivel nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC); a nivel de las regiones, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC); a nivel de las provincias, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC); y finalmente, los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC) para el nivel local.

La forma de organización de las diferentes instancias territoriales, son aproximadamente similares. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad

³⁴ Carlos Basombrío y Fernando Rospigliosi: *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006, p. 156.

³⁵ Ley N° 27933, Artículo 3°.

Ciudadana, que es el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de Seguridad Ciudadana a nivel nacional, cuenta con autonomía fiscal y técnica, depende directamente de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior. Además de éste, lo integran un representante del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Corte Suprema de Justicia, de la Fiscalía de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, de dos regiones, de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores.

El CONASEC tiene como facultades especiales formar grupos de trabajo o invitar a sus sesiones al Director General de la Policía Nacional, a representantes de otras entidades públicas, privadas y medios de comunicación, especialistas en seguridad ciudadana y participación comunitaria, así como a coordinadores generales de juntas vecinales u otras personas de la comunidad organizada, que estime pertinente.

El CONASEC cuenta con una Secretaría Técnica, que es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, y está a cargo del Ministerio del Interior. Está encargado de proponer la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación y realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones aprobadas a nivel nacional.

La vida orgánica del CONASEC ha pasado por diferentes instantes según el momento político. En la etapa inicial, para su creación se contaba con el apoyo político del Ministerio del Interior, que había promovido la promulgación de la Ley 27933. Sin embargo, operativamente no contaba con los recursos necesarios para desarrollar las acciones que por su nivel y

dimensionamiento puedan demostrar efectividad que pueda relacionar las políticas y medidas concertadas con su reflejo en la seguridad pública.

Posteriormente, el CONASEC deja de tener respaldo político y queda en el olvido. La Secretaría Técnica, si bien convoca a los miembros del Consejo, no desarrolla acciones que trasciendan ni permiten un mayor fortalecimiento de los comités de seguridad ciudadana a nivel regional, provincial y distrital. En la última etapa, bajo el mandato de Rómulo Pizarro en el Ministerio del Interior, la secretaria técnica del CONASEC queda bajo la responsabilidad del Gral. PNP (r) Rolando Quezada que, sin los medios ni concepciones antes descritos poco pudo hacer.

Las actividades de los otros niveles han sido mínimas. En algunos casos se ha llegado a conformar y juramentar al Comité, pero su funcionamiento y sobre todo, las implicancias prácticas para mejorar la seguridad ciudadana de sus jurisdicciones no se han podido materializar por falta del apoyo político y de recursos financieros. Por ejemplo, en el informe Defensorial N° 132³⁶ se constata que de las 10 provincias más pobladas del país, en la mayoría de comités regionales no han existido procesos ordenados de transferencia de funciones ni de acervo documentario de un periodo municipal a otro, lo que ha afectado la continuidad en las políticas locales de seguridad ciudadana.

³⁶ Defensoría del Pueblo: *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Informe Defensorial N° 132*. Lima: Cooperación Técnica Belga (CTB) y la Defensoría del Pueblo, 2008. 1º edición. Pp 163

2. Política pública de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho

El proceso de formulación, implementación y evaluación de una política pública local en San Juan de Lurigancho, se enmarca en el proceso por el cual, en los últimos años, los gobiernos locales asumen un rol central en el manejo de las principales problemáticas que atañen a la ciudad. Ello se debe a que las autoridades locales tienen un mejor conocimiento de las necesidades de la comunidad debido a su cercanía vecinal. Aunque en SJL no siempre ha sido así, debido a que algunos alcaldes desconocían la realidad social y política del distrito o sus problemáticas específicas. Tal desconocimiento, en la percepción de muchos líderes sociales, se reflejaba en la escasa voluntad política para asumir acciones concretas en la solución de estos problemas.

“Las políticas públicas de seguridad ciudadana deben generar confianza entre los ciudadanos y éstos y las instituciones, así mismo deben propender porque los comportamientos de los ciudadanos tanto en los espacios públicos como privados se correspondan con el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes, así mismo, estas políticas deben posibilitar los niveles de asociación de los ciudadanos y fortalecer los existentes”³⁷

Lucía Danmert afirma que “las problemáticas de los ciudadanos son mejor conocidas y enfrentadas por los municipios que establecen relación permanente y directa con ellos (...), los gobiernos locales tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y por ende enfrentan desde perspectivas directas los obstáculos para dicha tarea”³⁸. Igualmente, Hugo Acero sostiene que, “contrario a las políticas de seguridad de los Estados que predominaron durante las últimas décadas del siglo anterior, este problema (el

³⁷ Claudia Gómez: 2006. pp 27

³⁸ Dammert y Paulsen: 2005, p. 51.

de la inseguridad) debe ser abordado por los gobiernos locales, en coordinación con los gobiernos nacionales y con políticas integrales...”³⁹.

Algunas experiencias en América Latina nos señalan que, por ejemplo, la vinculación de la comunidad en las políticas públicas locales de seguridad ciudadana tienen una debilidad fundamental, la participación ciudadana, ya que se trata de tareas definidas, donde los ciudadanos participan de procesos para mejorar su espacio local en términos de infraestructura, pero no en propuestas para solucionar problemas específicos de inseguridad ciudadana⁴⁰.

Hugo Acero, al analizar el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) implementados en Colombia durante en el 2004, sostiene que el objetivo del programa fue fortalecer el manejo de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel local a través de la formación de comités de seguridad, comités de orden y fondos de seguridad. Ello permitió un avance importante en el empoderamiento de los gobernadores y alcaldes de la seguridad ciudadana. Sin embargo, existe un vacío al momento de la ejecución de los planes y programas por la falta de recursos humanos y económicos⁴¹.

El distrito de SJL, como en otros distritos periféricos de Lima, se caracteriza por una importante participación ciudadana en la construcción de su desarrollo local. Y sin embargo, esta participación real de la población es mínima en función del total de moradores en cantidad y calidad de compromisos asumidos. Por ejemplo, durante los procesos de planificación y formulación de los diferentes presupuestos participativos de los últimos años,

³⁹ Ibidem, p. 133.

⁴⁰ Lucía Dammert: “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”. En: *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Lucía Dammert (editora), Red 14, Programa URB-AL, Municipalidad de Valparaíso, Santiago, 2004.

⁴¹ Dammert y Paulsen 2005: p. 133 – 147.

la proporción de líderes locales que participaron fue reducida, poniendo en duda la legitimidad de estos procesos.

Cabe resaltar que los presupuestos participativos, instaurados en el marco de descentralización del Estado iniciado en el gobierno de Valentín Paniagua, Gobierno de Transición Democrática, ha sido uno de los factores más importantes para la experiencia del proyecto de seguridad ciudadana en San Juan de Lurigancho.

2.1. Política pública local de seguridad ciudadana

Como se sostuvo en el punto 1.3, la gestión de una política pública es implementada por los servidores y funcionarios del gobierno local. Pero ello implica, previamente, que se cuente con un Plan Operativo que ha devenido de un Plan Municipal Institucional. Ello no existía en la Municipalidad de SJL, debido a que el cambio de gestión municipal en el 2003 implicaba iniciar desde cero la conducción institucional, ya que el cambio de gestión se dio sin una transferencia de información y documentación pertinente.

Por ello, la nueva gestión liderada por Mauricio Rabanal emitió un conjunto de dispositivos legales, entre ellos la Ordenanza N° 10⁴² que reestructuraba la organización municipal.

Para la gestión distrital de la seguridad ciudadana en el municipio de SJL, se creó la jefatura de seguridad ciudadana, asignándole un financiamiento inicial de 200 mil nuevos soles, para la ejecución de sus actividades. Era un monto inicial que iría creciendo en los años siguientes. Sin embargo, se trataba de un monto insuficiente en base al valor que los pobladores de SJL le

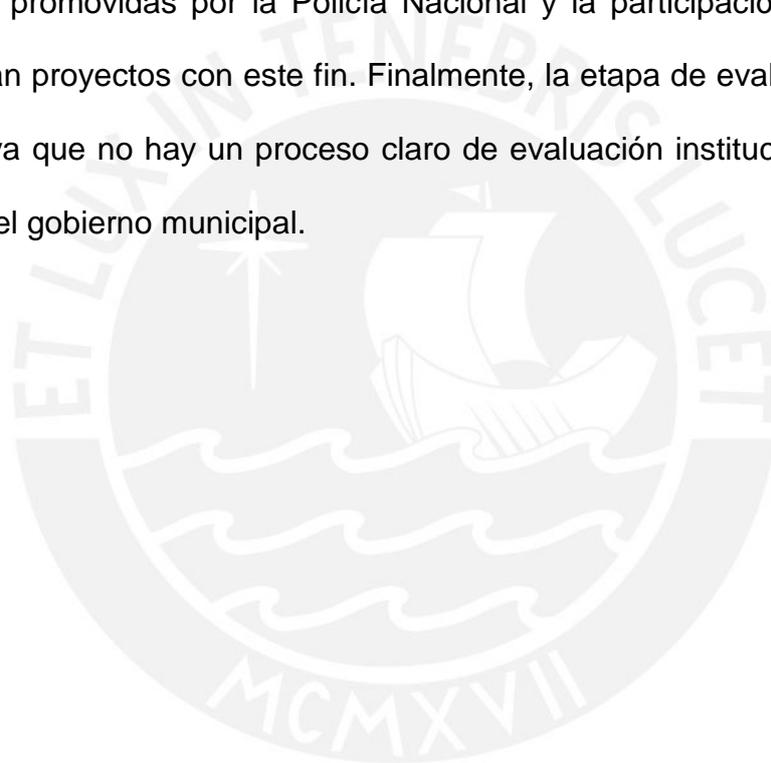
⁴² Dada en 2003 por el Municipio de SJL

otorgaban a la seguridad ciudadana. Era una demanda sentida de la población y era la oportunidad de generar un valor público al hacer más seguras las distintas ciudades del distrito.

Pero, ¿La seguridad ciudadana se debe comprar o es un derecho garantizado a toda la sociedad? Hay que tener en cuenta hasta qué punto determinadas condiciones sociales se considerarán como una cuestión pública en lugar de privada. Cuando se establecen determinados bienes y servicios como derechos que se vinculan a las nociones de justicia y equidad, se amplía la frontera del sector público para incluir la obligación de producir una cierta cantidad y distribución de dichos bienes y servicios. A la inversa, cuando determinados bienes y servicios se consideran como cosas que la sociedad valora pero que no están vinculadas a las concepciones de justicia y equidad, la frontera del sector público se estrecha. Una de las características de un bien público es su accesibilidad universal; es decir, que está disponible para todas las personas. Por ejemplo, el poder cruzar por un puente, no es limitado a ninguna persona o el acceso a la protección policial debe ser un derecho universal.

La seguridad ciudadana es un bien público, la misma que debe ser proveído por las diferentes instancias del Estado de acuerdo a las necesidades locales y a lo mandado por la Ley. En este punto, es importante citar a Lindblom, quién sugiere separar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases y luego analizar cada una de ellas. En el caso de SJL, La fase pre – decisional estaría comprendida desde el momento en que la inseguridad es percibida por la ciudadanía como un problema en el distrito, luego del declive del terrorismo como problema principal (a fines del 2000 e inicio del

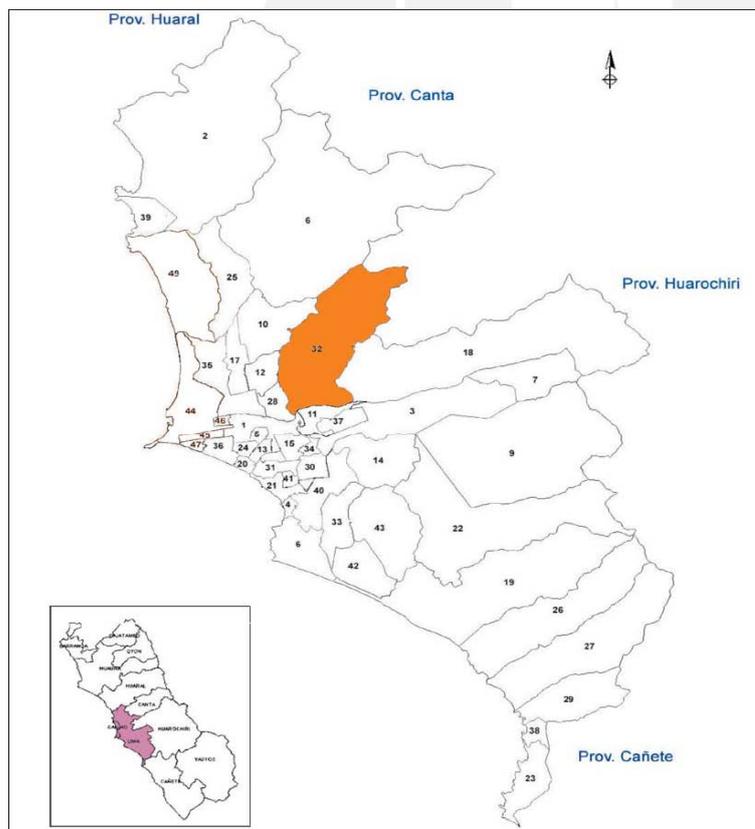
nuevo siglo) y en la campaña para las elecciones municipales de noviembre de 2002, en el que los principales candidatos ponen en la agenda local el tema de la inseguridad ciudadana. La fase decisional, se da como consecuencia de la promulgación de la Ley 27933, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la decisión de la nueva gestión municipal de institucionalizar el CODISEC – SJL. La creación de la Jefatura de Seguridad Ciudadana en la nueva estructura administrativa del gobierno local, la creación de nuevas juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional y la participación de ONG que desarrollan proyectos con este fin. Finalmente, la etapa de evaluación, se da a medias, ya que no hay un proceso claro de evaluación institucional, debido al cambio del gobierno municipal.



2.2. El distrito de San Juan de Lurigancho

San Juan de Lurigancho (SJL) es uno de los 43 distritos de Lima Metropolitana y está ubicado hacia el Nor-Este. Fue creado el 13 de Enero de 1967 por Ley N° 16382. Es el distrito de mayor población en el Perú; en la actualidad tiene una población de 906,994 habitantes, que representa el 47,7% de la población de Lima Este y el 10,5% de la población de Lima Metropolitana⁴³. SJL ha tenido tasas de crecimiento poblacional superiores al promedio nacional y provincial, debido principalmente a que ha sido receptor de los flujos migratorios internos en los últimos 30 años.

Gráfico N° 03: El distrito de San Juan de Lurigancho



⁴³ IPSOS –APOYO, 2008.

Durante la década de 1960, se constituyeron los AA.HH. Providencia, Chacarilla de Otero, Caja de agua, 15 de Enero, entre otros. Posteriormente, se urbanizaron Chacarilla de Otero, Zárate, Mangamarca, Campoy y Canto Grande. En el año 1983, se constituyen las urbanizaciones populares como Industrial Zárate, San Hilarión, Las Flores y Manco Inca. En el año de 1976 se creó UPIS Huáscar en base a los pobladores que habían invadido el puente del mismo nombre cerca de Piedra Liza. Con este hecho se inició una fuerte ola de invasiones en el distrito, específicamente en la ciudadela Mariscal Cáceres. En 1993 se dio la venta de los grandes lotes en la Comunidad Campesina de Jicamarca, ubicada en la parte terminal del distrito.

Todo ello configuró la identidad de un distrito populoso, en el que la mayoría de su población vive en pobreza y pobreza extrema. Cuando se ve la distribución porcentual horizontal de manzanas, de viviendas, por nivel socio económico (NSE) en el distrito de SJL, se tiene:

CUADRO Nº 01

| | TOTAL | NSE A | NSE B | NSE C | NSE D | NSE E |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Lima Este | 100% | 0.2 | 6.4 | 36.9 | 41.1 | 15.4 |
| SJL | 100% | 0 | 2.1 | 27.5 | 56.0 | 14.3 |

Fuente: Perfiles Zonales de la Gran Lima 2008
Ipsos APOYO Opinión y Mercado S. A.

Más del 70% de la población vive en manzanas de vivienda que pertenecen a los sectores D y E. A pesar de ello su población se caracteriza por ser emprendedora. La Municipalidad de SJL tiene registro de 30 mil pequeñas o micro empresas y según la misma fuente anterior, la cantidad de establecimientos con puerta a la calle y que da atención directa al público final

en SJL es de 27, 405, lo que representa un 45,3% de establecimientos respecto a Lima Este y el 8,8 % de Lima Metropolitana.

También existe un nivel de organización importante a nivel local y distrital. Las principales organizaciones sociales de base (OSB) presentes en el distrito son la Central de Comedores Autónomos de SJL, el Vaso de Leche, la Coordinadora Multisectorial por la Infancia, la Mujer y la Familia, la Mesa de Concertación y Lucha contra la Pobreza, promotoras de salud, asociaciones culturales, etc.

Una de las principales características de SJL es que se trata de un distrito joven, en función de su creación y en la mayoría de su composición poblacional: el 59.54% son menores de 29 años de edad.

CUADRO Nº 02

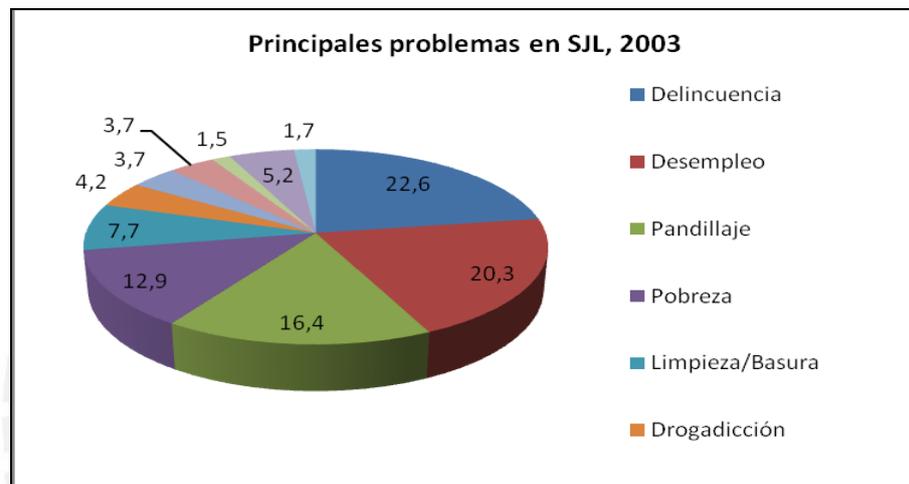
POBLACIÓN DE SAN JUAN DE LURIGANCHO POR SEXO, SEGÚN GRUPO ETÁREO 2005

| <i>Grupo Etario</i> | <i>Total</i> | <i>Hombres</i> | <i>Mujeres</i> |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|
| Total | 812,656 | 409,476 | 403,180 |
| 00 - 04 | 72,813 | 37,071 | 35,742 |
| 05 - 09 | 74,802 | 38,153 | 36,649 |
| 10 - 14 | 78,719 | 40,026 | 38,693 |
| 15 - 19 | 82,912 | 40,996 | 41,916 |
| 20 - 24 | 92,444 | 46,987 | 45,457 |
| 25 - 29 | 82,167 | 41,709 | 40,458 |
| 30 - 34 | 68,326 | 34,492 | 33,834 |
| 35 - 39 | 59,301 | 29,166 | 30,135 |
| 40 - 44 | 49,613 | 24,585 | 25,028 |
| 45 - 49 | 41,971 | 20,459 | 21,512 |
| 50 - 54 | 36,282 | 18,205 | 18,077 |
| 55 - 59 | 24,046 | 12,598 | 11,448 |
| 60 - 64 | 16,959 | 8,802 | 8,157 |
| 65 - 69 | 12,231 | 6,290 | 5,941 |
| 70 - 74 | 8,640 | 4,480 | 4,160 |
| 75 - 79 | 5,690 | 2,865 | 2,825 |
| 80 - más | 5,726 | 2,578 | 3,148 |
| NEP | 14 | 14 | - |

Fuente: INEI-Censo de Población y Vivienda 2005
Elaboración: Municipio de SJL

En el 2003, antes de la intervención del proyecto IDL⁴⁴, los principales problemas que le afectaban a SJL eran la delincuencia (22,6%), el desempleo (20,3%), el pandillaje (16,4%) y la pobreza (12,9%). Como podemos observar, de los cuatro principales problemas del distrito, dos de ellos tienen que ver, principalmente, con la inseguridad ciudadana.

GRÁFICO N° 04



Fuente: IDL, 2003. Elaboración propia

La inseguridad ciudadana en el distrito de SJL es percibida por una parte representativa de sus pobladores como una problemática permanente y que aumenta con el pasar de los días, sobre todo por los sectores de menores recursos.

⁴⁴ El estudio IDL 2003 sirvió como línea de base del proyecto en SJL. Las encuestas de seguridad ciudadana realizada por el IDL tuvo las siguientes características: se realizó a personas de 18 a 70 años de edad, residentes habituales en las viviendas particulares del distrito de SJL. El marco muestral se basó en la información estadística y cartográfica producida por el INEI en 1999 – 2000 (Cartografía Digital Urbana 1993-1996-INEI/ Actualización Cartográfica Pre- censal 1999-2000 – INEI/ Actualización Cartográfica permanente – escala 1:5000 – INEI/ Actualización del marco muestral de la ENAHO – INEI). Y donde la muestra fue probabilística, estratificada, multietápica y autoponderada, entre otras características.

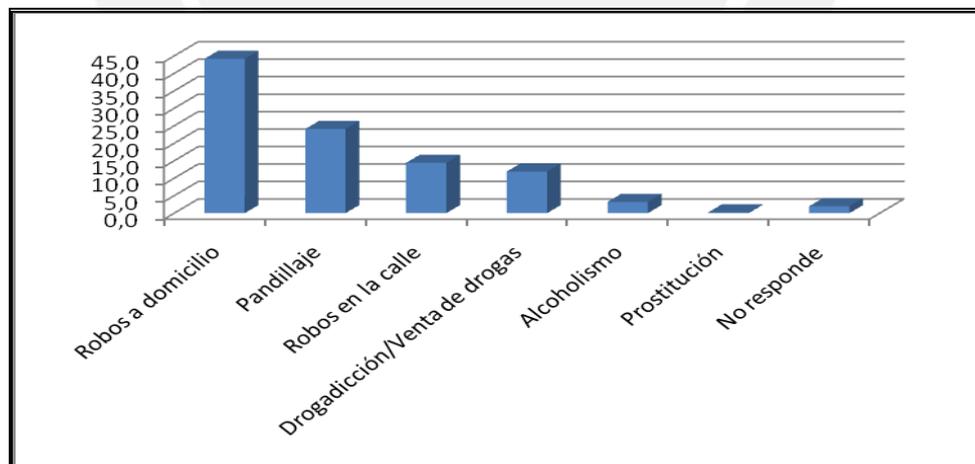
CUADRO Nº 03

| ¿La violencia delincriminal ha disminuido, aumentado o permanece igual en el distrito de SJL? | | | |
|---|-------|----------------|----------------------|
| | Total | Sectores | |
| | | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Medio (B) |
| Ha aumentado | 61,3 | 62,4 | 59,6 |
| Ha disminuido | 11,2 | 10,3 | 12,4 |
| Ha permanecido igual | 26,8 | 27,3 | 26,1 |
| No responde | 0,7 | | 1,9 |
| Total 100% | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 242 | 161 |

Fuente: IDL, 2003. Elaboración propia

Si bajamos al nivel más cotidiano, es decir, el barrio, tenemos que el 44,2% de encuestados considera que el delito más frecuente en su barrio son los robos a domicilio y el pandillaje (24,1%).

GRÁFICO Nº 05



Fuente: IMASEN – IDL, 2003. Elaboración propia

Si se complementa el porcentaje sobre delincuencia y pandillaje, se tiene que el 39% de entrevistados percibía que el principal problema en SJL era la inseguridad ciudadana. Esta cifra es mayor al 33,2% que consideran al

desempleo o la pobreza, los principales problemas de SJL. Ello en un distrito cuya población mayoritaria (el 83.5%) pertenece a los sectores C y D.

Cuando se preguntó sobre el delito o problema de seguridad principal o más frecuente en el distrito de SJL, las respuestas fueron:

CUADRO N° 04

| ¿Cuál es el delito o problema de seguridad mas frecuente en SJL? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Robo a domicilio | 40.0 | 35.8 | 43.7 | 23.3 | 44.7 | 44.7 | 40.4 | 46.4 | 35.9 | 40.1 | 39.8 |
| Pandillaje | 27.8 | 27.9 | 27.7 | 41.1 | 22.8 | 24.6 | 22.9 | 21.8 | 34.2 | 27.7 | 28.0 |
| Robos en la calle | 19.1 | 21.1 | 17.4 | 22.2 | 18.4 | 18.1 | 27.5 | 19.1 | 14.1 | 17.4 | 21.7 |
| Drogadicción/Venta de drogas | 9.4 | 11.6 | 7.5 | 10.0 | 10.5 | 8.5 | 6.4 | 10.0 | 10.9 | 9.9 | 8.7 |
| Alcoholismo | 2.2 | 2.1 | 2.3 | 3.3 | 1.8 | 2.0 | 0.9 | 0.9 | 3.8 | 3.3 | 0.6 |
| Prostitución | 0.7 | 0.5 | 0.9 | | | 1.5 | 0.9 | 0.9 | 0.5 | 0.8 | 0.6 |
| No responde | 0.7 | 1.1 | 0.5 | | 1.8 | 0.5 | 0.9 | 0.9 | 0.5 | 0.8 | 0.6 |
| Total 100% | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003

Si se suma el robo a los domicilios y el robo en la calle, se tiene que 59.1% de los pobladores del distrito, los consideran como la mayor fuente de inseguridad ciudadana en SJL. El pandillaje es mayor en la Zona III, la parte

alta del territorio local con mayor pobreza con 34.2% que en la Zona II, la parte media del distrito con 21.8%.

Dado que la percepción de los encuestados es que la violencia y la delincuencia está aumentando, se les preguntó por las causas que ocasionarían este aumento, lo que permitiría diseñar políticas públicas locales de seguridad ciudadana para enfrentar la delincuencia.

La respuesta (asistida) se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 05

| ¿Cuáles cree usted que son las principales causas que ocasionan el aumento de la delincuencia? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Falta de trabajo/Desocupación/Desempleo | 81.4 | 82.1 | 80.8 | 76.7 | 82.5 | 82.9 | 68.8 | 85.5 | 86.4 | 82.2 | 80.1 |
| Falta de comunicación de los padres/Mala formación de los hijos | 28.5 | 26.8 | 30.0 | 28.9 | 27.2 | 29.1 | 33.9 | 23.6 | 28.3 | 28.1 | 29.2 |
| Pobreza/Falta de dinero | 20.1 | 18.4 | 21.6 | 22.2 | 17.5 | 20.6 | 20.2 | 20.0 | 20.1 | 21.5 | 18.0 |
| Drogadicción | 12.9 | 16.8 | 9.4 | 13.3 | 18.4 | 9.5 | 16.5 | 11.8 | 11.4 | 11.2 | 15.5 |
| Poca educación/Colegios forman mal | 10.9 | 11.6 | 10.3 | 13.3 | 11.4 | 9.5 | 13.8 | 10.0 | 9.8 | 8.3 | 14.9 |
| Falta de valores | 6.9 | 7.4 | 6.6 | 3.3 | 8.8 | 7.5 | 7.3 | 5.5 | 7.6 | 6.2 | 8.1 |
| Falta de apoyo económico y moral/Falta apoyo de autoridades | 4.0 | 4.7 | 3.3 | 3.3 | 3.5 | 4.5 | 6.4 | 4.5 | 2.2 | 2.9 | 5.6 |
| Malas juntas | 3.7 | 3.2 | 4.2 | 4.4 | 4.4 | 3.0 | 1.8 | 5.5 | 3.8 | 4.1 | 3.1 |
| Alcoholismo | 3.2 | 4.2 | 2.3 | 4.4 | 3.5 | 2.5 | 3.7 | 2.7 | 3.3 | 2.9 | 3.7 |
| Gusto de Robar/Por lo fácil de la vida | 2.7 | 2.1 | 3.3 | 3.3 | 1.8 | 3.0 | 3.7 | 2.7 | 2.2 | 2.9 | 2.5 |
| Situación económica | 2.0 | 2.1 | 1.9 | 3.3 | 1.8 | 1.5 | 3.7 | 1.8 | 1.1 | 1.2 | 3.1 |
| Vagancia/ Ociosidad | 1.7 | 1.1 | 2.3 | 2.2 | 1.8 | 1.5 | 1.8 | 1.8 | 1.6 | 2.1 | 1.2 |
| La corrupción /El vicio | 1.5 | 1.6 | 1.4 | 1.1 | 0.9 | 2.0 | 0.9 | 3.6 | 0.5 | 1.2 | 1.9 |
| Otras causas | 6.7 | 5.8 | 7.5 | 5.6 | 5.3 | 8.0 | 3.7 | 9.1 | 7.1 | 7.0 | 6.2 |
| No responde | 14.4 | 12.1 | 15.0 | 14.4 | 11.4 | 14.6 | 13.8 | 11.8 | 14.7 | 18.2 | 6.8 |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003 (Cuadro 35)

La principal causa de la inseguridad ciudadana hace referencia a la precaria situación económica en la que viven la mayoría de vecinos del distrito. Ello influye en la concienciación de la falta de trabajo o el desempleo, como

una situación anormal y que puede ser causa de la delincuencia. Ello se corrobora, porque cuando se les pregunta a los entrevistados sobre la causa principal del aumento de la delincuencia⁴⁵, donde el 60% afirma que es por la falta de trabajo.

Sobre cuáles deberán ser las acciones del Estado para formular medidas que solucionen la inseguridad ciudadana, se realizó la siguiente pregunta:

CUADRO N° 06

| ¿Cuáles deberían ser, en su opinión, las dos acciones más importantes del gobierno con respecto a la delincuencia? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Crear programas de apoyo a los jóvenes para evitar que caigan en el delito | 76.9 | 77.4 | 76.5 | 71.1 | 84.2 | 75.4 | 77.1 | 80.9 | 74.5 | 76.0 | 78.3 |
| Mejorar la situación económica de los hogares | 47.4 | 45.3 | 49.3 | 38.9 | 45.6 | 52.3 | 40.4 | 54.5 | 47.3 | 49.2 | 44.7 |
| Aumentar la severidad de las penas | 23.1 | 22.1 | 23.9 | 31.1 | 17.5 | 22.6 | 18.3 | 20.0 | 27.7 | 24.0 | 21.7 |
| Sentenciar a los que cometen faltas y delitos menores con penas de servicio a la comunidad | 23.1 | 22.6 | 23.5 | 26.7 | 25.4 | 20.1 | 27.5 | 20.9 | 21.7 | 19.8 | 28.0 |
| Aumentar el número de policías | 18.9 | 22.1 | 16.0 | 27.8 | 16.7 | 16.1 | 25.7 | 13.6 | 17.9 | 19.8 | 17.4 |
| Construir más cárceles | 6.7 | 6.3 | 7.0 | 2.2 | 6.1 | 9.0 | 5.5 | 7.3 | 7.1 | 7.0 | 6.2 |
| Otras | 1.6 | 3.2 | 0.5 | | 2.6 | 2.0 | 2.8 | 1.8 | 1.1 | 1.2 | 2.5 |
| No responde | 2 | 1.1 | 2.8 | 2.2 | 1.8 | 2.0 | 2.8 | | 2.7 | 2.9 | 0.6 |
| Respuesta múltiple | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003 (Cuadro 41)

Como se puede observar, para la comunidad de SJL, las políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional y local deben estar dirigidas en apoyo a los jóvenes, sobre todo a los de mayor riesgo. Tales propuestas son de carácter preventivo, en primer lugar la creación de programas de apoyo para

⁴⁵ IDL 2003, cuadro 36.

programas de apoyo a los jóvenes, de modo que eviten caer en el delito. Luego, un aspecto relacionado al anterior merece el respaldo a la mejora de la situación económica de los hogares como acción importante del gobierno con respecto a la delincuencia. Les siguen propuestas de tipo represivas como el incremento de severidad de penalidades y sentencias orientadas a la prestación de servicios a la comunidad. No se demanda significativamente el incremento de policías.

En el 2003, un dato resultó preocupante. El 38.7% de entrevistados aprobaban los linchamientos, frente a un 59.1% que los desaprobaban⁴⁶ como una forma de castigar a los delincuentes. De la cifra aprobatoria, el 30.1% considera que es la única manera de escarmentarlos y espantar a otros delincuentes. Un 28.8% justifica los linchamientos porque no cree que no hay justicia / que la autoridad no hace justicia. Un 19.9% piensa que la policía no es garantía, “porque no vienen o porque sueltan a los delincuentes”. Un 11.5% piensa que se debe linchar a los delincuentes porque es una maldad robar a gente humilde. Y, finalmente, un 9% no respondió por qué aprueba el linchamiento.

En el distrito de San Juan de Lurigancho se ubican 08 Comisarías que tienen un aproximado de 1000 efectivos. La primera de ellas, data de la década de los 60 y estaba ubicada a la entrada de Canto Grande. Con el incremento de la población fue incrementándose la demanda por una mayor presencia policial. Sin embargo, los vecinos de SJL no confían en la PNP. Veámos, en el estudio IDL 2003, si se agrega el porcentaje de aquellos que tienen mucha y regular confianza en la Policía, estas cifras suman solo el

⁴⁶ IDL Cuadros 37 y 30

17.8%, en tanto que el 80.9% tiene poca o ninguna confianza en la Policía distrital.

CUADRO N° 07

| ¿Diría usted que tiene mucha, regular, poca o ninguna confianza en la Policía Nacional de San Juan de Lurigancho? | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Mucha confianza | 1.7 | 1.6 | 1.9 | 1.1 | | 3.0 | 1.8 | 1.8 | 1.6 | 1.7 | 1.9 |
| Regular confianza | 16.1 | 20.5 | 12.2 | 14.4 | 20.2 | 14.6 | 19.3 | 12.7 | 16.3 | 16.5 | 15.5 |
| Poca confianza | 51.6 | 51.6 | 51.6 | 54.4 | 50.9 | 50.8 | 52.3 | 59.1 | 46.7 | 47.5 | 57.8 |
| Ninguna confianza | 29.3 | 25.8 | 32.4 | 30.0 | 28.9 | 29.1 | 25.7 | 24.5 | 34.2 | 33.1 | 23.6 |
| No responde | 1.2 | 0.5 | 1.9 | | | 2.5 | 0.9 | 1.8 | 1.1 | 1.2 | 1.2 |
| Total 100% | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003 (Cuadro 43)

Es decir, 8 de cada 10 pobladores de San Juan de Lurigancho tenían poca o ninguna confianza en la institución policial. Se puede notar que a menor estrato social, menor confianza. Lo que llevó a que la propia población asumiera formas de autoprotección como la organización en juntas vecinales (el 20,6% manifestaron conocer de la existencia de éstas) o la adopción de medidas de seguridad particulares, como la contratación de vigilantes en la cuadra o calle (50,4%); adquirir un perro en casa (60,5%); ha puesto rejas en su casa (33,7%); ha enrejado o trancado el acceso a su cuadra o calle (4,7%); ha puesto aparatos de alarma (8,4%); ha comprado un arma (7,4%).

Cuando se examinó acerca de la satisfacción de la comunidad con respecto a la lucha contra la delincuencia, se encontró lo siguiente:

CUADRO N° 08

| ¿Diría usted que la policía de San Juan de Lurigancho brinda un servicio muy adecuado, adecuado, poco adecuado o nada adecuado en lo referente a la lucha contra la delincuencia? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Muy adecuado | 0.7 | 1.1 | 0.5 | | 0.9 | 1.0 | | 0.9 | 1.1 | 0.8 | 0.6 |
| Adecuado | 7.7 | 7.4 | 8.0 | 8.9 | 7.0 | 7.5 | 7.3 | 6.4 | 8.7 | 7.0 | 8.7 |
| Poco adecuado | 61.0 | 63.7 | 58.7 | 61.1 | 65.8 | 58.3 | 64.2 | 65.5 | 56.5 | 56.2 | 68.3 |
| Nada adecuado | 29.3 | 27.4 | 31.0 | 30.0 | 26.3 | 30.7 | 27.5 | 25.5 | 32.6 | 34.7 | 21.1 |
| No responde | 1.2 | 0.5 | 1.9 | | | 2.5 | 0.9 | 1.8 | 1.1 | 1.2 | 1.2 |
| Total 100% | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003 (Cuadro 44)

Si unimos las cifras “poco adecuado” y “nada adecuado” se entiende que la mayoría de los vecinos (el 90%) consideraban, en ese momento, que la Policía brindaba un servicio ineficiente en el distrito.

CUADRO N° 09

| En su opinión, ¿la municipalidad de San Juan de Lurigancho está haciendo todo lo que está a su alcance para atender los problemas de la seguridad ciudadana en el distrito? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Si | 18.6 | 17.4 | 19.7 | 17.8 | 14.9 | 21.1 | 18.3 | 24.5 | 15.2 | 17.4 | 20.5 |
| No | 72.7 | 74.2 | 71.4 | 74.4 | 75.4 | 70.4 | 70.6 | 66.4 | 77.7 | 73.1 | 72.0 |
| No responde | 8.7 | 8.4 | 8.9 | 7.8 | 9.6 | 8.5 | 11.0 | 9.1 | 7.1 | 9.5 | 7.5 |
| Total 100% | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003

En el cuadro anterior se observa que más del 72% señalaba que la municipalidad era ineficaz para atender los problemas de inseguridad ciudadana del distrito. Cabe señalar que en la percepción de los sectores de menos recursos esto es más crítico.

CUADRO N° 10

| En general, ¿considera usted que es necesaria la organización de los vecinos en cada barrio para protegerse de la delincuencia? | | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Si | 96.8 | 97.9 | 95.8 | 97.8 | 99.1 | 95.0 | 97.2 | 98.2 | 95.7 | 95.9 | 98.1 |
| No | 2.5 | 2.1 | 2.8 | 2.2 | 0.9 | 3.5 | 1.8 | 1.8 | 3.3 | 3.3 | 1.2 |
| No responde | 0.7 | | 1.4 | | | 1.5 | 0.9 | | 1.1 | 0.8 | 0.6 |
| Total 100% | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistados | 403 | 190 | 213 | 90 | 114 | 199 | 109 | 110 | 184 | 242 | 161 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003 (Cuadro 56)

Por último, respecto de la participación ciudadana en temas de seguridad ciudadana, se puede señalar que una mayoría (96.8%) considera que los vecinos deben organizarse para protegerse de la delincuencia. De éstos, el 89.5%⁴⁷ manifiesta estar dispuesto a participar personalmente en estas organizaciones, siendo las mujeres las que tienen una mayor intención. Sin embargo, solamente el 20.6% conocía de la existencia de juntas vecinales de seguridad ciudadana en su barrio; de éstos, el 70% manifestaron que participaban, o ello o un familiar directo, en las juntas vecinales.

Al preguntárseles sobre la eficacia de estas organizaciones, el 30% de los entrevistados manifestaron que cumplían bastante, en tanto que un 51.8% decía que estas organizaciones cumplían solo en parte con el objetivo de mejorar la seguridad de su barrio. Estas percepciones son importantes al momento de elaborar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

⁴⁷ Ver cuadros 57, 58 y 59 de la encuesta del IDL.

2.3. Proyecto del CODISEC – SJL

La ley del SINASEC se dio en enero del 2003, al mismo tiempo que los distritos iniciaban nuevas gestiones municipales. En el caso de SJL, el 20 de junio de 2003, el Alcalde juramentó, en acto público, al primer comité distrital de seguridad ciudadana, según lo estipulaba la novísima Ley N° 27933 que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Este Comité estaba conformado por 10 miembros⁴⁸.

Este primer Comité inició sus reuniones de trabajo y trató de implementar lo señalado por la ley, es decir, convertirse en la instancia que formula, ejecuta y controla los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en SJL. Para ello se avocó a la formulación de un reglamento de funcionamiento y la priorización de la jurisdicción de la comisaría de La Huayrona como experiencia piloto.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley N° 27933, recién fue publicado en octubre del 2003, y por otro lado, el Municipio de SJL estaba en reestructuración y su nuevo organigrama (en el que aparecía la Jefatura de Seguridad Ciudadana) entraría en vigencia a partir de enero del 2004. Es en este escenario, donde el IDL ingresa a trabajar con el Municipio de SJL en el ámbito de la seguridad ciudadana.

El Proyecto tenía como objetivos promover la organización y adecuado funcionamiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) de SJL y desarrollar actividades de capacitación y fortalecer el rol de la sociedad civil en el quehacer preventivo de la seguridad ciudadana. Es, en este sentido,

⁴⁸ Lo conformaban el Sr. Lucio Canchiz, Gobernador; Dr. Edwin Mendoza, Poder Judicial; My PNP Luis Herrera, oficial de enlace; los Srs. Wensi Huertas y Edwin Dueñas, representantes de JJVV; Dr. Hugo Turriarte, Ministerio Público; Sr. Alfonso Rodríguez, Club de Leones; Dr. Carlos Fernández, Defensoría del Pueblo; Sr. Alfonso Benavides, Iglesia Católica y el Sr. Carlos Culqui, Regidor del Municipio de SJL.

que desde el inicio de estas actividades, en setiembre del 2003, se realizaron actividades para cumplir con los mismos. Para ello se conformó un equipo operativo de promoción y capacitación, liderado por el Coordinador y 04 promotores capacitadores. En palabras de una promotora:

“Nos dividimos por zonas, cada uno cogió dos zonas para hacer un trabajo más específico y comenzamos a hacer el trabajo de sensibilización y reuniones con las JJVV, charlas que eran por las noches básicamente, luego un trabajo de sensibilización con los colegios y reuniones con la policía y la municipalidad”. Addy Martínez, socióloga, integrante del equipo operativo del proyecto del IDL.

La primera actividad significativa que realizó el Proyecto fue el Primer Foro Distrital de Seguridad Ciudadana: “Elaboración de una agenda distrital en seguridad ciudadana para SJL”, el 30 de Octubre del 2003⁴⁹, que buscó propiciar el debate sobre temas de Seguridad Ciudadana en el distrito de SJL; compartir con los participantes conceptos sobre seguridad ciudadana manejados por el IDL y elaborar una agenda distrital en Seguridad Ciudadana, priorizando acciones que implementaría el comité distrital.

El foro se realizó en el Auditorio del Colegio Fe y Alegría N° 05, ubicado en Chacarilla de Otero, donde asistieron unos 160 líderes distritales. En primer lugar expusieron Susana Villarán y Gino Costa, responsables del proyecto a nivel Nacional y seguidamente habló el Mayor PNP Lucas Núñez, representante de la Jefatura PNP Lima Este 2. En un segundo momento se

⁴⁹ Informe del FORO, elaborado por el Coordinador del proyecto, Luis Villafranca, Noviembre 2003.

hizo trabajo grupal con los participantes para elaborar la Agenda Distrital en Seguridad Ciudadana.

Como resultados del evento se obtuvo un primer listado de los principales problemas de inseguridad ciudadana percibidos por los participantes, entre los que estaban: robos a domicilios, pandillaje, violencia familiar, agresiones y asaltos en calles, drogadicción, alcoholismo, falta de solidaridad y organización de los vecinos, leyes inadecuadas materia de seguridad ciudadana. También se destacó que la PNP y otras instituciones del distrito venían realizando diversas actividades como: charlas con jóvenes en riesgo y padres de familia, además de la instalación de sistemas de alarmas (sirenas, silbato) y comunicación entre los vecinos y de éstos con la PNP.

Se señaló que entre las urgencias de trabajo estaban una mayor organización vecinal por calles, la realización de campañas de información sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, capacitación y prevención con las juntas vecinales, capacitación policial y más acciones cívicas en coordinación con la municipalidad, la PNP y la comunidad organizada. Por otra parte, se habló de la necesidad de realizar capacitaciones zonales en torno a las diferentes comisarías PNP del distrito y hacer difusión por radio y TV sobre las principales actividades realizadas en materia de seguridad ciudadana. Finalmente, se expresó que se debería organizar en forma conjunta con el Municipio de SJL, la PNP y demás instituciones, foros en materia de seguridad ciudadana⁵⁰.

Otra actividad importante del Proyecto fue la aplicación de las encuestas a nivel distrital para la formulación de la Línea de Base del mismo. Ésta se

⁵⁰ Idem

realizó a fines de noviembre e inicios de diciembre de 2003 y tenía como objetivo medir las percepciones de inseguridad, la realidad de la victimización y la opinión de sus habitantes sobre las instituciones que tienen responsabilidad en la prevención del delito y la reacción ante la delincuencia. Esta encuesta se publicó y entregó a las autoridades competentes y a la población en general.

El 17 de marzo del 2004, se firmó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto de Defensa Legal – IDL y el Municipio de San Juan de Lurigancho – MSJL en el auditorio de la Parroquia San Marcos. Por el IDL lo hicieron Susana Villarán y Gino Costa, en tanto que por el Municipio firmó el alcalde distrital de ese entonces Mauricio Rabanal.

La siguiente actividad importante del proyecto fue la formulación del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, que se realizó en estrecha coordinación con la Secretaría Técnica del CODISEC. El 14 de abril de 2004 hubo una reunión en el local de la Biblioteca Municipal de SJL, entre el equipo operativo del Proyecto con los representantes del Municipio y la PNP, en donde se estableció un cronograma de trabajo para las siguientes semanas. Como consecuencia del mismo se realizaron varios talleres con los miembros del CODISEC – SJL, obteniéndose el documento del Plan a fines del mes de agosto, el mismo que se presentó a la comunidad en el segundo foro distrital realizado el 03 de setiembre de 2004⁵¹. El 14 de diciembre del mismo año se realizó el tercer foro denominado: Formando Líderes en Seguridad Ciudadana en SJL⁵². Este foro cerró el ciclo de capacitación de la Escuela Itinerante de seguridad ciudadana. Finalmente, el 05 de Junio de 2005 se realizó el Foro: Seguridad Ciudadana y Violencia Familiar, organizado por la Comisaría de la

⁵¹ Este segundo foro contó con la participación de 350 líderes distritales.

⁵² Este tercer foro se realizó con 500 participantes. Tanto el segundo como el tercer Foro se realizaron en el patio del Municipio de SJL y fueron presididos por el Alcalde Mauricio Rabanal.

Mujer de Canto Rey y los dirigentes del Asiento Humano Proyecto Integral Los Ángeles y que se realizó en Juan Pablo II.

El CODISEC - SJL tuvo una actividad permanente a lo largo del 2004. Se realizaron 12 sesiones del comité distrital, en las que el Proyecto asesoraba y apoyaba en la formulación y ejecución de las actividades programadas en el Plan distrital, coordinando permanentemente con el jefe de seguridad ciudadana y secretario técnico del CODISEC. También se brindó asesoría a la JD-JJVV de SJL.

En este enfoque de trabajo se valoró el esfuerzo del trabajo voluntario de las y los líderes de las juntas vecinales. No fue un trabajo lineal debido a dificultades en el modelo de organización, pero sí de respeto por la autonomía de su organización. Se contribuyó en la formulación del plan de trabajo de las juntas vecinales de SJL del 2004; igualmente el proyecto acompañó a la Sra. Genoveva Pacheco, representante de los y las Coordinadoras Generales de las 09 comisarías de ese entonces, invitándola a espacios de capacitación en el IDL.

También se dio un proceso de capacitación a las diferentes instituciones integrantes del CODISEC con quienes se coordinó previamente: las juntas vecinales, la Policía Nacional - taller con 50 efectivos PNP (entre comisarios y personal de las diferentes Oficinas de Participación Ciudadana de las comisarías del distrito) de SJL - y funcionarios del Municipio realizado en marzo del 2004.

Igualmente, en agosto de 2004, se realizó un Taller con 30 funcionarios del Municipio de SJL., Asimismo, a lo largo de todo el 2004, se trabajó con las juntas vecinales organizadas por las diferentes comisarías del distrito,

habiéndose llegado a un total de 1861 líderes en 52 Talleres de capacitación.

El cuadro N° 11, se presenta un resumen de las metas alcanzadas por el Proyecto y en el que están incluidas las cifras antes mencionadas:

CUADRO N° 11: Capacitaciones 2004 – 2005

| | 2004 | | | | | | | | | | | 2005 | | | | | TOTAL | |
|---------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|-----|------|----|----|----|-----|-------|-------------|
| | Fe | Ma | Ab | Ma | Ju | Jul | Ag | Se | Oc | No | Di | En | Fe | Ma | Ab | Ma | | Ju |
| N° Talleres | 02 | 08 | 05 | 10 | 17 | 14 | 36 | 23 | 50 | 12 | 08 | 02 | 01 | 04 | 01 | 03 | 02 | 198 |
| Participantes | 135 | 560 | 333 | 500 | 663 | 595 | 1294 | 820 | 1344 | 377 | 134 | 71 | 45 | 95 | 32 | 120 | 70 | 7188 |

Fuente: IDL. Informe del Coordinador distrital del Proyecto 2005

El promedio de participantes por sesión fue de 36.3 líderes locales. Estos datos también incluyen las actividades realizadas en los 06 colegios (Instituciones Educativas Públicas – IEP) con los que trabajó el Proyecto Piloto, entre los meses de mayo y noviembre de 2004. Las IEP en las que trabajó el proyecto fueron:

CUADRO N° 12

| N° | Institución Educativa | Lugar | Comisaría PNP |
|------|------------------------|----------------------|-----------------|
| 152 | José Carlos Mariátegui | AAHH J.C. Mariátegui | 10 de Octubre |
| 120 | Manuel Robles Alarcón | Bayóvar | Bayóvar |
| 1182 | El Bosque | Canto Rey | Canto Rey |
| 131 | Monitor Huáscar | UPIS Huáscar | Santa Elizabeth |
| 130 | Héroes del Cenepa | Las Flores de Lima | La Huayrona |
| 1179 | Tomás Alva Edison | Caja de Agua | Caja de Agua |

Fuente: IDL. Informe del Coordinador distrital del Proyecto. 2005

La razón principal de este trabajo en los colegios fue la gran concentración de jóvenes en los mismos y por su gran potencial de trabajo comunitario: alumnos, alumnas, profesores, profesoras, padres y madres de

familia. Con los alumnos se realizó 02 foros juveniles (el 03 de julio en el Colegio N° 120 Manuel Robles Alarcón y el 28 de agosto en el Colegio N° 130 Héroes del Cenepa) en los que participaron unos 100 líderes juveniles. En el primer foro se vio un breve diagnóstico de la problemática de la inseguridad en los colegios: pandillaje, maltrato escolar, violencia familiar, robos y asaltos en el entorno de los colegios, micro-comercialización y consumo de drogas, entre otros. En el segundo foro se organizaron actividades de difusión y promoción de valores y actitudes, con mensajes para sensibilizar la participación responsable de toda la comunidad escolar: concursos de teatro, de banderolas, de historietas y de dibujo y pintura. En el mes de octubre se realizó un paseo de integración (y que era un reconocimiento al trabajo de los líderes escolares).

En algunos casos el proyecto apoyó en la organización de los padres de familia, para que hagan vigilancia por turnos a las horas de ingreso y salida de los escolares. En otros casos se logró involucrar activamente a los docentes de secundaria en el trabajo de seguridad escolar. En el aspecto de capacitación, se llegó a un total de 3,639 alumnos y alumnas, 646 madres y padres de familia y 210 docentes en 133 Talleres, realizados en los 06 colegios.

Una experiencia digna de resaltarse fue la de la Escuela Itinerante: Formación de líderes de Seguridad Ciudadana en SJL, que se realizó entre la segunda quincena de noviembre y la primera quincena de diciembre de 2004, en coordinación con las 08 Comisaría PNP de SJL y en el que se sumó los esfuerzos de los coordinadores y coordinadoras generales de la juntas vecinales, el municipio y el CMP Flora Tristán. Ésta consistió en un paquete de

tres sesiones, en las que se trabajó los conceptos de seguridad ciudadana, se analizó los factores de seguridad e inseguridad en el distrito (utilizando los resultados del estudio basal del IDL), se trabajó la prevención de la violencia familiar (que a decir de los miembros de la policía era uno de los más urgentes y que no había sido investigado lo suficiente por el IDL) y se motivó a la participación en el trabajo de prevención y organización para mejorar los niveles de seguridad en el distrito de SJL. Los resultados de esta capacitación fueron gratificantes en asistencia y logro de los objetivos, ya que se logró fortalecer el trabajo a nivel distrital y se preparó líderes en seguridad ciudadana que, posteriormente, asistieron en los presupuestos participativos municipales del 2005, 2006 y siguientes, llevando la agenda de la seguridad ciudadana a instancias distritales.

CUADRO N° 13

| COMISARÍAS PNP | N° DE PARTICIPANTES | PARTICIPANTES CON CERTIFICACIÓN ⁵³ |
|------------------|---------------------|---|
| 10 DE OCTUBRE | 45 | 21 |
| MARISCAL CÁCERES | 46 | 25 |
| BAYÓVAR | 32 | 11 |
| CANTO REY | 64 | 40 |
| LA HUAYRONA | 31 | 11 |
| SANTA ELÍZABETH | 23 | 06 |
| CAJA DE AGUA | 39 | 14 |
| ZÁRATE | 41 | 26 |
| TOTAL | 321 | 154 |

Fuente: Informe del Coordinador del Proyecto del IDL

⁵³ Para obtener el certificado correspondiente las y los participantes debían haber asistido a las tres sesiones (las 02 en las Comisarías PNP y la tercera en el Municipio de SJL el 14 de diciembre de 2004)

En marzo de 2005 se realizó una réplica de capacitación con el nuevo personal PNP en la Comisaría de Zárate, ya que por disposición interna de la institución policial los oficiales de las comisarías cambian anualmente. En el primer semestre de 2005 se realizaron 06 sesiones del Comité distrital, con resultados concretos como la formulación del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana de SJL 2005 – 2015, trabajado en 02 Talleres⁵⁴. El documento, que se adjunta al final de la presente como anexo, contempla los ejes estratégicos priorizados, que son los siguientes:

1. Fortalecimiento institucional del CODISEC – SJL.-

Los planteamientos de desarrollo social y económico del distrito y de paz social, sólo será posible si todos los que se encuentran comprometidos con la seguridad ciudadana en SJL trabajan por fortalecer e institucionalizar el ente de concertación creado para asumir esta tarea. En sus casi dos años de existencia⁵⁵ se han dado pasos importantes, el reto siguiente es garantizar su sostenibilidad y el compromiso de TODOS los sectores sociales, las empresas privadas, las instituciones, las organizaciones políticas y, sobretodo, de la ciudadanía.

2. Violencia familiar y social e inseguridad

El maltrato contra los niños y niñas y contra la mujer en las familias y la violencia callejera, son problemas íntimamente vinculados a la seguridad ciudadana, en gran parte el origen de ellas, por lo cual su

⁵⁴ Los Talleres se realizaron en el local del Club de Leones de Zárate, los sábados 09 y 23 de abril y contó con una participación de 60 líderes de seguridad ciudadana de instituciones miembros del CODISEC.

⁵⁵ Se refiere al periodo julio de 2003 – julio de 2005.

enfrentamiento demanda una estrategia integral y conjunta, en la familia y la comunidad.

3. Lucha contra las drogas

En SJL el fenómeno de la drogadicción viene creciendo de manera preocupante debido a la falta de oportunidades para el desarrollo sano y la ausencia de capacidades para enfrentar las dificultades del diario vivir, en particular de la juventud. Cada día más hay más conciencia de la importancia del capital humano y social que las familias y comunidad pierden por la presencia de vecinos y jóvenes involucrados en conductas adictivas, que en muchos casos derivan en acciones delictivas.

4. Prevención de faltas y delitos

El crecimiento de la delincuencia y la sensación de inseguridad e impunidad generalizados, van generando un sentido colectivo de “no hay nada que hacer”. Esta sensación puede y debe ser revertida. Vivir en un distrito seguro es el derecho de los pobladores del distrito de SJL y para eso se han organizado.

5. Secuelas de la violencia política y construcción de una cultura de paz

La violencia política que afectó a nuestro país a fines del siglo pasado, afectó también a SJL que fue uno de los mayores focos de recepción de desplazados y de acciones de grupos subversivos. El mote de “zona roja” no le permitió presentarse plenamente en todas sus potencialidades productivas, económicas y culturales, siendo todavía motivo de desconfianza. Está asociado a este fenómeno la existencia de los dos centros de reclusión más grandes del país. Corresponde

desarrollar una imagen de distrito próspero y constructor de paz, previniendo la aparición de cualquier expresión de violencia que trabe su desarrollo.

Por otra parte, se dio la participación en la formulación del *Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado 2005 – 2015* con el objetivo de incluir el tema de seguridad ciudadana como un eje estratégico importante del mismo, en la línea de hacer incidencia política del trabajo del Proyecto. Como resultado del mismo, se logró que dicho Plan de Desarrollo Municipal incluya como uno de sus ejes estratégicos la propuesta del CODISEC en materia de seguridad ciudadana, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

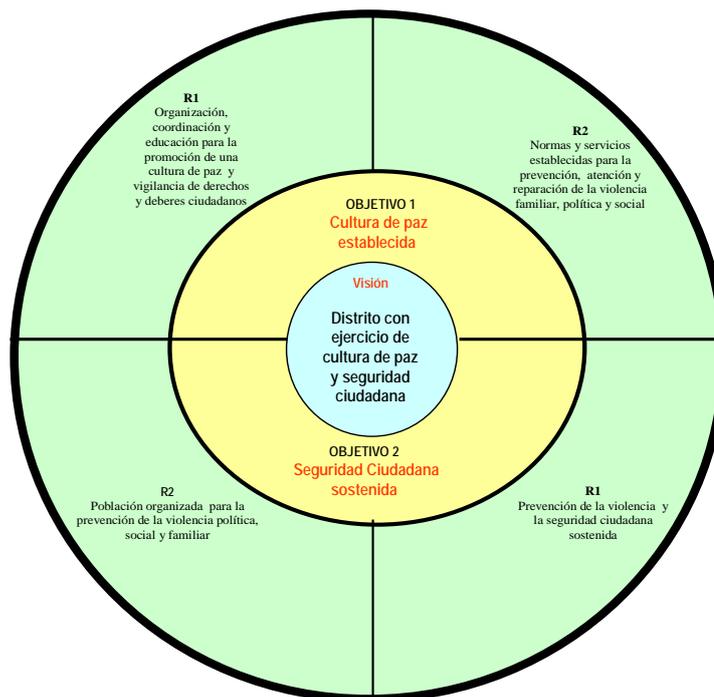
Gráfico N° 06: VISION SJL 2015



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado 2005 - 2015

Igualmente, el equipo operativo del Proyecto participó activamente en la formulación del Presupuesto Participativo para el año 2005, participando como facilitadores en el desarrollo de algunos talleres y en la sistematización de la información, la misma que se trabajó en la oficina de Planificación y Desarrollo de la Municipalidad de SJL, haciendo entrega de un informe final de sistematización y evaluación de los talleres al Sr. Joaquín Gutiérrez gerente de Planificación del Municipio de SJL.

Gráfico N° 07: Eje estratégico de Seguridad Ciudadana



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado 2005 - 2015

Finalmente, se produjo el programa radial "San Juan seguro" que se transmitió por espacio de 06 semanas (los miércoles de 5 a 6 de la tarde), por las ondas de Radio Planicie 91.5 FM, en los meses de abril y mayo de 2005.

Programa en el que se informaba a la comunidad de San Juan de Lurigancho sobre las principales actividades que se desarrollaban en el distrito en el tema de Seguridad Ciudadana, realizándose entrevistas a los actores directos de la Seguridad y dando cuenta de los logros del Proyecto.



3. Análisis de la política pública local de seguridad ciudadana

Analizar el proceso de gestación y gestión de la política pública local de seguridad ciudadana, requiere un paso previo: establecer la diferencia entre evaluación y análisis. Carlos Salazar⁵⁶, sostiene que “la diferencia central entre una evaluación y el análisis de las políticas públicas radica en que la evaluación suministra la información de base necesaria para realizar el análisis”. Es decir, que la evaluación es primero en el tiempo, es un componente en el proceso de formulación de una política pública local. La evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al mostrar qué fue lo que sucedió, incluye una visión retrospectiva.

En ese sentido, nuestro ejercicio de haber sistematizado la experiencia del proyecto implementado por el IDL, de haberlo relacionado con el proceso vivido en el Municipio de SJL, en materia de seguridad ciudadana, nos da elementos para analizar el proceso de gestación y gestión de la política pública local en seguridad ciudadana en SJL. A continuación se realizará el análisis del grado de institucionalización del Comité distrital de seguridad ciudadana, el trabajo policial y la participación ciudadana.

3.1 La institucionalidad local y el CODISEC-SJL

Como ya se ha señalado, el objetivo central del proyecto del IDL era fortalecer el Comité distrital de seguridad ciudadana, que como vimos, aunque había juramentado no se tenía una idea clara de a dónde había que ir. Se había actuado de acuerdo a lo que señalaba la ley recientemente promulgada, pero fue un acto meramente protocolar, no había un presupuesto, una oficina o

⁵⁶ Carlos Salazar Vargas. *Políticas Públicas y Think thanks*. Konrad Adenauer Stiftung. Colombia 2009. pp 129

funcionarios que implementaran acciones para mejorar la seguridad en el distrito.

Sin embargo, era claro el interés del alcalde Rabanal en afrontar el problema de la inseguridad en el distrito. Prueba de ello, fue la entrevista del alcalde con el ministro Costa en enero de 2003, apenas asumida su gestión edilicia. Este interés ha sido reconocido por la ciudadanía como por la PNP:

“En aquel entonces sí vi la voluntad política del Alcalde y siempre coordinado con esta institución IDL, eso fue lo que me motivó porque me enseñó cuál era mi rol. El señor Alcalde se dio cuenta de que era importante la seguridad para el desarrollo de su distrito. Él ha sido muy abierto, incluso yo tenía el teléfono personal de Don Mauricio Rabanal; fue una de las autoridades más abiertas. Con este alcalde (se refiere al actual alcalde: Carlos Burgos) es diferente, nadie tiene el teléfono de él, no podemos conversar con él, solo con sus funcionarios. Bueno, mientras se esté trabajando como nosotros lo necesitamos. Antes teníamos las reuniones con el Coronel, el comandante Pedro Valdivieso, los mayores, las reuniones eran mensuales, los desayunos de trabajo que le llamábamos. Mensualmente se tenía que informar qué avances se había logrado con este trabajo en la comunidad” (Sra. Genoveva Pacheco, Presidenta Distrital de las JJVV-PNP).

Aún más, durante la campaña electoral, realizada en el segundo semestre del 2002, el tema de seguridad ciudadana fue un eje central en la campaña del futuro burgomaestre. Por ello, una vez asumida la gestión edil y determinada la reestructuración funcional del funcionamiento del municipio, se incluyó la creación de una jefatura de seguridad ciudadana. El interés del nuevo alcalde en mejorar la seguridad ciudadana en el distrito facilitó la firma del convenio de cooperación interinstitucional entre el municipio y el IDL, que se materializó en el mes de marzo de 2004.

Por otra parte, la Policía Nacional desarrollaba un trabajo intenso en materia de seguridad ciudadana ensayando nuevas formas de trabajo preventivo, de formación y capacitación, a través de sus oficinas de participación ciudadana en las comisarías. También estaban interesados en la formación y consolidación de los comités distritales, como parte de las directivas de su comando institucional. El proyecto del IDL fue bien recibido y se estableció coordinaciones:

“El trabajo policial iba de la mano con el proyecto, o sea, el municipio ponía todas las herramientas, todas las coordinaciones para que las capacitaciones se hicieran en el mismo municipio. Creo que se hizo un buen trabajo, pues había mucho apoyo al trabajo de participación ciudadana” (Técnico Gustavo Dextre, Promotor OPC - Comisaría Caja de Agua)

Cuando inició sus actividades el proyecto del IDL, la jefatura de Lima Este de la PNP designó al comisario de Zárate como Comisario Distrital y Oficial de enlace con el Municipio. Un oficial entusiasta y de grandes cualidades profesionales, quien le impregnó un ritmo ágil al trabajo del Comité Distrital a partir de su incorporación, en el mes de enero del 2003. Estableció un buen nivel de coordinación con la autoridad edil, con el proyecto del IDL y con las demás instituciones participantes, reconociendo el liderazgo del gobierno local en el trabajo de la seguridad ciudadana:

“El señor alcalde tenía una buena capacidad de convocatoria, presidía las principales reuniones del comité, ya que tenía muchas actividades, pero cuando no podía asistir delegaba en el Sr. Culqui, el teniente Alcalde esa responsabilidad. Fuimos el primer distrito en presentar un plan distrital de seguridad ciudadana. Se hizo un trabajo coordinado con el IDL, con el señor Miguel Blaskovic, a quien designé como secretario

técnico porque él era un hombre con mucha experiencia, estaban las JJVV. En esa época todos nos reunimos, salud, la gobernación, tremendos gobernadores que ha tenido SJL, que querían colaborar. Era un tema de todos” (Coronel PNP Pedro Valdivieso, ex comisario de la Comisaría de Zarate – SJL).

Entonces el reto era lograr un nivel de institucionalidad del CODISEC – SJL, que se convirtiera en una efectiva instancia de coordinación, de formulación y conducción de la política de seguridad ciudadana en el distrito, con la participación de las instituciones señaladas por la ley. Se tenía que construir un espacio de concertación democrático y articularlo al desarrollo local del distrito. Se trataba de incorporar la participación activa de la sociedad civil en el proceso de formulación de una política pública local.

Sin embargo, ello no era un proceso sencillo ya que la participación de los miembros del Comité distrital no era la más adecuada. En palabras del Coronel PNP Valdivieso:

“La ley misma dice que puede ir el titular o su representante y el tema es que nunca iba un mismo representante o que no tenía capacidad de decisión. Se trataba de funcionarios que decían “vamos a ver”, “voy a consultar”, pero no decidían. La ley debería obligar a que cada titular nombre un representante anual y ese sea el que vaya (a las reuniones) con las sanciones correspondientes si no cumple. Eso nos dificultaba retomar los acuerdos de la sesión anterior” Coronel PNP Pedro Valdivieso, ex – comisario distrital de SJL.

Cuando se realizó la encuesta de salida del proyecto, en el mes de marzo de 2005, la población del distrito ya conocía algo del trabajo del CODISEC. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, un poco más de la cuarta parte de la población ya había escuchado hablar del CODISEC.

CUADRO Nº 14

| ¿Conoce o ha escuchado hablar del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|----------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy Bajo (D-E) | Bajo (C) |
| Si | 27.4 | 27.8 | 27.1 | 25.3 | 24.6 | 30.0 | 16.9 | 23.7 | 36.1 | 29.2 | 24.9 |
| No | 72.3 | 72.2 | 72.5 | 74.7 | 75.4 | 69.5 | 82.2 | 76.3 | 63.9 | 70.4 | 75.1 |
| No responde | 0.2 | | 0.5 | | | 0.5 | 0.8 | | | 0.4 | |
| Total 100% | | | | | | | | | | | |
| Total de entrevistas | 423 | 205 | 218 | 91 | 122 | 210 | 118 | 114 | 191 | 250 | 173 |

Fuente: IDL 2005. Cuadro No. 59

Siendo la zona III en donde más se escuchó del Comité distrital, lo que mostraría que es también la zona con más participación. Asimismo, al preguntársele a los que respondieron afirmativamente sobre una valoración del accionar del CODISEC – SJL, se tuvo que un 6% pensaba que era muy bueno, un 27.6% que era bueno, un 39.7% que era regular, un 6.9% que era malo, un 1.7% que era muy malo y un 18.1% no respondió.

A julio de 2005, fecha en que se terminó el proyecto del IDL, se había logrado un grado incipiente de institucionalización del CODISEC – SJL. Había una instancia efectiva de coordinación y planificación que proponía planes y programas, en materia de seguridad ciudadana al distrito de San Juan de Lurigancho. Allí estaban los Planes anuales distritales de seguridad ciudadana que se habían formulado en forma participativa entre las diferentes instituciones gubernamentales, con el concurso de algunas ONG y con la participación activa de los representantes de las juntas vecinales del distrito.

También se había logrado articular el trabajo del CODISEC – SJL con el proceso de planificación de largo plazo del gobierno local. Se logró incorporar el tema de seguridad ciudadana en el Plan Concertado Municipal 2005-2015, como un eje estratégico. Y todo ello, como se desprende de la encuesta de

salida del IDL, con una opinión favorable (el 73% del 27,4% pensaba que el accionar del CODISEC era regular, bueno o muy bueno) de la población del distrito.

El Comité distrital siguió su trabajo hasta diciembre de 2006, aunque no con la misma intensidad, pero hubo un trabajo sostenido en ese periodo, que tuvo un corte definitivo cuando se dio el cambio del gobierno local, como consecuencia de las elecciones de noviembre de ese año y en el que se eligió al actual alcalde, quien tiene una visión diferente del trabajo municipal en SJL.

3.2. El trabajo policial

Es indiscutible el rol central que desempeña la institución policial en la mejora de la seguridad ciudadana de una comunidad. Ello se constata en los múltiples pedidos y gestiones que realizan los pobladores de las diferentes comunidades del distrito de SJL frente a la aparición o incremento de la actividad delictiva, para que se instale un puesto de auxilio rápido, cuando no una comisaría de la policía.

En el distrito de San Juan de Lurigancho se ubican 08 Comisarías que tenían un aproximado de 1000 efectivos en el 2004. La primera de ellas, data de la década de los 60 y estaba ubicada a la entrada de Canto Grande. Con el incremento de la población fue incrementándose la demanda por una mayor presencia policial. Sin embargo, a pesar de que en muchos casos, ha sido la población la que ha solicitado su presencia, no han sido poco los casos en los que también han demandado su retiro.

Sin embargo, como se ha visto en la sección anterior, el 80% de los moradores de San Juan de Lurigancho tenían poca o ninguna confianza en

la institución policial y el 90% consideraban que la Policía brindaba un servicio poco o nada adecuado en el distrito. Puede deducirse el conjunto de problemas que se derivan de una relación de desconfianza entre la población del distrito y su policía. A pesar de que ya estaba en implementación el programa de policía comunitaria de la PNP, que tenía como objetivo específico, acercar la policía a la comunidad. Esto tiene explicación en el trato que recibe la comunidad cuando se acerca a la policía, ya sea para presentar una denuncia o solicitar un servicio.

Ello sucede, cuando la población se acerca a la PNP, pero ¿Cuál es la percepción del trabajo policial, en lo que sería su principal función comunitaria, la de patrullar o vigilar el barrio o comunidad? En el siguiente cuadro se presenta estos resultados:

CUADRO N° 15

| ¿En su opinión, la policía de San Juan de Lurigancho patrulla o vigila su barrio (o zona donde vive) lo suficiente, no lo suficiente pero lo hace bastante, muy pocas veces, o nunca? | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|---------|---------|----------|--------|---------|----------|----------------|--------------------|
| | Total | Sexo | | Edad | | | Zonas | | | NSE | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más | Zona I | Zona II | Zona III | Muy bajo (D-E) | Bajo (C) y Med (B) |
| Lo suficiente | 2.5 | 3.7 | 1.4 | 3.3 | 2.6 | 2.0 | 1.8 | 4.5 | 1.6 | 1.7 | 3.7 |
| No lo suficiente pero lo hace bastante | 6.9 | 6.3 | 7.5 | 7.8 | 6.1 | 7.0 | 10.1 | 6.4 | 5.4 | 6.2 | 8.1 |
| Muy pocas veces | 63.0 | 64.7 | 61.5 | 56.7 | 64.9 | 64.8 | 63.3 | 70.9 | 58.2 | 61.2 | 65.8 |
| Nunca | 27.3 | 25.3 | 29.1 | 32.2 | 26.3 | 25.6 | 24.8 | 18.2 | 34.2 | 30.6 | 22.4 |
| No responde | 0.2 | | 0.5 | | | 0.5 | | | 0.5 | 0.4 | |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2003 (Cuadro 45)

Nuevamente, el 90.3% sentía que nunca o muy pocas veces la policía de SJL patrullaba o vigilaba su barrio. Sin embargo, la experiencia del proyecto del IDL mostró un trabajo importante de la institución policial, que aunque no es percibido por la ciudadanía, se reflejó en su participación en el CODISEC – SJL.

El trabajo policial tiene características particulares en un distrito como San Juan de Lurigancho. El común de los pobladores reconoce al efectivo policial como la “autoridad” que dirime situaciones conflictivas de diferente naturaleza, desde un altercado familiar hasta diferencias vecinales o barriales. A pesar de lo adversa de las cifras mostradas, la institución policial desempeña un rol disuasivo y represivo en las manifestaciones delincuenciales, de acuerdo a su mandato constitucional. Funcionan en forma articulada a nivel distrital y es una de las instituciones estatales que cuenta con recursos humanos y financieros que le permite cumplir con su función en la sociedad.

También es cierto que el policía es visto como un funcionario corrupto, que cobra coimas para ejercer su función, siendo ello una limitación central en su relación con la comunidad. Además, es percibido como un agente de represión estatal, encargado de cuidar la propiedad privada en un distrito, que como se ha visto, la mayoría de sus pobladores viven en pobreza y en extrema pobreza.

Todo ello, hace que se establezca una relación dicotómica, en la que se desconfía pero a la vez se la necesita y se acude a ella para solucionar los problemas de inseguridad. Por ejemplo, cuando en la entrevista al ex - comisario distrital se le preguntó sobre su relación con el proyecto, manifestó:

“Hubo un trabajo invaluable del IDL porque ellos hicieron el trabajo de campo. Hicieron encuestas, entrevistas, midieron adecuadamente la inseguridad mediante unos estudios, elaboraron dos manuales que se llamaron ‘el ABC de la seguridad ciudadana’ y ‘El CODISEC’. Tenían profesionales dedicados exclusivamente al tema de la seguridad ciudadana. Les permitíamos que estén con nosotros en todas las actividades que realizábamos, el permitirles que nos orienten adecuadamente en el trabajo que estábamos haciendo. Definitivamente fue el aceptar la información que ellos nos pudieran proporcionar para sacar adelante el plan. (..) Lo bonito es que hacíamos las tareas descentralizadas. Nos reuníamos con las JJVV un día en (la comisaría de) Zárate, la siguiente semana en La Huayrona, la siguiente en Santa Elizabeth. Cuando algún integrante de las JJVV tenía problemas con la delincuencia, le dábamos un espaldarazo ¿cómo?, llevábamos presencia permanente de la policía en el lugar, de manera tal que ese señor tenía el respaldo correspondiente y sabía el delincuente que ese señor estaba protegido por la PNP”. Coronel PNP Pedro Valdivieso, ex comisario distrital de SJL.

Es innegable el rol de la PNP en la promoción y constitución de las juntas vecinales de seguridad ciudadana en el distrito de SJL. En el mejor momento se llegó a organizar y juramentar unas dos mil juntas vecinales⁵⁷ en la avenida principal del distrito, en coordinación con la municipalidad y el ministerio del interior. Estuvieron presentes el alcalde distrital, el secretario técnico del CONASEC y las autoridades policiales.

Sin embargo, una de las principales dificultades que se observó en el trabajo con la institución policial fue la rotación de los oficiales asignados al trabajo en las comisarías. Rotación que significaba que en los primeros meses de cada año, había relevo de comisarios y responsables de las diferentes

⁵⁷ En el mes de mayo de 2004, en la Av. Próceres de la Independencia, en el frontis del Parque zonal Wiracocha.

secciones de las comisarías. En muchos casos, por razones internas de la institución, podía pasar dos o tres meses sin la designación del nuevo comisario y/o de algunos oficiales. Si a eso se le añade que la mayoría de oficiales vivían o habían trabajado fuera de SJL, lo que implicaba tomar algunas semanas en el proceso de conocimiento de la nueva jurisdicción, se tenía un retraso o pausa prolongada en la continuidad de los planes y programas que habitualmente desarrolla una comisaría.



3.3. La participación ciudadana

Como se ha visto, San Juan de Lurigancho es el distrito que cuenta con la mayor población en Lima Metropolitana, con aproximadamente un millón de personas; se trata de un distrito joven y pujante que tiene una gran cantidad de organizaciones sociales de base, con una trayectoria de participación activa en su desarrollo económico y social. Para el caso de la seguridad ciudadana, la participación se ha dado principalmente a través de la organización en juntas vecinales, que para el periodo de estudio, fueron organizadas por la policía nacional del sector.

Los pobladores del distrito de SJL son en su mayoría migrantes de primera o segunda generación, con una tradición cultural de asociación comunitaria, en los que la organización forma parte de su identidad cultural. Se trata de una comunidad que participa activamente en desarrollo de su distrito. Si se asume que la participación ciudadana⁵⁸ es uno de los elementos fundamentales en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, se debe tener cuidado en el manejo de ésta, tanto por los propios ciudadanos como por las instituciones del Estado. La participación se debe dar en el marco de un respeto y trato igualitario e inclusivo, tanto en la consulta, formulación y ejecución de la política pública local en materia de seguridad.

Sin embargo, como se ha dicho, la policía nacional en SJL, principal institución estatal que ha promovido la participación de la comunidad organizada, no se ha caracterizado precisamente por este respeto.

El proceso de organización de las juntas vecinales, se realizaba en función de metas y plazos establecidos desde el Comando Policial, más que

⁵⁸ Claudia Gómez: 2006. pp 27

en función de las necesidades locales. En muchos casos, existía una organización espontánea luego de un hecho delictivo de impacto; los vecinos y vecinas de una calle o una manzana se reunían y se organizaban, tomaban acuerdos para poner un “rompemuelle”, una reja o contratar a un vigilante. Pero se buscaba el apoyo policial para ser asesorados. Entonces, el promotor de la oficina de participación ciudadana de la Comisaría intervenía, los empadronaba y los insertaba en la dinámica de la institución policial.

La relación de la comunidad con el Municipio local no fue muy diferente, aunque hubo más apertura. La participación que se dio a través del presupuesto participativo permitió expresar la problemática y posibles pistas de solución a la inseguridad local, a través de la presentación de perfiles de proyectos. Esta participación fue incipiente para la formulación del Presupuesto del 2004 y más intensa en cantidad y calidad para el 2005. Sin embargo, tampoco se logró una consolidación o reconocimiento de la organización distrital. Sí se logró incluir en el Presupuesto participativo algunos proyectos para la mejora de la seguridad ciudadana, pero estos fueron parciales.

La participación de la comunidad también se daba en la defensa y recuperación de los espacios públicos, como los parques, las lozas deportivas o las áreas abandonadas. Los vecinos y vecinas se organizaban para hacer vigilancia, por turnos, con la finalidad de ahuyentar a las pandillas o foráneos que pretendían hacer un mal uso de los mismos (tomar licor o consumir - comercializar drogas, ataque a mujeres, asaltos, etc.). También se organizaban en rondas de seguridad en torno a los centros educativos en donde estudiaban sus hijos e hijas. En algunos casos, promovidos por los profesores del plantel, en otros casos a iniciativa de la Policía Nacional o como

respuesta urgente al pandillaje, asaltos u otras manifestaciones de inseguridad ciudadana.

El espacio más común de participación ha sido el patrullaje mixto con la Policía Nacional. Este sistema, promovido por las comisarías del distrito (que también se practica en otros distritos del Perú) consiste en programar rondas y patrullaje a pie, en forma conjunta entre efectivos policiales y miembros de las juntas vecinales. Generalmente, se trata de 02 o 03 efectivos (de OPC) con un grupo de vecinos y vecinas (10 – 15) que salen en horario nocturno (10, 11 de la noche) a patrullar por las diferentes zonas del barrio. En algunos casos hay un mayor apoyo policial, y se cuenta con un carro patrullero, pero en otros casos, la presencia policial puede ser mínima, cuando no nula.

Cuando en la encuesta del IDL del marzo del 2005 se preguntó sobre las dos medidas que darían mejores resultados para disminuir o combatir la delincuencia en lo inmediato, se obtuvo las siguientes respuestas:

CUADRO N° 16

| De las siguientes medidas, ¿cuáles son, en su opinión, las dos que darían mejores resultados para disminuir o combatir la delincuencia en lo inmediato? | | | | | | |
|---|-------|-------|------|---------|---------|----------|
| | Total | Sexo | | Edad | | |
| | | Masc. | Fem. | 18 a 24 | 25 a 34 | 35 a más |
| Patrullajes mixtos de policías y vecinos en los barrios | 63.8 | 63.9 | 63.8 | 71.4 | 62.3 | 61.4 |
| Más policías en las calles | 49.4 | 48.8 | 50.0 | 52.7 | 52.5 | 46.2 |
| Iluminar más las calles | 41.4 | 44.9 | 38.1 | 36.3 | 35.2 | 47.1 |
| Cercar los terrenos abandonados para que no sean refugio de los delincuentes | 40.0 | 36.1 | 43.6 | 37.4 | 44.3 | 38.6 |
| No responde | 1.0 | 1.5 | 0.5 | | 0.8 | 1.4 |
| Respuesta múltiple | | | | | | |
| Total de entrevistas | 423 | 205 | 218 | 91 | 122 | 210 |

Fuente: Instituto de Defensa Legal, 2005 (Cuadro 47)

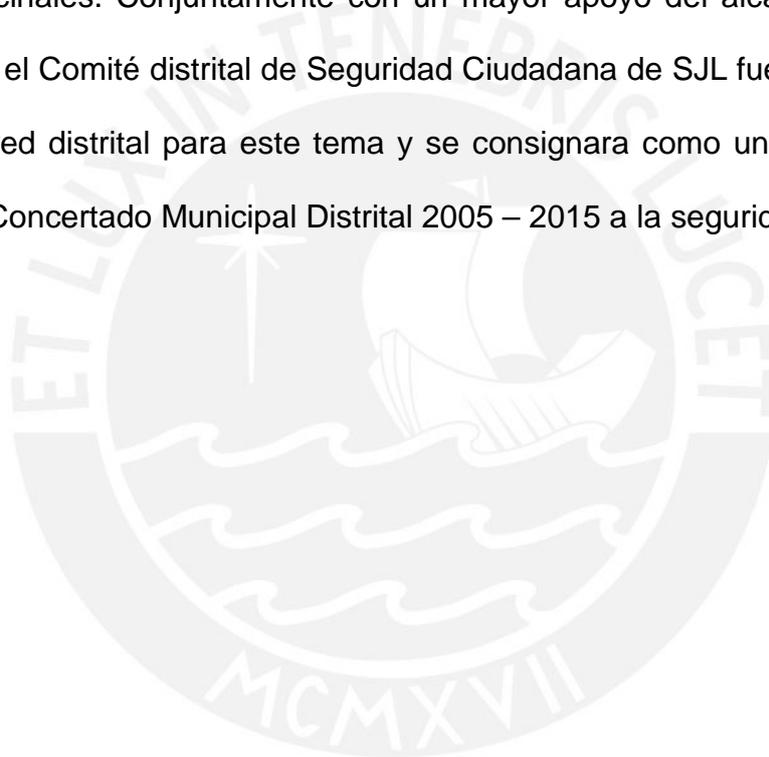
Es decir, que la población cree en la participación conjunta con el Estado para la solución de los problemas de inseguridad, pero también demanda una mayor presencia policial.

Sin embargo, la participación de la comunidad en la solución de los problemas de inseguridad no siempre ha sido en los mejores términos. Se ha dado situaciones de abusos o de violación de la ley en el esfuerzo de capturar o castigar a los delincuentes que eran sorprendidos por la población. Aunque no se tienen registros, se sabe de linchamientos, castigo físico y muerte a ladrones y violadores de niños, dentro del distrito de SJL. En la misma encuesta del 2005, frente a la pregunta ¿Aprueba o desaprueba los linchamientos, esto es, que la gente tome en sus manos el castigo de los delincuentes cuando son cogidos cometiendo un delito? El 56.5% aprobaban esta medida contra un 36.4% que lo desaprobaban. Es decir, más de la mitad de los encuestados estaban por tomar la justicia en sus manos, lo que se puede explicar por la poca confianza en la institución policial, vista anteriormente, o por la eficacia de la medida, ya que se ha comprobado que en los lugares donde la población está organizada y tiene capacidad de respuesta a los problemas de inseguridad, hay un alejamiento de los delincuentes.

Un espacio importante de participación de la población y de la sociedad civil en SJL es el educativo. Como se ha visto en la sección anterior, que da cuenta de la experiencia del proyecto del IDL, la población participó en foros distritales, en una escuela itinerante de capacitación para líderes locales de seguridad ciudadana, en las diversas capacitaciones en las escuelas, entre otras. Es decir, la comunidad está dispuesta a participar activamente en procesos educativos que les permita mejorar su nivel de comprensión de la

inseguridad ciudadana y reflexionar sobre las posibles soluciones para esta problemática.

Finalmente, la participación de la ciudadanía se dio con relativo éxito en el proceso de planificación municipal de largo plazo. La elección de la señora Genoveva Pacheco, coordinadora general de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de SJL, como miembro del Comité de Concertación Local significó un espaldarazo al trabajo que se venía desarrollando desde el proyecto con las juntas vecinales. Conjuntamente con un mayor apoyo del alcalde distrital, se logró que el Comité distrital de Seguridad Ciudadana de SJL fuera considerado como la red distrital para este tema y se consignara como un eje estratégico del Plan Concertado Municipal Distrital 2005 – 2015 a la seguridad ciudadana.



4. Gestación y gestión de una política pública local en seguridad ciudadana

La gestación de una política pública local de seguridad ciudadana exige la participación activa de las instituciones, personas y organizaciones involucradas en el proceso, lo que le otorgará legitimidad, viabilizará su aplicación y sustentabilidad. Por ello, los funcionarios del gobierno local deben hacer los mayores esfuerzos, al formular los lineamientos de una política pública local en seguridad ciudadana, por involucrar a los principales líderes sociales del distrito o territorio sobre el que se pretende actuar.

Para el caso de la experiencia analizada, se constata que hubo una participación activa del municipio, la policía y la sociedad civil en los esfuerzos de diseño, formulación, implementación de acciones y evaluación de las mismas. El liderazgo de la Municipalidad, a través de la secretaría técnica del CODISEC – SJL, que recaía en la persona del jefe de seguridad ciudadana, permitió establecer un conjunto de lineamientos y acciones con la participación de los líderes locales y el apoyo de algunas ONG que estaban comprometidas con el proceso.

Este proceso no estuvo exento de problemas y descoordinaciones. En algunos casos se observaba que algunos sectores trabajaban por su cuenta, que tenían su agenda propia y que aunque, varias de ellas forman parte del mismo Estado, su accionar era aislado del conjunto institucional. Ello, retrasaba significativamente el desarrollo del proceso de gestación de la política en materia de seguridad ciudadana.

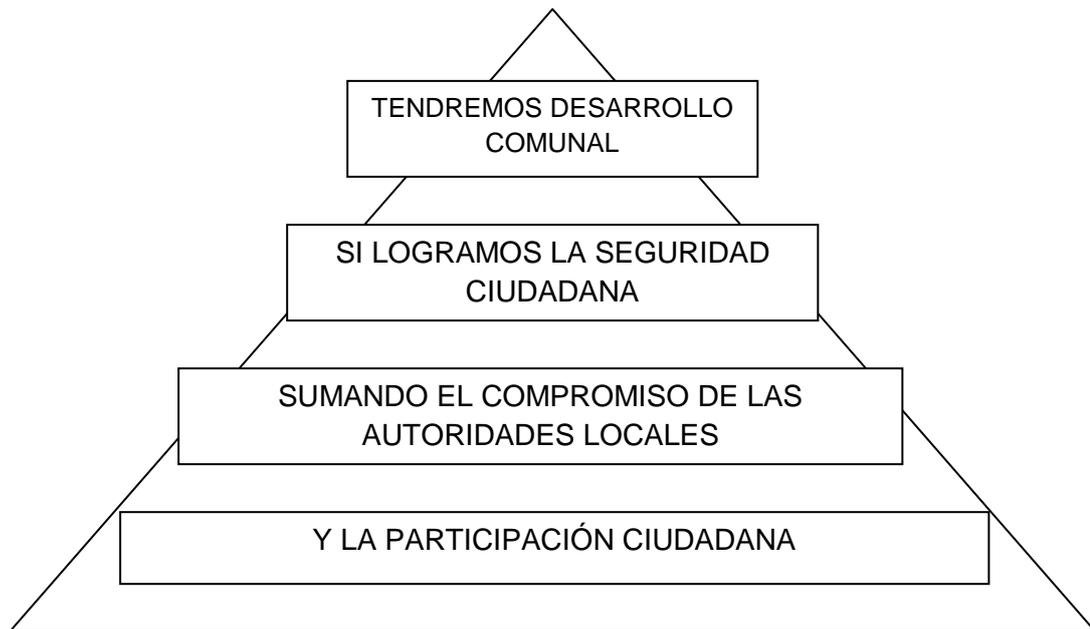
4.1. Rol del gobierno local

En un contexto democrático, en el que las autoridades locales han sido elegidas por el voto popular para solucionar los problemas de la ciudad, son los mandatarios de los ciudadanos mandantes, quienes les han entregado el poder en forma temporal. Por ello, deben escuchar la voz de aquellos y estar atentos a sus necesidades.

El alcalde y sus funcionarios deberán tener un rol promotor del desarrollo local. El concepto de un municipio prestador de servicios es anacrónico, en tanto que los espacios públicos locales son privilegiados para la construcción de consensos en la formulación de alternativas de desarrollo que redunden en una mejor calidad de vida de la población. Ello creará el valor público necesario que facilite el desarrollo humano sostenible y una verdadera seguridad humana. Como se graficó en “El ABC de la seguridad ciudadana”⁵⁹ las condiciones de vida digna en una sociedad democrática implica: además de la ausencia de riesgos físicos, la existencia de condiciones mínimas para poder vivir, es decir, vivienda, salud, educación, entre otras.

En el mismo texto se afirmaba que la seguridad ciudadana no es solo luchar contra la violencia en las calles, sino también es la creación de condiciones de vida digna que prevengan las acciones violentas. Allí se consignaba lo que se conocía durante las capacitaciones como el triángulo de la seguridad:

⁵⁹ Material de capacitación del IDL que se utilizaba en el Proyecto.



Ello significa que en democracia hay espacio para todos y todas, es decir que cada ciudadano debe proponer y vigilar los acuerdos que se tomen en la comunidad, lo que implica tener claridad que éste es un espacio en el que las decisiones son resultado de los acuerdos de los miembros de la comunidad y no de la imposición de una persona o institución.

La ley orgánica de municipalidades y la ley del sistema nacional de seguridad ciudadana, asigna un rol de liderazgo a los municipios en materia de seguridad ciudadana, que debe ser ejercido a través de la articulación de esfuerzos institucionales en el ámbito local, lo que creará una sinergia social.

Asimismo, en la medida en que el alcalde es el presidente del Comité distrital de seguridad ciudadana, debe ser el principal promotor del trabajo articulado con las diferentes instituciones de la sociedad civil creando lazos de cooperación, solidaridad, autonomía y participación en función del desarrollo

local⁶⁰. Además, por ser el que cuenta con capacidad de decisión política y de asignación de recursos financieros, es el que debe liderar la implementación de programas de educación y formación ciudadana, componente principal de una política pública local de seguridad ciudadana.

Para el caso del distrito de San Juan de Lurigancho, el proceso de gestación de la política pública local de seguridad ciudadana para el periodo de estudio se inició en el 2003, con un mediano apoyo del alcalde, quien asumió un rol protagónico a mediados del 2005. En este proceso fue importante el aporte de los regidores y funcionarios municipales designados por el alcalde para que trabajen en el tema de seguridad ciudadana a nivel distrital.

También fue importante el buen nivel de coordinación que se estableció entre el Municipio y la Policía Nacional. Como ya se ha dicho, el oficial de enlace, comandante PNP Pedro Valdivieso, jugó un rol protagónico en el proceso de institucionalización del espacio de concertación denominado Comité distrital, instancia que condujo el proceso de formulación de la política local de seguridad ciudadana en el distrito de SJL, que se tradujo en el Plan distrital de seguridad ciudadana 2004 y 2005, en el Plan estratégico de seguridad ciudadana 2005 – 2015, en los documentos de gestión de la jefatura de seguridad ciudadana municipal distrital, en las acciones de capacitación y acción ciudadana y municipal en materia de seguridad ciudadana. Todo este proceso fue desarrollado en múltiples reuniones de discusión, reflexión y coordinación entre las diferentes instituciones integrantes del Comité distrital, en el que participaban activamente el municipio, la municipalidad y la sociedad

⁶⁰ Plan estratégico 2005 – 2015 del Comité distrital de seguridad ciudadana de San Juan de Lurigancho

civil (IDL, dirigentes de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de SJL, otras ONG, etc.).

4.2. Rol de la policía

La institución policial debe honrar el encargo que le da la nación y así recuperar la confianza del ciudadano a nivel nacional como local. Los efectivos policiales son percibidos como representantes de la ley y el orden, por tanto su relación con la sociedad ha de ser en el marco de un total respeto a los derechos humanos y la normatividad, siendo referentes de valores ciudadanos y velar por promover a sus mejores elementos dignificándose como institución.

Es indiscutible el rol protagónico, que por mandato constitucional, tiene la institución policial en la prevención y erradicación del delito. Sin embargo, ello no siempre ha sido entendido así por el conjunto de los efectivos policiales, que a pesar del discurso formal de su institución, no están a la altura de su responsabilidad para con la sociedad. Ello, a pesar de los esfuerzos de una reforma policial o de establecer la doctrina de la policía comunitaria, que lamentablemente han quedado trucas.

Algunos oficiales y suboficiales han desarrollado un trabajo ejemplar de coordinación y articulación en la perspectiva de un nuevo enfoque de seguridad ciudadana, sobretodo los efectivos que trabajan en las diferentes oficinas de participación ciudadana. Aunque ello no ha sido compartido por sus colegas de las comisarías, han realizado un trabajo de promoción y organización de la comunidad, poniendo énfasis en la educación de los valores ciudadanos y en la prevención y disuasión del delito.

Los comisarios distritales o los jefes territoriales de la PNP tienen la responsabilidad de la conducción e implementación de las acciones con miras a erradicar la inseguridad ciudadana, pero ello, se debe hacer en forma articulada con la autoridad municipal y la comunidad, de manera que se logre construir consensos y se sienten las bases de un diálogo permanente entre el Estado y la sociedad civil que permita construir una verdadera cultura de paz en sus respectivas jurisdicciones.

Un reto importante para la institución policial es comprender que el trabajo en asocio produce mayores y mejores frutos. La coordinación y el trabajo en conjunto logra mejores resultados: les ayuda en su legitimidad con la comunidad y los hace más eficaces en su trabajo. También, y ello es lo más difícil, se debe construir institucionalidad democrática con la ciudadanía; establecer relaciones de horizontalidad e igualdad ciudadana. El servicio de seguridad ciudadana que brindan las instituciones involucradas (policía, fiscalía, judicatura, etc.) deben crear las condiciones para una vida en paz, con los valores democráticos en la comunidad.

También se debe desarrollar actividades de formación y capacitación al cuerpo policial, tanto de oficiales como a suboficiales, en materia de seguridad integral, reforma policial, características de un buen servicio a la comunidad, derechos humanos, entre otros temas. La experiencia del proyecto implementado por el IDL mostró que la institución policial tiene buena disposición frente al tema de la capacitación, aunque no siempre era compartido por todos sus miembros, lo que implica desarrollar estrategias de convencimiento y persuasión de la importancia de la capacitación a los policías.

4.3. Rol de la sociedad civil

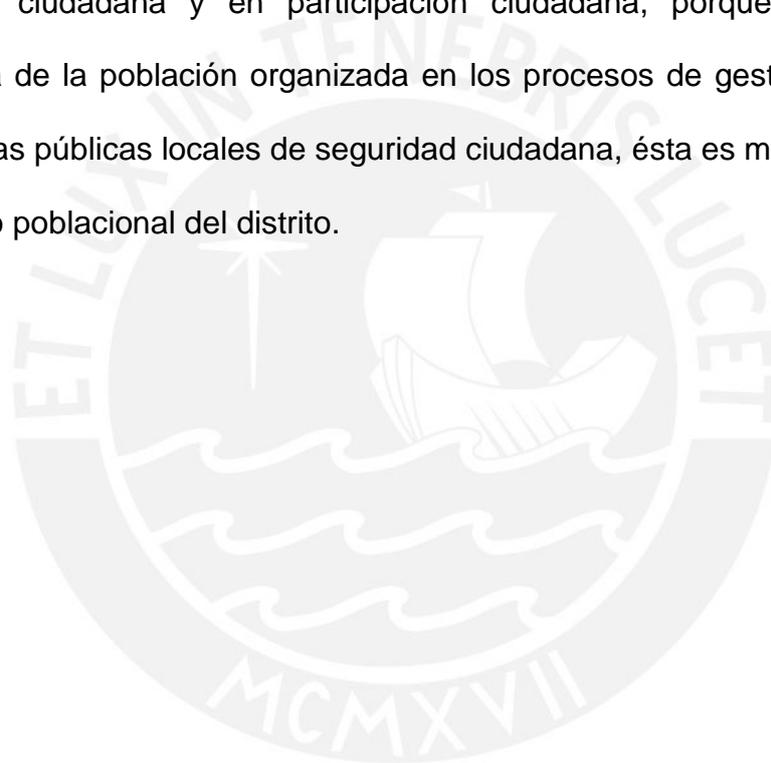
Las políticas públicas locales de seguridad ciudadana deben orientarse al desarrollo humano sostenible y a la seguridad humana, entendida ésta en términos de seguridad integral. Ello implica privilegiar el aspecto educativo y preventivo; para eso se tiene que trabajar desde la sociedad civil. Se debe procurar el empoderamiento de las personas en temas de ciudadanía y fortalecimiento institucional. Las diferentes organizaciones sociales de base han mostrado buena disposición para la formación ciudadana, participación ciudadana y vigilancia ciudadana.

Así se entendió durante la ejecución del proyecto implementado por el IDL, por ello se desarrolló estrategias de participación, como en los foros distritales y la vigilancia ciudadana en los colegios, pero también se desarrolló una intensiva capacitación de líderes comunales en materia de seguridad ciudadana. Un claro ejemplo de ello fue las diferentes actividades realizadas de patrullaje mixto (vigilancia por una o dos horas en forma conjunta entre vecinos organizados y miembros de la PNP en zonas inseguras), espacio de vigilancia y aprendizaje en la acción, como también eran los turnos de vigilancia en los colegios, donde junto con cuidar la seguridad de los escolares, también interactuaban entre madres y padres de familia, con efectivos policiales o funcionarios municipales. Esta interacción siempre era reflexionada de manera que se aprendía conceptos y aspectos de la seguridad ciudadana, ejercitando una práctica concreta.

La sociedad civil, dentro de las que destacan las ONG y la población organizada, promovían la consolidación de una ciudadanía co-responsable con

sus autoridades municipales y la policía, sentando las bases para viabilizar la seguridad ciudadana como pilar del desarrollo humano sostenible.

La formación ciudadana es una tarea urgente y que debe ser priorizada en el trabajo con la sociedad civil. Para el caso de SJL, esto es evidente si se tiene en consideración la composición socio-demográfica de su población, que en su mayoría no ha accedido a todos los niveles de la educación formal. Existe una tarea urgente en formación de derechos y deberes ciudadanos, en vigilancia ciudadana y en participación ciudadana, porque aunque hubo presencia de la población organizada en los procesos de gestación y gestión de políticas públicas locales de seguridad ciudadana, ésta es mínima si se mira el tamaño poblacional del distrito.



6. Reflexiones finales

Sobre la participación de los actores

1. Una política pública, a cualquier nivel, es viable sólo y solo si involucra la participación -y por lo mismo conlleva al cambio- de los actores del Estado y de la sociedad, y más aún de los que algunos denominan las clases políticas, sean estos activos o potenciales. La formulación de una política pública local, como la de seguridad ciudadana, debe convocar la mayor participación posible, tanto de los sectores gubernamentales como de la sociedad civil.
2. Una política pública no debiera reducirse a una participación tutelada, o pasiva, o relativamente pasiva de la ciudadanía, que como en efecto, algunos servidores del Estado consideran o promueven, sino involucrar activamente al ciudadano en el proceso de decisión. La exposición de ideas y el debate garantizan un proceso concertado en el planteamiento de propuestas de acción, pero sobre todo, en el compromiso de los diferentes actores en su implementación, lo que asegura su sustentabilidad en el tiempo.
3. Una política pública tiene legitimidad y, por lo mismo, mejores condiciones de sostenibilidad, cuando se promueve el ejercicio de la ciudadanía, van de la mano desde la concepción y acción, al margen de los niveles sociales con los que se trate.

Sobre los niveles de relación

4. Una política pública local en seguridad ciudadana debe concebirse, gestarse, gestionarse y evaluarse no sólo en el nivel ejecutivo del gobierno central o desde el poder legislativo, sino más bien desde los espacios territoriales locales. Las tendencias de acción de las políticas públicas a diferencia de hace unos treinta años atrás, no son viables si se aplican mecánicamente en los espacios de desarrollo local. Sin embargo, hay todavía posturas incongruentes, que van desde un “no darse cuenta” o una indiferencia o desconfianza y confrontación por parte de los actores locales sobre las relaciones que hay entre los diferentes ámbitos de las dinámicas sociopolíticas y económicas que vienen de lo global hacia lo local y no siempre en viceversa.
5. Los que participen deben tener capacidad de decisión y de ejecución presupuestal, lo que redundará en una efectividad de las decisiones que se tomen.

Los instrumentos y las normas para las medidas de efectividad

6. Los instrumentos de concertación (planes, acuerdos, documento de constitución de instancias como el CODISEC, u otros) y las normas son imprescindibles, son logros importantes de buenas voluntades, pero siendo básicos, no llevan de inmediato a la solución de la problemática que los inspira. Se puede constatar que es hasta aquí donde se ha llegado mejor en el ámbito local. Sin embargo,

considerar que esto es ya la política pública, es insuficiente. Justamente, una política para ser efectiva requiere de medidas efectivas para su consecución, lo vivido en seguridad ciudadana en SJL, requerían de otros componentes en la dinámica de factores a favor y en contra.



Bibliografía

Alegría Varona, Ciro. Seguridad y Defensa ciudadana en manos de la democracia peruana. En Cuestión de Estado N° 30, 2002. Instituto de Diálogo y Propuestas: Lima, 2002.

Alegría Varona, Ciro. Documento para la Defensoría del Pueblo: Lima, Perú. 2007

Arriagada, Irma. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Revista de la CEPAL N° 70.

APOYO. Seguridad ciudadana. Lima: Instituto APOYO. Enero de 2000

APOYO, Opinión y Mercado. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad Ciudadana en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo. Estudio hecho para el CONASEC. 2005

Arriagada, Irma y Godoy, Lorena. Seguridad Ciudadana y violencia en América Latina. En Revista de la CEPAL N° 70. 2001

Basombrío, Carlos. Seguridad Ciudadana y actuación del Estado: Análisis de tendencias de opinión pública. Instituto de Defensa Legal: Lima, 2004

Barzelay, Michael. La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Fondo de Cultura Económica. Mexico, 2003.

Barzelay, Michael y Cortázar, Juan. Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington DC. 2004

CONASEC. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2007. Lima: MININTER, 2007

CONASEC. Manual para los Comités de Seguridad Ciudadana. Lima: MININTER, Octubre de 2006

Costa, Gino y Basombrío, Carlos. Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: Testimonio de una experiencia de Reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos: Lima, 2004.

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

Gómez Rojas, Claudia. Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de participación ciudadana en la prevención del delito y la seguridad pública. México, 25-27 de octubre de 2006

Instituto de Defensa Legal. Nuevos enfoques sobre seguridad ciudadana en América Latina. Lima: IDL, Mayo de 2006

Instituto de Defensa Legal. Perfil del Policía Peruano. IDL, Lima 2004

Instituto de Estudios Peruanos. Análisis de las experiencias de la efectiva participación ciudadana. Lima 2006

Ipsos APOYO Opinión y Mercado S. A. Perfiles Zonales de la Gran Lima 2008

Lindblom, Charles. El proceso de elaboración de Políticas Públicas. 1991

Manzano, Liliana. Revista Prevención + Comunidad N° 5, mayo de 2006. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Santiago. Chile.

Tocornal, Ximena. Newsletter N° 12 Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Yépez Dávalos, Enrique (Gral PNP (r)) Seguridad Ciudadana: 14 lecciones fundamentales. Instituto de Defensa Legal: Lima, 2004.

ANEXO N° 1: RECUPERACIÓN DE LA EXPERIENCIA 2003-200

PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ DISTRITAL DE SEGURIDAD CIUDADANA DE SAN JUAN DE LURIGANCHO

| PERIODO | ACTIVIDAD | PROPÓSITO | ACTORES | PROCEDIMIENTOS | RESULTADOS | OBSERVACIONES |
|----------------|--|--|--|--|--|--|
| Duración | Qué se hizo | Para qué | Involucrados | Cómo se hizo | Previstos/ No previstos | Aclaraciones/ correctivos |
| 2003 | | | | | | |
| Junio | Juramentación del 1er. Comité Distrital de Seguridad Ciudadana | Implementar la nueva Ley de SINASEC. Cumplir Plan de Gobierno. | PNP, JJVV, Ministerio Público, Poder Judicial, Gobernación, Defensoría del Pueblo, Iglesia, Club de Leones, Municipalidad SJL. | A convocatoria de la Municipalidad de SJL. | CODISEC inicia sus funciones. | CODISEC instalado formalmente sin posibilidad de iniciar acciones concretas. |
| Julio - Agosto | Elaboración del Reglamento del CODISEC | Dotar de representación, roles y mecanismos de funcionamiento del CODISEC. | Miembros del CODISEC. | Jefe de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de SJL | Reglamento aprobado | Comisaría de La Huayrona como experiencia piloto. |
| Setiembre | INICIO DE ACTIVIDADES DE IDL | | | | | |
| Octubre | 1er. Foro Distrital de Seguridad Ciudadana. | Compartir conceptos de SC, y elaboración de una Agenda de SC. | CODISEC, Miembros de las JJVV, líderes distritales y comunidad en general. | Debate sobre conceptos de Seguridad Ciudadana. Presentación de Proyecto. Priorización de recomendaciones y | Listado de problemas de inseguridad. Conocimiento de acciones de las instituciones en SC. | Prioridades: organización vecinal, campañas de información, capacitación preventiva, capacitación policial, acciones cívicas |

| | | | | | | |
|----------------------------|---|---|---|----------------------------------|---|---|
| | | | | acciones de la agenda. | Establecimiento de prioridades. | coordinadas. |
| Permanente | Reuniones de la CODISEC | Asesoría y acompañamiento al proceso de organización y acciones del CODISEC. | Miembros del CODISEC, incorporación paulatina de Ongs y otras organizaciones. | Reuniones de trabajo mensuales. | Coordinación y seguimiento a las acciones concertadas de CODISEC. | Las reuniones mensuales se preparaban entre el Secretario Técnico del CODISEC y el Comisario Distrital. |
| Setiembre a fines del 2004 | Acompañamiento a la junta directiva distrital de las JJVV | Asesoramiento y acompañamiento del proceso de acciones de las JJVV. | Dirigentes de las JJVV, Comisarios de las Comisarías de la PNP. | Reuniones formales e informales. | Acciones conjuntas y con CODISEC. | Para realizar las acciones de asesoramiento intermediaban o "autorizaban" los comisarios. |
| Octubre | Publicación del Reglamento del CONASEC | Difusión del Reglamento | | Edición impresa | Reglamento de conocimiento público | |
| Noviembre | Visita de responsables de Py a jefes policiales y a funcionarios municipales. | Presentación del Py y establecer alianzas para realizar el trabajo | Representantes de IDL, Municipalidad, PNP | Entrevistas | Dio paso al Convenio con Municipalidad. | |
| Noviembre-Diciembre | Aplicación de encuesta distrital de SC. | Formulación de la línea de base de SC: Percepciones de inseguridad, victimización y opinión sobre las instituciones involucradas. | Agentes del IDL | Encuesta | Resultados procesados de la encuesta distrital sobre SC. | |

2004

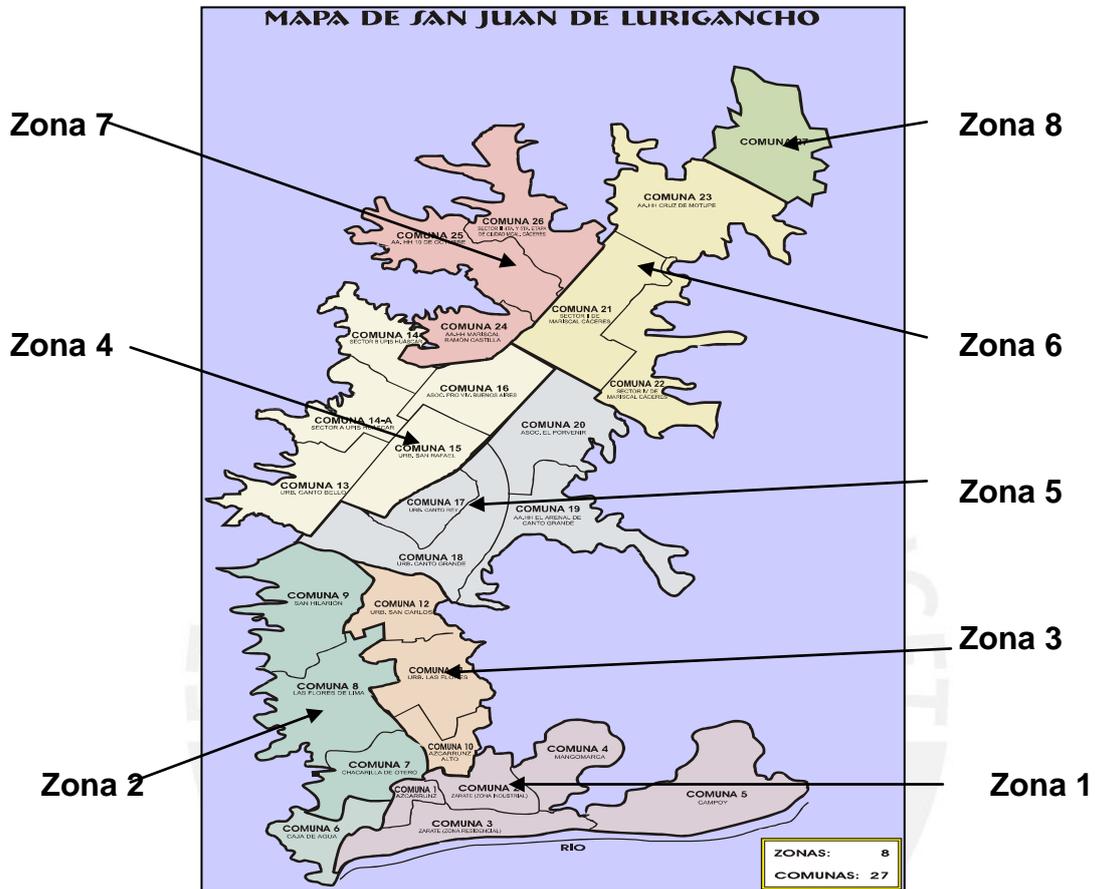
| | | | | | | |
|------------------|---|--|--|--|---|--|
| Febrero- Marzo | Plan de Trabajo de las JJVV | Ordenar las actividades de las JJVV | Junta Directiva Distrital de las JJVV. | Reuniones de trabajo | Plan de las JJVV | |
| Marzo | Convenio con la Municipalidad | Implementación del Py | IDL-Municipalidad SJL | Negociación y sustento en sesión de Consejo | Convenio firmado | |
| Febrero y Agosto | Capacitación a las JJVV, OPC de la PNP y servidores de la Municipalidad. | Dotar de capacidades para la conceptualización y la acción organizativa de prevención y atención de la SC. | JJVV, PNP y Municipalidad | Talleres con metodologías participativas. | Agentes de las instituciones capacitados. 1861 capacitados, en 52 talleres. | Los temas de capacitación fueron: SINASEC, seguridad ciudadana, organización, CODISEC entre otros. |
| Abril a Agosto | Plan Distrital de Seguridad Ciudadana. | Plan como instrumento para acciones anuales de la SC a nivel local. | CODISEC, otras instituciones invitadas y población. | Metodologías participativas, con expositores y talleres. | Plan Anual | Por disposición de la ley CONASEC Se realizó con un cronograma de talleres. |
| Mayo a Noviembre | Capacitación a alumnos de las Instituciones Educativas de nivel secundaria. | Dotar de capacidades para la conceptualización y la acción organizativa de prevención de jóvenes de la SC. | Docentes, padres de familia, alumnos de Instituciones Educativas de nivel secundaria | Talleres con metodologías participativas. | 6 colegios de la UGEL 05. Turnos de vigilancia por los padres de familia. Docentes activos en SC. | 3,639 alumnos, 646 padres, 210 docentes, 133 talleres. |
| Junio-Julio | Participación en el proceso del Presupuesto Participativo 2005 | Apoyar en los talleres de formulación del Presupuesto Participativo y presentar proyectos de | Líderes locales y agentes municipales. | Talleres y plenarias según el proceso participativo. | Informe a la Oficina de Planificación de la Municipalidad SJL. Proyectos de SC | |

| | | | | | | |
|-----------------------|---|--|--|---|---|---|
| | | seguridad ciudadana. | | | aprobados. | |
| Julio y Agosto | Foros Juveniles | Diagnóstico y medidas de seguridad en las IEs y su entorno. | Docentes, alumnos de Instituciones Educativas de nivel secundaria | Talleres, concursos de teatro, banderolas, historietas, y dibujo y pintura. | 100 líderes juveniles, posterior paseo de integración con alumnos. | |
| Setiembre | 2do. Foro Distrital de Seguridad Ciudadana | Presentación del Plan de Seguridad Ciudadana | CODISEC, otras instituciones invitadas y población. | Acto protocolar y de testimonios. | Consolidación del CODISEC como instancia activa. La PNP con rol protagónico y la sociedad civil. | La Municipalidad va asumiendo su papel en CODISEC. Inicio de madurez del CODISEC. |
| Noviembre y Diciembre | Escuelas Itinerantes de Seguridad Ciudadana. | Formación de líderes en seguridad ciudadana en las JJVV de las Comisarías. | 8 Comisarías PNP de SJL, coordinadores de las JJVV, CMP Flora Tristán. | Talleres participativos. | Líderes comprometidos en seguridad ciudadana. Refuerzo organizativo de las JJVV. 321 participantes, 154 certificados. | El proceso de capacitación culminó con un Foro. |
| 2005 | | | | | | |
| Marzo | Réplica de capacitación en la Comisaría de Zárate | | | | | Capacitación que obedece a los cambios de oficiales |
| Enero a Junio | Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana de SJL. | Formulación del Plan Estratégico como instrumento para el desarrollo de la SC de SJL | CODISEC, otras instituciones invitadas y población. | 6 sesiones del CODISEC | Plan concertado. | Plan anual por disposición de la ley CONASEC Se realizó con un cronograma de talleres. |

| | | | | | | |
|--------------|--|---|--|--|---|--|
| Abril - Mayo | Programas radiales "San Juan Seguro" sobre Seguridad Ciudadana. | Difusión de los problemas, acciones y propuestas sobre seguridad ciudadana a nivel local. | Promotores y animadores del proyecto, con actores relacionados a la seguridad invitados. | Programa radial a través de medio radial "Planicie." | Comunidad local informada sobre problemática y soluciones de seguridad ciudadana. | |
| Julio a | Participación en el Plan de Desarrollo Concertado 2005-2015 de SJL | Aportar en la formulación del Plan de Desarrollo Concertado desde la experiencia y producción del CODISEC | Actores del desarrollo local. | Proceso participativo según zonas y plenarios distritales. | Plan de Desarrollo Concertado 2005-2015 de SJL | |



ANEXO Nº 2: Zonificación territorial del distrito: 08 zonas y 27 comunas.



ANEXO N° 3:

PLAN ESTRATÉGICO 2005 – 2015 DEL COMITÉ DISTRITAL DE SEGURIDAD CIUDADANA DE SAN JUAN DE LURIGANCHO

Fuente: Municipalidad de SJL, Ordenanza N° 11

Palabras de **Mauricio Rabanal, Alcalde de San Juan de Lurigancho** y Presidente del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, con ocasión de la formulación y presentación del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana 2005 – 2015:

San Juan de Lurigancho (SJL), es un distrito que ocupa un territorio de 131.2 kilómetros cuadrados, en el que hace nueve mil años los antiguos peruanos desarrollaron importantes civilizaciones. Antes de ser conquistados por los incas en 1470, el valle fue ocupado por los ruricancho. El actual territorio en el que hallamos importantes monumentos arqueológicos, es habitado por un millón de ciudadanos y vecinos, jóvenes y mujeres, que se caracterizan por el emprendimiento y una fuerte voluntad de progreso. En menos de 40 años, la población de SJL pasó de 80 mil habitantes – a fines de los años 70 – a la enorme población que lo ha convertido en el distrito más habitado del país.

El crecimiento exponencial de una población, mayoritariamente provinciana, originaria de todos los pueblos, regiones y raíces socio – culturales del Perú, ha tenido importante consecuencias que el gobierno municipal de SJL reconoce y está enfrentando. La urbanización acelerada sin industrialización que se ha tenido, es la causa de la pobreza y la extrema pobreza. De otro lado, una población que ha conformado cientos de asentamientos humanos, ocupando laderas y montañas, pese a la planificación urbana de los años 70, ha terminado creando un distrito desordenado – caótico – en el que falta todo: infraestructura, servicios, equipamiento y mobiliario urbano. Pero, tal vez, la mayor carencia, es el poco respeto a las normas y una notoria indisciplina.

La anomia, resultado de una ciudad que ha ido creciendo en un contexto de cambio, ha tenido su mayor expresión en el terrorismo, en las bandas de delincuentes, en las pandillas juveniles y en pequeños, pero activos grupos, que generan graves problemas de inseguridad. A ello se suma la micro comercialización de drogas que amenaza a niños, adolescentes, jóvenes y adultos. En realidad, la venta al menudeo de drogas es una amenaza a toda la sociedad que es preciso combatir en forma decidida. Sin embargo, pese a este diagnóstico descarnado, la mayoría de ciudadanos de SJL está comprometida con la búsqueda del progreso lo que se manifiesta en el fortalecimiento de la inversión de las familias en educación, la vida muy activa de más de 40 mil entidades que realizan negocios y actividades empresariales; las centenares de organizaciones de barrios, clubes provinciales y distritales, además de las organizaciones de la sociedad civil, los comedores populares, la organización del vaso de leche así como la comisión pro-hospital y el comité ampliado pro universidad tecnológica de SJL con el fin de que el distrito cuente con profesionales y técnicos

competentes para trabajar en sus propias empresas, aplicando sus conocimientos a bienes y servicios destinados al mercado mundial. El capital más importante de SJL es su gente que tiene un extraordinario espíritu emprendedor.

La seguridad ciudadana, entonces, es un componente fundamental para alcanzar el desarrollo. En ese objetivo se precisa de la participación de todos, pues una sociedad que progresa es una sociedad segura. La inseguridad, la falta de respeto a las normas, las faltas y los delitos tienen raíces sociales, económicas, familiares, culturales, educativas y políticas, que son un freno para el desarrollo integral. Es necesario entonces, actuar de acuerdo a un Plan Estratégico y a una visión que no reduzca la seguridad a la sola acción represiva. Lograr un distrito seguro requiere la convergencia de todos los sectores sociales y de todas las instituciones públicas y privadas, y de todos los niveles del Estado: gobierno nacional, gobierno municipal provincial y gobierno local.

¿Cuáles son los desafíos? Lograr un distrito ordenado, con niños, jóvenes y adultos de elevada conciencia cívica y de fuertes valores éticos que nazcan de la conciencia personal y colectiva; un distrito en el que se respeten las normas, el ornato, la limpieza y las buenas costumbres; un distrito en el que se fortalezcan la voluntad de cambio, la asociatividad, el espíritu emprendedor y los valores de nuestra antigua civilización andina expresada en el trabajo conjunto, la unión para la colaboración y un espíritu fuerte que crece en la adversidad.

San Juan de Lurigancho es un Perú chiquito. Lo que hagamos aquí por la seguridad ciudadana repercutirá en Lima y en el país. Por ello, trabajamos por convertirlo en un distrito líder. Esta vez en seguridad ciudadana. No tenemos recursos para formar el Serenazgo. Sin embargo, tal como señala la Constitución Política, la PNP es la responsable de la seguridad ciudadana y el gobierno municipal colabora con ella y busca el fortalecimiento de la sociedad civil organizada. La alianza entre la PNP, el gobierno municipal y los vecinos organizados en las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana, es una garantía de éxito para lograr un distrito ordenado, seguro, limpio, con amplias áreas verdes y que se proyecta al mercado mundial, produciendo bienes y servicios de alta calidad. La marca SJL, empieza a ser una marca sinónimo de emprendimiento, progreso, seguridad y calidad.

¡Trabajemos unidos por la seguridad ciudadana!

ANTECEDENTES:

A inicios del 2003 se publicó la Ley N° 27933, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y que planteaba la creación de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana. El 20 de junio de ese año, el Alcalde distrital de SJL, Mauricio Rabanal, juramentó a los miembros del primer Comité Distrital, dando así cumplimiento a la Ley y mostrando la buena disposición del Municipio para enfrentar los problemas de inseguridad en el distrito.

En el mes de febrero del siguiente año se instaló la Jefatura de Seguridad Ciudadana, que depende de la Gerencia de Servicios Públicos Locales del Municipio. La responsabilidad cayó en el Sr. Miguel Bláskovic, quien se desempeñó, al mismo tiempo, como Secretario Técnico del CODISEC – SJL. Por otra parte, en enero de 2003 se designó como Comisario de Zárata al Comandante PNP Pedro Valdivieso y en enero de 2004, se le nombró como oficial de enlace entre la PNP y el CODISEC – SJL. Finalmente, en marzo de 2004 se firmó el Convenio de Cooperación interinstitucional entre el Municipio de SJL y el Instituto de Defensa Legal, en materia de seguridad ciudadana.

El Primer Plan de Seguridad Ciudadana se presentó en el Foro Distrital que se realizó el 03 de setiembre de 2004, en el patio del palacio municipal, ante unos 350 líderes distritales. Los principales resultados obtenidos por la ejecución del Plan fueron:

- a) La implementación de la Escuela Itinerante de formación de líderes en seguridad ciudadana, que llegó a unas 320 dirigentes comunales.
- b) El fortalecimiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana, organizadas por la policía nacional.
- c) Institucionalización del CODISEC, que se reunió regularmente a lo largo de todo el año.
- d) La capacitación en temas de seguridad ciudadana a los principales actores del sistema local.
- e) La organización de 03 Foros distritales para presentar y consultar con los vecinos y vecinas del distrito, las acciones y políticas que viene desarrollando.

En los meses de abril y mayo de 2005, el CODISEC con la asistencia del Equipo Técnico de apoyo, constituido por instituciones del Estado y Organismos como DEVIDA, las ONG IDL, Flora Tristán y EDUCA, desarrolló el proceso de Planificación Estratégica, esta vez, articulándolo al proceso de participación vecinal del distrito, que venía elaborando el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado, en donde el CODISEC – SJL se convirtió en la Red Social que desarrollará las estrategias de seguridad ciudadana. Así mismo, se viene interviniendo en la formulación del Presupuesto Participativo 2006 del Municipio, con la finalidad de garantizar la asignación de recursos financieros de acuerdo al nivel de expectativas que tiene la población de SJL.

Cabe resaltar la coordinación permanente y articulada con las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, quienes durante la gestión de los generales PNP (r) Enrique Yépez, Jorge Ayulo y Rolando Quesada, como secretarios técnicos del CONASEC, apoyaron al CODISEC – SJL. La presencia permanente en nuestras actividades de funcionarios del MININTER y nuestra participación en eventos organizados por el Sistema, demuestran que en la actualidad también hay un interés especial del Sistema por apoyar el proceso en SJL.

DIAGNÓSTICO:

Todos los que vivimos en SJL, aspiramos a que nuestro distrito sea un lugar seguro, donde podamos vivir con nuestras familias, trabajando para nuestro bienestar. Sin embargo, existe una gran diferencia entre esta aspiración y la realidad. En la actualidad, los niveles de inseguridad en nuestro distrito alcanzan niveles preocupantes.

En el estudio realizado por el Instituto de Defensa Legal (IDL), a fines de 2003, se preguntó a los pobladores de SJL ¿Cuál consideraban que era el principal problema del distrito? El 22.6% respondió que la delincuencia, el 20.3% respondió que era el desempleo, el 16.4% que era el pandillaje, el 12.9% que era la pobreza, el 7.7% que era la limpieza/basura, el 4.2% que era la drogadicción y la diferencia, otros problemas. Si sumamos delincuencia, pandillaje y drogadicción, tenemos que el 43.2% de los vecinos y vecinas del distrito de SJL señalan como el principal problema elementos de la inseguridad ciudadana (aún por encima de los factores socio – económicos – desempleo y pobreza – que alcanza un 33.2%)⁶¹. Por otra parte, con respecto al aumento o disminución de la violencia delictual, el 61% de los entrevistados respondieron que en los últimos 6 meses ésta había aumentado, el 11.2% que había disminuido y el 26.8% que permanecía igual. Con respecto a qué tan seguro se siente el vecino, la vecina, en su casa, las respuestas fueron:

| | |
|----------------------|-------|
| • Muy seguro | 16.6% |
| • Mas o menos seguro | 52.1% |
| • Algo inseguro | 24.1% |
| • Muy inseguro | 6.9% |
| • No responde | 0.2% |

Las cifras son reveladoras de la preocupación de la población de SJL. Enfrentar esta situación nos plantea el reto de organizarnos todos los vecinos y vecinas y conjuntamente con nuestras autoridades y demás instituciones de la sociedad civil.

El CODISEC – SJL integrado por la Municipalidad, por la Policía Nacional, la Gobernación, los sectores educación y salud, el Instituto Nacional

⁶¹ Seguridad Ciudadana y actuación del Estado. Análisis de tendencia de opinión pública. Carlos Basombrío. IDL marzo de 2004

Penitenciario, el Centro de Emergencia Mujer – MIMDES, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, DEVIDA, IDL, Flora Tristán, Iglesia Católica, Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana distrital, Club de Leones de Zárate, Consejo por la Paz, etc.; es la expresión de este esfuerzo colectivo y que en la actualidad viene trabajando por consolidarse y liderar la construcción de un distrito seguro.

El presente Plan Estratégico, que será la herramienta que orientará nuestra intervención en este tema, fue elaborado en los meses de abril y mayo de 2005, contó con la participación de las instituciones integrantes del CODISEC. En primer lugar, se realizó una encuesta institucional en la que se consultó sobre el enfoque del trabajo en seguridad ciudadana, la vinculación del trabajo institucional con la mejora de la seguridad en el distrito y el compromiso institucional con el CODISEC y el trabajo por mejorar los niveles de seguridad en SJL. Esta encuesta, que fue entregada por todas las instituciones integrantes del Comité Distrital, sirvió como insumo en los talleres del 09 y 23 de abril, en los que se formuló la Misión, Visión, los Ejes estratégicos y los compromisos institucionales con la ejecución del Plan.

VISIÓN AL 2015

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

MISIÓN

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, es un espacio de concertación, descentralizado, que articula y desarrolla planes, programas y normatividad de carácter preventivo, promocional y de orden social, orientada a la reducción de la inseguridad ciudadana, la criminalidad, la oferta y la demanda de drogas, las conductas de riesgo social y las diversas formas de violencia, que afectan la vigencia de los derechos humanos, la calidad de vida y el desarrollo local.

EJES ESTRATÉGICOS PRIORIZADOS

7. Fortalecimiento institucional del CODISEC – SJL.-

Los planteamientos de desarrollo social y económico del distrito y de paz social, sólo será posible si todos los que nos encontramos comprometidos con la seguridad ciudadana en SJL trabajamos por fortalecer e institucionalizar el ente de concertación que hemos creado para asumir esta tarea. En su casi dos años de existencia hemos dado pasos importantes, el reto ahora es garantizar su sostenibilidad y el compromiso

de TODOS los sectores sociales, las empresas privadas, las instituciones, las organizaciones políticas y, sobretodo, de la ciudadanía.

8. Violencia familiar y social e inseguridad

El maltrato contra los niños y niñas y contra la mujer en las familias y la violencia callejera, son problemas íntimamente vinculados a la seguridad ciudadana, en gran parte el origen de ellas, por lo cual su enfrentamiento demanda una estrategia integral y conjunta, en la familia y la comunidad.

9. Lucha contra las drogas

En nuestro distrito el fenómeno de la drogadicción viene creciendo de manera preocupante debido a la falta de oportunidades para el desarrollo sano y la ausencia de capacidades para enfrentar las dificultades del diario vivir, en particular de la juventud. Felizmente, somos cada día más concientes del capital humano y social que nuestras familias y comunidad pierden por la presencia de vecinos y jóvenes involucrados en conductas adictivas, que en muchos casos derivan en acciones delictivas.

10. Prevención de faltas y delitos

El crecimiento de la delincuencia y la sensación de inseguridad e impunidad generalizados, van generando un sentido colectivo de “no hay nada que hacer”. Esta sensación puede y debe ser revertida. Vivir en un distrito seguro es nuestro derecho y para eso nos organizamos.

11. Secuelas de la violencia política y construcción de una cultura de paz

La violencia política que afectó a nuestro país a fines del siglo pasado, afectó también a nuestro distrito que fue uno de los mayores focos de recepción de desplazados y de acciones de grupos subversivos. El mote de “zona roja” no le permite a nuestro distrito presentarse plenamente en todas sus potencialidades productivas, económicas y culturales, siendo todavía motivo de desconfianza; está asociado a este fenómeno la existencia de los dos centros de reclusión más grandes del país. Nos corresponde a nosotros desarrollar una imagen de distrito próspero y constructor de paz, previniendo la aparición de cualquier expresión de violencia que trabe nuestro desarrollo.

Actualmente, nuestros esfuerzos están orientados a articular el Plan del CODISEC – SJL al proceso de formulación del Plan de desarrollo concertado distrital, incorporando el tema como uno de los ejes centrales de dicho Plan, ya que todos comprendemos que sin seguridad no hay desarrollo local ni nacional.

San Juan de Lurigancho, julio de 2005
Secretaría técnica del CODISEC – SJL

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CODISEC

| RESULTADOS | ACCIONES | RESPON-SABLES | RECURSOS |
|---|--|--|---|
| El gobierno local considera dentro del Plan de Desarrollo Municipal Concertado 2005 – 2015, a la seguridad ciudadana como un objetivo estratégico. | <ul style="list-style-type: none"> - Talleres de información a la población por las zonas y las comunas - Identificación de acciones de inseguridad ciudadana: prostitución, consumo de drogas, pandillaje, violencia generalizada (Diagnóstico) | <ul style="list-style-type: none"> - CODISEC - Secretaría Técnica del CODISEC | Equipo técnico Aporte institucional |
| Integrantes del CODISEC promueven un trabajo articulado con las diferentes instituciones de la sociedad civil creando lazos de cooperación, solidaridad, autonomía y participación en función del desarrollo local. | Elaboración de proyectos para trabajar con las diferentes organizaciones sociales y educativas. | <ul style="list-style-type: none"> - CODISEC - EDUCA - IDL - DEVIDA CTB - FLORA TRISTÁN | Equipo técnico Gestión CTI |
| CODISEC institucionalizado | <ul style="list-style-type: none"> -Ordenanza de reconocimiento -Constitución de comisiones de trabajo y equipo de coordinación -Organización de redes zonales - COZOSEC | <ul style="list-style-type: none"> - PNP - Sec. Técnica del CODISEC - IDL - EDUCA Redes Zonales | <ul style="list-style-type: none"> - Equipo Técnico - Regidores Municipales |
| CODISEC articulado al desarrollo local | <ul style="list-style-type: none"> - Incorporación del tema como eje en el plan concertado de desarrollo - Gestión de incorporación del Plan CODISEC y presupuesto participativo. | Sec. Técnica EDUCA IDL PNP Municipio | Equipo Técnico CCL |
| CODISEC legitimado socialmente | <ul style="list-style-type: none"> - Evento central de presentación del Plan estratégico - Un evento por eje estratégico: diagnóstico y estrategias de intervención. | CODISEC | Equipo técnico CODISEC |

VIOLENCIA FAMILIAR

| RESULTADOS | ACCIONES | RESPONSABLES | RECURSOS |
|--|--|--|---|
| Se cuenta con normatividad eficiente, conocida y cumplida sobre violencia familiar y protección de la niña y la mujer: maltrato y explotación infantil, violencia contra la mujer | Propiciar políticas públicas de prevención de la violencia contra la mujer; mejoramiento de espacios públicos: iluminación, cerrar descampados, aprovechar parques. | CODISEC Comisión de VF y urbana | Equipo Técnico interinstitucional |
| Se cuenta con servicios adecuados y eficientes de prevención y de atención de la violencia contra la mujer y niñas, normados con ordenanzas municipales, que refuercen el cumplimiento de las normas nacionales. | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de ordenanza municipal - Atención de casos de violencia familiar y sexual de manera personalizada. - Seguimiento de denuncias. - Atención urgente a los niños abandonados - Sanción para los acosadores sexuales - Firma de compromiso entre las instituciones que trabajan el tema - Asignación de presupuesto adecuado para atención integral en DEMUNA | <ul style="list-style-type: none"> - CMP Flora Tristán - Centro Emergencia Mujer - EDUCIDA - Municipalidad | <p>Equipo técnico interinstitucional</p> <p>Gestión de presupuesto participativo</p> <p>Gestión de apoyo de cooperación internacional</p> |
| Se desarrollan programas de prevención en violencia familiar, programas de formación en valores y promoción de derechos, construcción de una cultura de paz y de convivencia pacífica. | <ul style="list-style-type: none"> - Acciones de promoción social: programas de consejería familiar. - Elaboración de un diagnóstico distrital sobre esta problemática - Promoción de los derechos de las niñas y adolescentes | <p>Inabif</p> <p>Comisión y Red de prevención de la violencia</p> <p>OPC</p> | Equipo técnico interinstitucional |
| Se norma relaciones de convivencia social pacífica que controla la violencia urbana: sanción para acosadores | <ul style="list-style-type: none"> -JJVV organizadas y capacitadas que se protegen frente a asaltos y agresiones - Mapeo distrital de zonas de mayor riesgo de violencia - Incorporar a planes operativos de cada institución las acciones de seguridad ciudadana | PNP, Flora Tristán y CEM | Equipo técnico interinstitucional |
| Se construye red promotoras defensoras de una cultura de paz y convivencia pacífica | <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar directorio de instituciones - Entidades estatales y privadas capacitadas y comprometidas para enfrentar esta problemática - Talleres de capacitación con PNP, jueces, fiscales y juntas vecinales - Escuela de Padres - Promoción de líderes juveniles - Programas de capacitación integral para maestros y padres de familia - Reuniones de coordinación y capacitación a transportistas | CODISEC | <p>Equipo técnico interinstitucional</p> <p>Gestión de presupuesto participativo</p> <p>Gestión de apoyo de cooperación internacional</p> |

LUCHA CONTRA LAS DROGAS

| RESULTADOS | ACCIONES | RESPON-SABLES | RECURSOS |
|---|--|---|--|
| Se conoce problemática del consumo de drogas y se asigna recursos distritales para el desarrollo de acciones preventivas y de control | Estudio diagnóstico de la situación del consumo de drogas en SJL | ST CODISEC DEVIDA OPCIÓN | Aporte interinstitucional |
| Se cuenta con una Red de prevención y control de consumo de drogas, conformada por diversas organizaciones e instituciones de SJL | 1.- Establecer un directorio de instituciones y organizaciones comprometidas en la temática 2.- Constituir espacio de coordinación permanente para trabajar en el tema (Comité especializado en el CODISEC) | ST CODISEC DEVIDA OPCIÓN | Aporte interinstitucional |
| Se cuenta con normatividad local específica, que cumple y hace cumplir las leyes para el expendio de alcohol y drogas | 1.- Elaborar y gestionar ordenanza para el control del expendio y consumo de drogas en el distrito. 2.- Difundir y sensibilizar a la población e instituciones responsables para el cumplimiento y vigilancia de la normatividad. | ST CODISEC DEVIDA OPCIÓN | Aporte interinstitucional |
| Se ha puesto en marcha programas multisectoriales para la prevención del consumo de drogas y promoción de entornos saludables, dirigidos a la población de mayor riesgo: niños, adolescentes y jóvenes. | 1.- Registro y mapeo de proyectos preventivos en ejecución 2.- Gestión de financiamiento para proyectos preventivos 3.- Monitoreo y sistematización de proyectos preventivos | ST CODISEC DEVIDA OPCIÓN PNP UGEL-OTUPI INABIF CDPJ | Equipo técnico interinstitucional Gestión de recursos a la Cooperación internacional Presupuesto participativo |
| Se fortalece programas de rehabilitación del consumo de drogas | 1.- Registro y selección de centros de rehabilitación 2.- Gestión de apoyo técnico especializado en centros de rehabilitación calificados. | ST CODISEC DEVIDA OPCIÓN MINSA | Equipo técnico interinstitucional Gestión a entidades especializadas |

PREVENCIÓN DE FALTAS Y DELITOS

| RESULTADOS | ACCIONES | RESPONSABLES | RECURSOS |
|--|--|--|---|
| Los ciudadanos y ciudadanas de SJL conocen y practican sus deberes y derechos. Son personas educadas en el cumplimiento de las normas y las buenas costumbres. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación y educación en valores y temas específicos: autoestima, desarrollo humano, derechos humanos, etc. 2. Funcionamiento de una Escuela de Líderes y de Formación de Formadores 3. Campaña de difusión en valores: maratón, marchas, bicicleteadas, spots publicitarios, calcamónías, etc. 4. Organización de Foros, Charlas, Seminarios, etc | <ul style="list-style-type: none"> - CODISEC - Municipio - ONG IDL - PNP - UGEL - JJVV SJL - Secretaría Técnica | <p>Equipo Técnico interinstitucional</p> <p>Gestión de presupuesto participativo</p> <p>Gestión de proyectos</p> <p>Cooperación internacional</p> |
| El gobierno local asume el liderazgo señalado por la Ley, desarrollando programas de educación ciudadana en la prevención de faltas y delitos. | <ul style="list-style-type: none"> - Inclusión del Planeamiento de Seguridad Ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado 2005 – 2015 - Mejora de la imagen institucional del gobierno local brindando mejores servicios. - Coordinación con instituciones como la PNP y la UGEL para capacitar en los colegios, organizando concursos de teatro, festivales de danza folklórica, etc. | <ul style="list-style-type: none"> - Municipio de SJL - Gerencia de Imagen institucional del MSJL - CODISEC - Jefatura del seguridad ciudadana del municipio SJL | <p>Equipo técnico interinstitucional</p> <p>Gestión de presupuesto participativo</p> |
| Se implementa un sistema eficaz de penas alternativas con participación activa de las instituciones del Estado y la sociedad civil | <ol style="list-style-type: none"> 1.- Campaña de difusión e información sobre este tema y su viabilidad 2.-Foro: Juzgado de Paz en las comisarías 3.- Apoyo en la organización de las instituciones receptoras | <p>PNP Poder Judicial</p> | <p>Equipo técnico interinstitucional</p> |
| Las autoridades y la comunidad organizada realizan, en forma conjunta, acciones de prevención | <ol style="list-style-type: none"> 1.- Acciones cívicas y prevención de faltas y delitos 2.- Organización de actividades deportivas con niños y jóvenes 3.- Promover la creación de centros de educación superior | <ul style="list-style-type: none"> - CODISEC - PNP - Juntas Vecinales - Municipio | <p>Instituciones comprometidas</p> |

SECUELAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA Y CULTURA DE PAZ

| RESULTADOS | ACCIONES | RESPON- SABLES | RECURSOS |
|--|---|--|--|
| Ciudadanos de San Juan de Lurigancho desarrollan capacidades para el conocimiento de sus deberes y derechos, teniendo en cuenta la normatividad legal en espacios de participación local. | - Campaña de sensibilización e información de las recomendaciones de la CVR, por la construcción de una cultura de paz (autoridades, sociedad civil y Mesas de concertación social). - Identificación de organizaciones sociales víctimas de la violencia para el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR. | - Defensoría del Pueblo - EDUCA - Paz y Esperanza | Instituciones comprometidas Equipo técnico de apoyo |
| Representantes de la comunidad educativa y local conocen e incorporan propuestas de cultura de paz formuladas a partir de la CVR | Trabajar con los centros educativos el Informe, las recomendaciones de la CVR y la normatividad vigente. Trabajar con las autoridades educativas (UGEL, directores, docentes, Apafas, estudiantes) Creación de Escuelas de Cultura de Paz | - Defensoría del Pueblo - EDUCA - Paz y Esperanza | Instituciones comprometidas Equipo técnico de apoyo |
| Instituciones de la comunidad local y organismos descentralizados públicos y privados trabajan articuladamente en la perspectiva de un nuevo enfoque de seguridad ciudadana y por una cultura de paz | Taller de actualización Difusión de las actividades que realiza el Consejo distrital de participación juvenil – CDPJ y las organizaciones juveniles. | - Consejo distrital de participación juvenil – CDPJ - Municipalidad de SJL - EDUCA | Instituciones comprometidas Equipo técnico de apoyo |

ACTA DE COMPROMISO DEL CODISEC – SJL

En el distrito de San Juan de Lurigancho, siendo las 19 horas del 08 de julio del año dos mil cinco, en el patio central de la Municipalidad, se reúne en sesión pública, el Comité distrital de seguridad ciudadana (CODISEC – SJL), bajo la presidencia del Licenciado Mauricio Rabanal Torres, Alcalde del distrito, con la finalidad de poner en el conocimiento de la ciudadanía el Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana 2005 – 2015, así como para propiciar el compromiso interinstitucional con el mencionado plan.

COMPROMISOS:

Las instituciones abajo firmantes, miembros del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, queremos por ello hacer público nuestro compromiso por su fortalecimiento institucional y el cumplimiento de su Plan Estratégico, en los siguientes términos:

1. Construir equipos técnicos especializados de carácter multisectorial, con participación de entidades del Estado y de la sociedad civil, para trabajar cada uno de los ejes estratégicos aprobados.
2. Propiciar la articulación del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana a otros espacios de concertación para el desarrollo del distrito, buscando colocar el tema de seguridad y sus ejes estratégicos respectivos, como tema prioritario en la agenda del desarrollo local y el Plan municipal concertado.
3. Gestionar los recursos necesarios para la implementación del Plan Estratégico, incorporando el tema de seguridad y sus ejes estratégicos al presupuesto participativo, a partir del año 2006 y a los planes institucionales en ejecución, convocando la participación del empresariado local y canalizando aportes de los fondos de cooperación internacional.
4. Apoyar el proceso de fortalecimiento institucional del CODISEC y en particular, la participación del vecindario a través del fortalecimiento y descentralización de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, la participación de las organizaciones juveniles y de la ciudadanía en general.

San Juan de Lurigancho, 08 de julio del 2005

Siguen firmas de todas las instituciones...

Municipio SJL, Jefatura SEG CIU E-2 Policía Nacional del Perú, Defensoría del Pueblo, UGEL 05 – MINEDU, Red de Salud Lima Norte – MINSA, MIMDES, Poder Judicial, MINGUS, Gobernación distrital de SJL, Consejo por la Paz, INABIF, INPE, Vicaría III – SJL Diócesis de Chosica, Mesa de Concertación distrital para el desarrollo de SJL, Consejo distrital de participación de la juventud SJL, Club de Leones de Zárate, ONG: Instituto de Defensa Legal, CMP Flora Tristán, EDUCA, Opción y DEVIDA – CTB.

Glosario de Términos:

| | |
|-----------------------------|---|
| SINASEC | Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana |
| CONASEC | Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana |
| CODISEC | Comité Distrital de Seguridad Ciudadana |
| SECRETARIA TECNICA | Órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación. |
| SECRETARIO TECNICO | Máximo representante de los Comités de Seguridad Ciudadana (Regional, Provincial y Distrital) |
| SEGURIDAD CIUDADANA | 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. Del mismo modo contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas. |
| POLÍTICAS | Grandes lineamientos que posibilitan la acción conjunta para el logro de determinados objetivos. Son grandes líneas de acción que se trazan con carácter normativo, desde nivel más alto de la administración pública o privada. |
| OBJETIVOS | Aplicación práctica de las políticas. Son cursos de acción que conducen al logro de una finalidad o meta. |
| METAS | Cuantificación de los objetivos. Quiere decir una cifra o una cantidad, por ejemplo personas que se van a atender o capacitar, que puede ser medida estadísticamente. |
| NIVEL SOCIOECONÓMICO | Estratos o grupos diferenciados por clase o condición económica. |
| MULTISECTORIAL | Organización colectiva y coordinada entre sectores del Estado y/o privados. |

| | |
|--------------------------------|---|
| SISTEMA | Organización o configuración que agrupa órganos u organismos que se articulan en una red para realizar acciones y/o actividades diversas . |
| DIAGNOSTICO SITUACIONAL | Es una apreciación preliminar resultado del análisis efectuado a un problema que puede reflejar una proyección de cómo se puede abordar o solucionar una barrera o una limitación dentro de una organización. |
| JURISDICCIÓN | Demarcación territorial regida por una autoridad que puede ser distrital, provincial o regional. |
| JUNTA VECINAL | Agrupación de vecinos que participan voluntariamente en tareas de seguridad ciudadana, en forma preventiva y en coordinación con autoridades locales, Policía Nacional y otras organizaciones sociales de la comunidad. |
| ACUERDO NACIONAL | Trabajo conjunto del Gobierno y autoridades políticas y sociales representadas, que expresa consenso sobre lo que debe hacerse y el compromiso para apoyar y promover las acciones acordadas hasta el 2006. |
| VICTIMIZACION | Acción de victimizar, convertir en víctimas a personas o animales. |