

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Limitada participación ciudadana y coordinación de actores en la
prevención del delito a nivel local: el caso de San Juan de
Miraflores.”

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

AUTOR

Edwin Néstor Molina Zambrano

ASESOR

Enrique Patriau Hildebrandt

Lima, junio del 2015

ÍNDICE

Introducción.....	3
Capítulo I: Políticas públicas y problemas públicos.....	5
1.1 La necesidad del esfuerzo local en la seguridad ciudadana.	
1.2 La importancia de la articulación y participación a nivel local.	
Capítulo II: Estudio de caso: San Juan de Miraflores.....	21
Capítulo III: Conclusiones / Recomendaciones.....	37
Bibliografía.....	40
Anexos.....	44

INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana se ha convertido en uno de los desafíos principales a enfrentar por los gobiernos en América Latina. En nuestro país el impacto que viene generando la inseguridad ciudadana en diferentes campos del quehacer nacional constituye un importante problema público.

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) como componente de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) se encuentra al servicio de la sociedad y tiene como función garantizar la seguridad y tranquilidad pública en el ámbito local. Para ello, se requieren medidas urgentes que permitan dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad.

Sin embargo, hacer frente a la inseguridad ciudadana no es una tarea que pueda realizarse por la simple expedición de un dispositivo legal o atendiendo a una coyuntura, si no que demanda un trabajo serio y coordinado entre los actores involucrados, así como hacer participar a la sociedad en su conjunto en temas de seguridad y lucha contra el crimen a nivel local.

La disminución de la inseguridad ciudadana está sujeta a procesos de diseño e implementación de políticas públicas eficaces, en donde la participación ciudadana es fundamental. En ese sentido, la presente investigación es un estudio de caso sobre la participación ciudadana y

coordinación de actores a nivel local en temas de seguridad, habiendo seleccionado como caso de estudio el distrito de San Juan de Miraflores

En el capítulo I se define qué se entiende por política pública y se aborda a la seguridad ciudadana como un tema de relevancia pública, incidiendo en la importancia de la coordinación entre actores a nivel local. También se presenta la metodología utilizada.

En la parte II se ha desarrollado el estudio de caso, analizándose las causas que generan una falta de compromiso de la comunidad de San Juan de Miraflores en temas de prevención y lucha contra el crimen a nivel local.

Lo que se sostiene en el presente trabajo es que la limitada participación ciudadana y la inadecuada coordinación de actores (municipalidad, Policía Nacional y comunidad) limitan la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana que permitan la reducción de los índices delictivos y la percepción de inseguridad ciudadana en San Juan de Miraflores.

Finalmente, se presentan las conclusiones y se formulan recomendaciones con la finalidad de mejorar la actual situación que atraviesa el distrito.

CAPÍTULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROBLEMAS PÚBLICOS

Existen varias definiciones de política pública. Por ejemplo, se le considera “una categoría analítica creada por el analista y no un fenómeno directamente observable” (Majone, 1999: 197 y 198). También se le define como “un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Thoenig, 1985: 6; Meny y Thoenig 1989: 130). Asimismo, para Dye (1992:18) “una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

Desde otra perspectiva se establece que las políticas públicas “constituyen un intento por racionalizar el politics, el poder absoluto del gobernante, dándole explicaciones y justificaciones al ciudadano y a otros actores políticos sobre la base de análisis de adecuación de medios afines, y análisis económicos para lograr la eficacia del gasto público” (Alza, 2012: 221).

Según Subirats (1994), las fases para la elaboración de una política pública son la agenda, el diseño, la implementación y la evaluación. De acuerdo a Aguilar (2007), las etapas buscan una secuencia procesal: Es el conocimiento del proceso de la política que busca interrelacionar de manera sistémica ciencia y decisión. En ese sentido, Merlo (2004) dice que “las etapas de una política pública proveen una secuencia de resoluciones del problema público (...)” (ibíd.: 4).

El objetivo de las políticas públicas es la solución de problemas públicos (Dunn, 2004). Por otra parte, según Rosas (2004), el objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común así, los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: a) Lograr transformaciones estructurales; b) Contribuir a la resolución de problemas sectoriales o temáticos; c) Lograr la asignación debida de recursos; d) Optimizar las situaciones de debilidades. De acuerdo a Subirats (2008) una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público.

Para Subirats et al. (1994), un problema público es aquella situación que se “juzga políticamente como problemática y es objeto de debate político” (ibíd.: 131), mientras que para Aguilar (1993), el problema público es aquel proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados. De acuerdo a Caldera (2005), “estructurar el problema de forma correcta es el gran reto del analista de políticas públicas, ya que la solución exitosa de un problema público depende de encontrar la respuesta correcta al problema correcto” (ibid.: 1)

Ahora bien, la seguridad ciudadana -como problema público- es una responsabilidad del Estado para que los ciudadanos puedan desenvolverse en un clima de armonía y tranquilidad y, de esta manera, logren desarrollarse dentro de la sociedad. Así, según Roth (2002), las políticas públicas de

seguridad son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Por su parte, el PNUD considera a la seguridad como un bien público y, por lo tanto, insiste en la responsabilidad irrenunciable del Estado para proveerla (PNUD, 2013: 9).

De acuerdo al Centro de Altos Estudios Nacionales, “la seguridad es el margen de protección al que tiene derecho una determinada persona, grupo social o Estado, frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean estos imaginarios o reales, naturales o sociales y que constituye un derecho inalienable del hombre para alcanzar el bienestar y desarrollo” (CAEN, 2006: 53). Asimismo, la seguridad humana subraya “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (PNUD, 2005: 3).

El concepto de seguridad debe ir más allá de la idea de protegerse y defenderse o de subordinarse a la respuesta policial y legal (Tudela, 2007) y debe buscar la primacía del ciudadano antes que la del Estado (Mack, 2005: 12). De esta manera, la seguridad es un bien que apunta a la calidad de vida integral de los ciudadanos y no solo a la disminución o ausencia de

delitos y hechos de violencia: “una política pública de seguridad engloba al conjunto de acciones, tanto gubernamentales como particulares, que inciden o gravitan sobre el conjunto en un determinado contexto social” (PNUD; 2005: 2).

Según Gómez Rojas (2006), una política pública de seguridad ciudadana busca satisfacer las expectativas y demandas de las personas y permitir que éstas se desarrollen en armonía dentro del marco de la ley, valores y respeto que deben existir en la comunidad. En este sentido, toda política pública de seguridad debe, por principio, responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a una comunidad.

En ese sentido, la seguridad es un asunto público que “forma parte de la convivencia cotidiana” dentro de un marco de integridad y salvaguarda de los derechos ciudadanos, un “bien común o público” que debe proveerse “de manera imparcial” para “todo el territorio nacional”. (Salas, 2011: 6).

Otra visión del concepto de seguridad humana es el aportado por el PNUD, en el Reporte de Desarrollo Humano de 1994, donde define a la seguridad humana como la protección de los individuos frente a amenazas como riesgos medioambientales, violencia, enfermedades, desempleo, hambre, conflictos sociales y represión política. Este concepto es, entonces, presentado por el informe de la ONU como universal, dado que existen amenazas comunes a todos los individuos (PNUD, 1994).

1.1 La necesidad del esfuerzo local en la seguridad ciudadana

El incremento del accionar delincencial en América Latina originó que los diferentes gobiernos adopten políticas públicas destinadas a la solución de la inseguridad ciudadana. Fernando Carrión (2004) refiere una región andina en crisis por el aumento de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en casi todos sus países. Según Matul y Dinarte (2005), la seguridad empezó a considerarse como factor clave y determinante para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el pleno aseguramiento de sus derechos.

Alcira Daroqui (2003) menciona que la “seguridad” como tema se instaló en la agenda del Estado como cuestión social, como un problema acerca del cual hay consenso en que se debe hacer algo. La seguridad que se instaló en agenda es la “seguridad ciudadana”, limitada a la prevención y represión del delito (se eligió escuchar las demandas de seguridad ante la violencia y el delito).

Cabe señalar que el accionar delictivo ha llegado a ocupar un lugar importante en la agenda estatal, sino también en la agenda de los principales medios de comunicación. Al respecto, las expertas Lucia Dammert y Marta Lagos, citadas por el Instituto de Defensa Legal (2012), afirman que “América Latina es una región ‘capturada’ por el clima de opinión de que el crimen y la delincuencia, han tomado la agenda informativa y dominan las comunicaciones sociales” (ibíd.: 8).

Ahora bien, experiencias exitosas han demostrado que la prevención de la violencia ayuda a una mejor gobernabilidad de las ciudades, porque allí donde los sujetos no tienen miedo y donde la seguridad es parte de las ciudades y de los barrios la interacción y asociación entre la gente es posible (Crawford, 1998). Ello produce una sinergia, puesto que no solo mejora la calidad de vida de las personas, también se crea un ambiente que permite una mayor igualdad y un mejor desarrollo económico en el nivel local. (Lunecke, 2005).

Ciertamente, Lunecke (2005) menciona que “la experiencia internacional evidencia que los gobiernos locales tienen un rol fundamental en la prevención de la violencia y, principalmente, en la violencia delictual” (ibíd.: 151).

Los planes locales de seguridad ciudadana deben proyectar lo que se quiere hacer para lograr solucionar el problema y deben demostrar el liderazgo político y la capacidad de gestión del alcalde. Lunecke (2005) menciona que para la prevención de la delincuencia, el gobierno local debe desarrollar una estrategia y una planificación consistente que le permita llevar a cabo este propósito.

Según Lunecke (2005), el gobierno local presenta oportunidades y características que lo distinguen:

- Está cerca de la comunidad y conoce en profundidad los problemas que ella tiene.

- Puede instalar la seguridad ciudadana en la agenda pública local, ya que tienen el poder político para hacerlo.
- Cuenta con la capacidad para hacer efectiva la participación de los miembros de la comunidad en el trabajo preventivo ya que cuenta con una red de vinculación permanente.
- Puede convocar a otros programas o servicios vinculados a la seguridad ciudadana, así como también establecer la coordinación con los sistemas policiales y judiciales.
- Puede establecer asociaciones positivas con los miembros del sector privado.

Alain Pérez, experto en seguridad contratado por el gobierno Argentino sostiene que en materia de prevención es fundamental la relación entre autoridad y comunidad. Señala que los casos de pre-delinuencia deben ser enfrentados antes de que se transformen en delitos: “Solo de esta manera podremos ganar, a través de dos vías. En primer lugar, a través de la voluntad política de actuar y, en segundo término, a través de la relación de la policía con la comunidad y viceversa”. (Pérez, 1999).

Matul y Dinarte (2005) mencionan que se debe considerar a la seguridad ciudadana dentro de una visión sistémica, multidisciplinaria e integral, lo que involucra la necesaria coordinación interinstitucional. Esta responsabilidad política asignada a los gobiernos municipales en materia de seguridad los enfrenta al nuevo reto de establecer estrategias de trabajo

conjunto y coordinado. En relación a la coordinación, desde el plano de la gestión pública, Leonardo Garnier (2000) en un informe preparado para Naciones Unidas, menciona que la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función “esencialmente política”. Insiste en la importancia de lograr “una estrecha y adecuada coordinación en el trabajo de la gestión pública”, orientada a “superar los inconvenientes que por defecto o efecto del planteamiento general de las políticas públicas, pudieran ocasionar distanciamientos, duplicidad u omisión de trabajos o responsabilidades encomendadas”.

El término “seguridad ciudadana” fue comprendido en el artículo 195° de la Constitución Política de 1993, que inicialmente indicaba que “la ley regula la cooperación entre la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana”. Posteriormente, dicho criterio fue ampliado con la reforma constitucional del año 2002: “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”. De esto se desprende, fundamentalmente, el rol participativo de la comunidad y el liderazgo político que asumen las municipalidades para el desarrollo y gestión de las políticas públicas de seguridad ciudadana promulgadas por el gobierno con el apoyo de la Policía Nacional.

Según Morrison (2006), el informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP del año 2002 sobre el problema de la inseguridad ciudadana plantea una combinación de medidas preventivas basadas en una acción transversal del Ejecutivo, una estrecha cooperación con los gobiernos locales y una sólida alianza con la sociedad civil organizada en el ámbito local.

Asimismo, el Pacto por la Seguridad Ciudadana establece que se necesita “dotar de un nuevo impulso y continuar el proceso de formulación integrado de planes locales de seguridad ciudadana, debidamente consensuados con la Policía Nacional”. (PCM, 2013: 18) Agrega que las municipalidades, juntas vecinales y demás organizaciones distritales, provinciales y regionales deben construir eficaces y verdaderos espacios de concertación para la ejecución compartida del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, “liderado por el gobierno nacional”.

De esta forma, para alcanzar los objetivos en materia de seguridad se deben instaurar e implementar estrategias apropiadas para el entorno local debidamente coordinadas entre los diferentes actores involucrados y lideradas por el municipio. Como dicen Vanderschueren y Pretella (2003), una de las principales razones para alentar la participación local “es que existe una mayor proximidad con la comunidad y con ello una mejor comprensión de los problemas y una más eficiente coordinación multisectorial” (ibíd.: 152).

Lunecke (2005) dice que los problemas se identifican localmente y que la coordinación cotidiana de actores locales de prevención requiere el involucramiento y la capacidad de gestión de las autoridades. Ciertamente, la experiencia muestra un mayor grado de éxito de las estrategias que incluyen la descentralización de las políticas de seguridad y de prevención de la inseguridad a través de la participación comunitaria, la coordinación policial, los diferentes servicios del gobierno local y la dinamización de los recursos y competencia de las administraciones públicas y de los servicios y organizaciones privadas (Lahosa, 2000).

Existe la necesidad de que los municipios sean los actores claves para la implementación de las estrategias de prevención, que aparte de respuestas penales también incorporen, como elemento central de los criterios de prevención, la participación comunitaria y la solidaridad, tanto con víctimas como con victimarios (Shaw, 2001).

1.2 La importancia de la articulación y participación a nivel local

De acuerdo con Saín (2007), en un contexto democrático la seguridad pública local debe asentarse y desenvolverse en el marco de una labor conjunta entre el gobierno municipal, la Policía Nacional y las diferentes instancias comunitarias de organización barrial, vecinal, municipal y regional; apuntando a mejorar la seguridad pública local y la calidad de vida de la población. Es decir, un componente fundamental en el trabajo a favor de la seguridad en el ámbito local es la coordinación entre los actores.

Para Cravacuore, Ilari y Villar (2000), la articulación se produce “cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas” (ibíd.: 18), cada una asumiendo “una o más tareas específicas” (ibíd.: 18), sin que entre ellas existan relaciones de subordinación.

La seguridad, como actuación concertada entre el gobierno local y la sociedad civil organizada, es hoy una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en tanto puedan asegurar una prevención más eficaz y, si es preciso, una reacción sancionadora más rápida (Borja, 2002).

Si bien es corriente que existan mecanismos y modalidades de coordinación entre la policía y el gobierno municipal, para Sain (2007) las cuestiones de seguridad local no son exclusivamente policiales, sino que también deben contener un activo compromiso participativo de la comunidad.

Las responsabilidades atribuidas a las municipalidades necesariamente requieren el empleo de nuevas estrategias de trabajo que busquen sensibilizar e involucrar a la comunidad a participar en la lucha contra el crimen a nivel local. Entendemos por participación a la “posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formación, ejecución y evaluación de políticas públicas” (Lahera, 1997: 12).

Las políticas de participación buscan inducir el apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones. Una mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad debiera ayudar a un mejoramiento de las relaciones entre ciudadanos y la policía. En ese sentido, Dammert (2004) apunta la necesidad de proponer marcos de acción específicos para la participación de la población en la prevención del crimen, con la finalidad de contrarrestar los procesos de segregación y estigmatización, aunque siempre cuidando de no sobre-responsabilizar a la comunidad.

El gobierno local es capaz de involucrar a la comunidad de manera efectiva en la prevención de la delincuencia (Lunecke, 2005). Mientras que para Borja (2002), la participación ciudadana debe caracterizar a la gestión local, independientemente del tamaño de la población y del color político de las autoridades.

Para Alcira Daroqui (2003), la criminalidad es un problema a resolver ya no solo por el Estado, sino también por parte de los ciudadanos y potenciales víctimas: es la comunidad la que se hace cargo de definir, identificar y trazar estrategias para combatir y resguardarse de los actos delictivos y de las incivildades que afectan la convivencia social.

Uno de los grandes problemas de la Policía Nacional del Perú, como en otras policías en América Latina, ha sido el uso de un modelo reactivo por medio del cual se tiende a reaccionar en forma pasiva a llamadas por servicio o

a delitos registrados, en vez de ponerse a analizar las causas que originan la criminalidad para poder establecer programas que prevengan el delito futuro; todo esto en estrecha coordinación con los gobiernos locales y la comunidad.

Para intentar cambiar lo anterior, la PNP, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía, diseñó el programa de participación ciudadana con el propósito de involucrar a la comunidad en la lucha contra la delincuencia y en la recuperación de espacios públicos a través de la conformación de juntas vecinales¹.

Por cierto, el Pacto por la Seguridad Ciudadana (2013) estipula que se debe promover la participación de los ciudadanos, de la sociedad civil, del sector privado y de los medios de comunicación a fin de resolver -en forma significativa y sostenible- los niveles de violencia en nuestro país

En este nuevo enfoque, la participación efectiva de la sociedad civil organizada² constituye un factor clave de éxito en el diseño de la política pública de seguridad ciudadana en nuestro país (Pacto por la Seguridad Ciudadana, 2013). Como señala Pindado (2008) “participación es democracia y democracia es participación. No puede darse la una sin la otra”. (ibid: 123)

¹ Agrupaciones de vecinos responsables que se organizan en forma voluntaria y solidaria para contribuir el accionar de la Policía y mejorar los niveles de orden y seguridad en sus respectivas jurisdicciones donde residen o laboran.

² En especial las organizaciones sociales de base conformados por las JJ.VV, comedores populares, comités del vaso de leche, clubes de madres, comités de parques entre otros.

Hay casos de participación comunitaria en otros países que vale la pena resaltar. Dammert (2004) menciona que a partir del año 1998 se empiezan a desarrollar en Chile las primeras iniciativas de promoción de participación comunitaria a nivel local, impulsadas por la Secretaría General del gobierno con colaboración de la Policía de Chile y de los municipios. El programa Comuna Segura, por ejemplo, constituye una política que busca relevar el rol del gobierno local en la prevención de la violencia y de la delincuencia y promover la participación de la comunidad. El programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria, el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia y el desarrollo del capital social local.

Otro ejemplo de participación y colaboración ciudadana en la adopción de medidas preventivas y en la descentralización de la prevención de la delincuencia es Japón. Esto se traduce en la distribución de responsabilidad en un contexto de cogestión de la seguridad en los espacios públicos y privados (Miyazawa, 1990).

Mientras tanto, en la ciudad de Fairfax (Virginia, Estados Unidos) existe una buena coordinación entre autoridades y participación de la ciudadanía en la lucha contra el crimen, debido al prestigio de la policía local y a los programas de acercamiento con la población³.

³ Entrevista con el Mayor Richard J. Perez (octubre del 2014).

En nuestro país, especialmente en la ciudad de Lima, existen distritos cuyas estrategias pueden servir de modelo. En Surco y Miraflores, por ejemplo, las coordinaciones de los integrantes del CODISEC se realizan en forma permanente y también se puede apreciar que existe una participación apreciable de la comunidad en temas de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen. Lamentablemente, no ocurre así en todos los casos. El presente estudio pretende explicar cuáles son las limitaciones de la coordinación entre actores y de la participación ciudadana en tareas de seguridad en San Juan de Miraflores.

Se utilizó la técnica de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves. Se considera que a la antropología se le deben los fundamentos básicos de la técnica del informante clave y su desarrollo inicial, aunque no tardó en convertirse en un procedimiento común en disciplinas como la economía, la ciencia política y otras (Tremblay, 1957). Los informantes claves pueden definirse como fuentes expertas de información que poseen conocimiento y habilidades en determinadas materias que comparten a través de entrevistas o conversaciones más informales, permitiéndole al interesado obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías (Gilchrist y Williams, 1999).

Según Tremblay (1957), los informantes claves responden a criterios estratégicos, tomando en cuenta aquello sobre lo que se desea averiguar. Gilchrist y Williams (1999) indican que no son elegidos al azar y que

responden a un perfil específico definido a partir de la investigación. Por otro lado, para Kumar et al. (1993), no suponen una muestra estadística del universo bajo análisis, se les elige porque son personas capaces de ofrecer un conocimiento especializado sobre un campo que es motivo de interés del investigador.

Se han realizado quince entrevistas: al Alcalde (encargado) de San Juan de Miraflores; al Gerente de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores; al Comisario PNP de San Juan de Miraflores; a los Comisarios PNP de Pamplona I, Pamplona II y Laderas de Villa; al Coordinador Distrital de las juntas vecinales de San Juan de Miraflores; al Coordinador de las juntas vecinales de las Comisarias de Pamplona I, Pamplona II y Laderas de Villa; a tres vecinos del distrito de San Juan de Miraflores; al Coordinador de las Brigadas de Vecinos Vigilantes del distrito y al Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la Región PNP Lima⁴.

CAPÍTULO II: ESTUDIO DE CASO: SAN JUAN DE MIRAFLORES

⁴ Los cargos atribuidos a cada uno de los informantes son los que tenían al momento de realizarse las entrevistas. El estatus de algunos de ellos puede haber cambiado.

El distrito de San Juan de Miraflores (SJM) -creado por Ley N° 15382 del 12 de Enero de 1965- es uno de los 43 distritos que conforman la provincia de Lima y está ubicado en el área sur de Lima, a la altura del km. 15 de la carretera Panamericana Sur. Su superficie es de 23.98 km².

SJM constituye el eje principal de tránsito hacia los distritos de Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Lurín y Pachacamac. Esto origina muchas veces que personas ajenas al distrito aprovechen y cometan diversos ilícitos. En el cuadro siguiente, se aprecian las estadísticas de delitos distritales:

Número de delitos por año en SJM

2011	2012	2013	2014
7,157	5,048	4,323	3,329

Fuente: Dirección de Estadística de la PNP.

Si bien es cierto que las estadísticas oficiales de la Policía indican una reducción en los niveles de comisión de delitos en SJM, también es cierto que esos datos no son del todo confiables teniendo en consideración que siempre hay ilícitos penales que no son denunciados.

Ahora bien, la Encuesta Metropolitana de Victimización, realizada por la ONG “Ciudad Nuestra”, incluye un ranking de seguridad distrital en Lima sobre la base de 4 indicadores: victimización de hogares, evaluación

favorable de los serenazgos, de la policía y percepción de inseguridad. SJM, en los años 2011 y 2012, aparece como uno de los distritos menos seguros, superado solo por Villa El Salvador y el Rímac.

Asimismo, en el 2014 la Fiscalía, la PNP y el Observatorio de Criminalidad han elaborado un mapa que identifica a los 10 distritos más peligrosos de Lima. Estos son los siguientes: 1) Cercado de Lima: con el 22.1 % de los robos que se producen en la capital); 2) San Juan de Lurigancho: 8.3 %; 3) Callao: 8.1%; 4) Ate Vitarte: 6.2 %; 5) San Martín de Porres: 5%; 6) Villa El Salvador: 4.2%; 7) Santa Anita: 3.3%; 8) Villa María del Triunfo: 3.2 %; 9). SJM: 3.2 %; 10) El Agustino: 3.2 %.

Es decir, SJM es considerado, según los trabajos estadísticos especializados, uno de los distritos más peligrosos de Lima y, por lo tanto, donde debería ponerse mucha atención al desempeño de las políticas de seguridad ciudadana. Este trabajo pretende colaborar en ese sentido.

La seguridad ciudadana es una política de Estado, conforme al Foro del Acuerdo Nacional, destinada a la “erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo”. Del mismo modo, el “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021” establece como objetivo la modernización del SINASEC, liderado por las autoridades locales con la participación de la ciudadanía, para articular las medidas de prevención y sanción de la violencia y el delito.

La ley 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 11 de febrero del 2003, establece que el CODISEC es la célula básica del mencionado sistema y tiene como principios la participación ciudadana, la coordinación, supervisión y control ciudadanos, la prevención, la integración, entre otros. Esto es así porque la inseguridad ciudadana, por ser un fenómeno complejo y multicausal, ha desbordado la función que desempeña la policía, por lo que se requiere de la participación de la comunidad. Asimismo, el artículo 16 de la mencionada ley establece que el CODISEC es presidido por el Alcalde e integrado por la autoridad política de mayor nivel del distrito, el Comisario distrital PNP, un representante del Poder Judicial, de las juntas vecinales, de las rondas campesinas y dos alcaldes de centros poblados menores.

Según Marcelo Saín (1990), en un contexto democrático, la seguridad pública local debe desarrollarse entre el gobierno municipal, la policía y las diferentes instancias comunitarias de organización. Sin embargo, como se verá más adelante, SJM presenta una escasa coordinación interinstitucional con un limitado involucramiento de la sociedad en seguridad ciudadana.

En el Perú, existe una tradición de organización de la comunidad y sociedad civil para resolver los problemas de seguridad. La Policía Nacional se ha apoyado en estas organizaciones sociales. Las juntas vecinales⁵ constituyen grupos de vecinos que se organizan para apoyar en las labores de prevención que realiza la policía. A través del tiempo, se han

constituido en los ojos y oídos de dicha institución, para poder hacer frente a la delincuencia e inseguridad ciudadana⁵.

La Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la Policía, que tiene entre otras funciones la función de promover, organizar y capacitar a las juntas vecinales a nivel nacional a fin de que coadyuven a las unidades policiales en la lucha contra la criminalidad, señalaba que hasta el año 2011 existían en el país unas 17,664 juntas vecinales conformadas por un total de 208,206 integrantes. Asimismo, según esta dirección, en Lima existían 6,060 juntas vecinales.

Sin embargo, una reciente evaluación de la propia dirección sinceró esas cifras y llegó a la conclusión de que el número real de juntas vecinales a nivel nacional era mucho menor: 2,000, aproximadamente. De ese total, en Lima vienen funcionando 1,327 juntas. Aún no se han consolidado los datos del año 2014. Todo esto se resume en la siguiente tabla:

⁵ Sin embargo, debe decirse no hay evidencias concretas de la efectividad de las juntas vecinales en la reducción de indicadores de criminalidad. Una evaluación cuidadosa del impacto de las juntas es una tarea prioritaria.

Número de juntas vecinales

AÑO	JJ.VV. A Nivel Nacional	JJ.VV. A Nivel Lima	JJ.VV. A Nivel SJM
Antes del 2013 (pre-evaluación)	7,664	6,060	196
2014 (Post evaluación)	Información no consolidada	1,327	100

Fuente: DIREJESEC PNP y RPNP LIMA.

Como se aprecia en la tabla de arriba, San Juan de Miraflores cuenta en la actualidad con solo 100 juntas vecinales, que, de acuerdo con lo que han señalado los informantes claves, está muy lejos de ser un número suficiente. Por ejemplo, para el Alcalde (encargado) de SJM, en el distrito las juntas vecinales deberían ser unas 600.⁶

“Lo óptimo sería contar con 600 juntas vecinales ya que tenemos seis sectores. No se ha cubierto el número adecuado por falta de presupuesto, ya que no se puede organizar, dirigir y capacitar a los vecinos”.

600 juntas vecinales es el número óptimo, desde luego. El punto es que el número que existe en la actualidad ni siquiera se acerca al mínimo. Esto lo corrobora el Comisario de SJM:⁷

“Para que mi jurisdicción se encuentre articulada y con una participación plena tendría que tener 350 juntas vecinales, como mínimo”.

⁶ Entrevista realizada el 14 de noviembre del 2014 a Néstor Segundo Pilco Pilco, alcalde distrital encargado de San Juan de Miraflores.

⁷ Entrevista realizada el 16 de octubre del 2014 al comandante Hildebrando Javier Delgado Prado, comisario de SJM.

La presente investigación ha identificado tres problemas que inciden en la poca participación de los ciudadanos en temas y labores de seguridad ciudadana, especialmente en un mejor trabajo con las juntas vecinales.

A. Una mala coordinación entre actores

La mala coordinación entre las autoridades componentes del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) y la sociedad civil viene generando una brecha entre los actores llamados a trabajar en favor de combatir la inseguridad. Esto, para empezar, incide negativamente en la participación de los ciudadanos en tareas de prevención y lucha contra la criminalidad. Al respecto, el coordinador de la Comisaria de San Juan de Miraflores mencionó lo siguiente:

“Existe poca participación en el CODISEC y en la lucha contra la criminalidad. La participación es casi nula en general porque nadie quiere participar en esa responsabilidad, ni como gobierno local ni como autoridad”.⁸

Siendo la inseguridad ciudadana un problema público a resolver a nivel local, la falta de involucramiento de las autoridades y la falta de participación ciudadana en la gestión municipal han originado cierta debilidad en el compromiso por parte del CODISEC de SJM en la formulación de su plan, que debe constituir una herramienta de gestión clave para las acciones de

⁸ Entrevista efectuada el 09 de octubre del 2014 a Ricardo Casanova Velásquez, coordinador de juntas vecinales de la comisaria de SJM.

prevención en la lucha contra el crimen. En relación a este tema, el Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de SJM indicó:⁹

“Existe poca participación ciudadana en la lucha contra el crimen y en la confección del plan local de seguridad ciudadana”.

La coordinación es un aspecto fundamental que permite mejorar el trabajo conjunto que deben realizar la municipalidad, la PNP y la sociedad para hacer frente a la inseguridad ciudadana que impera en el distrito. Sin embargo, como señala el propio Alcalde distrital (encargado), esta no es frecuente:

“Las coordinaciones son muy esporádicas, no hay fluidez de comunicación”.

La falta de coordinación ha sido corroborada por el Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad SJM, quien indicó lo siguiente:

“No existe una coordinación permanente ni esporádica entre los ciudadanos y sus autoridades”.

Esta falta de coordinación no hace más que crear divisionismo y hacer que cada uno de los actores (autoridad local, PNP y sociedad civil) intente

⁹ Entrevista realizada el 12 de noviembre del 2014 a Juan Sánchez Valdez, gerente de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal de SJM.

desarrollar sus labores en forma aislada, incluso yendo en contra de lo que establece la ley. Así lo explicó el comisario de Pamplona I¹⁰:

“Existe falta de coordinación entre la policía, el municipio y la población, lo que provoca que los vecinos, en varias ocasiones, tomen justicia por sus propias manos”.

La falta de coordinación permanente y fluida que debe existir entre las autoridades llamadas a tratar de reducir los niveles de inseguridad se corrobora con el siguiente hecho: las reuniones entre los integrantes del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC – SJM) se realizan apenas una vez al mes, solamente para cumplir con un formalismo estipulado en la ley. Esto lo señaló el Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad SJM:

“Las autoridades solo coordinan cuando hay reuniones del CODISEC, las cuales en este distrito son una vez al mes”.

Además, algo muy importante que debe resaltarse es que la mala coordinación entre autoridades municipales y policiales impide mejorar la lucha contra el crimen a nivel local en SJM. Por ejemplo, la municipalidad distrital cuenta con tecnología (cámaras de video vigilancia) que son operadas por personal de serenazgo y en cuyo monitoreo no participa la PNP. Esto origina que no se atiendan las emergencias oportunamente, en desmedro y perjuicio de

¹⁰ Entrevista realizada el 20 de noviembre del 2014 al mayor Rubén Contreras Quispe, comisario de Pamplona I.

la sociedad. Al respecto, el Comisario PNP de San Juan de Miraflores indicó:

“Ellos manejan una central de cámaras de video vigilancia y no nos apoya en nada, no hay apoyo de información a las comisarias”

B. Duplicidad de funciones y utilización política

La existencia de programas paralelos de organización de la sociedad ha originado una duplicidad de funciones. En SJM se han promovido programas con similares características a las juntas vecinales: las denominadas Brigadas de Vecinos Vigilantes, promovidas por la Municipalidad de SJM y utilizadas para fines ajenos a las cuales fueron formadas. El Comisario de SJM indicó lo siguiente:

“La policía por una parte organiza a las juntas vecinales y la Municipalidad de San Juan de Miraflores tiene un programa con similares características denominado Brigada de Vecinos Vigilantes. Esto origina una duplicidad de funciones. La creación de programas paralelos es con la finalidad de buscar un espacio político dentro de nuestra comunidad. Esto perjudica en la labor de prevención, en vista de que se confunde a la ciudadanía”.

La organización de los vecinos a nivel local es utilizada en muchos casos con fines de protagonismo personal del alcalde. El Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la Región PNP Lima, dijo lo siguiente¹¹:

¹¹ Entrevista efectuada el 26 de noviembre del 2014 al coronel Lucas Núñez Córdova, jefe de la oficina de Participación Ciudadana de la Región Lima.

“Hay un sistema nacional de participación ciudadana que lo debe liderar la autoridad local en su respectivo ámbito, y la policía trata de incentivar la participación a través de la conformación de las juntas vecinales, pero este tema se ha politizado”.

Al respecto, el Coordinador de la Comisaría PNP Laderas de Villa señaló que los vecinos organizados en las Brigadas de Vecinos Vigilantes son utilizados en actividades de respaldo a favor del Alcalde del distrito:¹²

“La Municipalidad forma a las Brigadas de Vecinos Vigilantes, pero no hacen las labores de las juntas vecinales promovidas por la PNP, si no que hacen labores de apoyo al Alcalde”.

Según el Coordinador de las Brigadas de Vecinos Vigilantes, tampoco existe coordinación entre los miembros de esa organización y la autoridad local¹³:

“A nosotros, integrantes de la Brigada de Vecinos Vigilantes de la Municipalidad de San Juan de Miraflores, nos juntaron, nos hicieron juramentar y de ahí se olvidaron del tema. No hay coordinación ni esporádica, ni mensual, ni nada”.

Las brigadas del municipio han sido utilizadas políticamente como portátiles y para cuidar eventos de carácter político, sin considerarse el fin para el cual fueron promovidas. El mismo Coordinador de las Brigadas de Vecinos Vigilantes dijo en ese sentido lo siguiente:

¹² Entrevista realizada el 10 de diciembre del 2014 a Simeón Santiago Salas, coordinador de las juntas vecinales de la Comisaría PNP Laderas de Villa.

¹³ Entrevista realizada el 03 de diciembre del 2014 a Jaime Cuenca Portugal, coordinador de las brigadas Vecinos Vigilantes de la Municipalidad de SJM.

“Actualmente hay 11 brigadas con un promedio de 160 personas, las cuales se encuentran inactivas por el mismo municipio, ya que este incumplió con sus acuerdos tomados. En un principio se nos dijo que íbamos a ser parte de la seguridad local y de nuestros barrios, pero de ahí se nos utilizó políticamente como portátil del alcalde, para cuidar eventos políticos, mas no para lo que fuimos creados, que era el tema de seguridad ciudadana”.

Este aspecto de la politización de los integrantes de las Brigadas de Vecinos Vigilantes es corroborado por el Asesor de la Comisaria PNP Laderas de Villa¹⁴:

“Las Brigadas de Vecinos Vigilantes que promueve la municipalidad es un tema político que tiene como consecuencia dividir y malograr la participación”.

Si bien es cierto que la normatividad no impide que la municipalidad promueva y capacite a los ciudadanos, este trabajo debería realizarse en forma conjunta con la policía, para obtener mayores logros, reducir la percepción de inseguridad y evitar que exista duplicidad en las funciones. El Comisario PNP de Pamplona I señaló en ese sentido lo siguiente:

“Existe duplicidad de funciones en el caso del distrito de San Juan de Miraflores y nos perjudica, toda vez que las juntas vecinales de la policía son creadas por ley. Se divide a los vecinos, en vez de incentivarnos a trabajar todos juntos con las juntas vecinales”.

¹⁴ Entrevista efectuada el 10 de diciembre del 2014 Juan Huamán Gómez, asesor de la comisaria Laderas de Villa.

La orientación y capacitación de los ciudadanos en temas de seguridad permite que sean ellos mismos los responsables directos de solucionar los problemas que más los aquejan, favoreciendo la creación de lazos de cooperación entre ellos. Sin embargo, la utilización política de las organizaciones ciudadanas genera descontento en la población y las autoridades. Como señaló un vecino del distrito¹⁵:

“Hay duplicidad de funciones en la seguridad local toda vez que la policía forma a las juntas vecinales y la municipalidad forma a las brigadas de Vecinos Vigilantes. Estos últimos no cumplen sus funciones de apoyo a la seguridad ciudadana, son más usados con fines políticos, son gente de campaña, lo que de una u otra manera perjudica la labor de prevención”.

C. Falta de motivación e indiferencia de los vecinos, (generada y/o alentada por la falta de confianza hacia las autoridades).

La normatividad vigente establece ciertos beneficios a los integrantes de las juntas vecinales.¹⁶ Sin embargo, como el comisario de SJM señaló, estos no son sencillos de obtener, lo que desincentiva la participación de los ciudadanos:

¹⁵ Entrevista realizada el 20 de noviembre del 2014 a Wilfredo Edgar Alderete Jiménez, vecino de Pamplona Alta.

¹⁶ La Ley N° 29701 dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales: capacitación a través de los gobiernos regionales y locales, asesoría jurídica gratuita y beneficios en salud a través del Seguro Integral de Salud.

“La normatividad vigente establece ciertos beneficios a los integrantes (de las juntas vecinales), pero cuando ya están integrados, se encuentran con dificultades, ya que dichos beneficios no son tan fáciles de obtener (Sistema Integrado de Salud, asesoría jurídica, y otros)”.

Pero no es solamente un tema de beneficios ofrecidos que no se cumplen. Existe, también, desconfianza desde los ciudadanos hacia las autoridades. Esto es corroborado por los testimonios de los informantes claves. Por ejemplo, el Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de SJM dijo lo siguiente:

“La gente se queja de la indiferencia del gobierno, la gente desconfía del gobierno toda vez que no le toma importancia a la seguridad ciudadana (...) hay una indiferencia total”.

Esta desconfianza en las autoridades se ve resaltada por las promesas incumplidas en el tema de seguridad ciudadana. Al respecto, un vecino de San Juan de Miraflores (Pamplona) dijo lo siguiente:¹⁷

“No ha existido un liderazgo político por parte del Alcalde distrital, todo ha sido promesas y promesas y nada que ver con el tema de seguridad ciudadana. Si fuera líder, otros hubiesen sido los resultados en la lucha contra el crimen”.

De otro lado, la situación económica origina que muchos peruanos tengan que laborar más de ocho horas con la finalidad de poder cubrir sus principales necesidades. Éste es uno de los factores que incide en la

¹⁷ Entrevista realizada el 20 de noviembre del 2014 a Wilfredo Edgar Alderete Jiménez, vecino de Pamplona Alta.

indiferencia de la población, según el Alcalde (encargado) de San Juan de Miraflores:

“Por la parte económica, es difícil dejar un día de trabajar para dedicarse a estos temas, la crisis económica es agobiante”.

Esta indiferencia ciudadana se ve acrecentada por la falta de información. Los llamados a promover la participación de los vecinos no realizan las acciones necesarias para involucrarlos. El Comisario de Pamplona II de San Juan de Miraflores alegó deficiencias presupuestales:¹⁸

“Existe una marcada indiferencia en temas de seguridad ciudadana, hay falta de información y presupuesto. Pero es necesaria la participación de diversos sectores de la sociedad en la formulación de políticas y estrategias orientadas a la prevención del delito y la violencia”.

Otro aspecto que incide en la falta de motivación de la población es la falta de confianza hacia las autoridades generada por actos de corrupción. El Comisario PNP de SJM indicó:

“Existen muchas razones para que el ciudadano no participe de manera suficiente en temas de seguridad. Una de ellas es por la pérdida de credibilidad hacia la autoridad por la corrupción, pero también por la pérdida de valores y principios de nuestros ciudadanos, por la falta de conciencia del peruano. Existe un total desconocimiento de lo que es cultura de seguridad”.

¹⁸ Entrevista realizada el 11 de octubre del 2014 al Mayor PNP Juan Carlos Porras Aragón, comisario de Pamplona II.

Para mejorar la motivación de la población se deben buscar mecanismos adecuados a fin de integrarla activamente en temas de seguridad ciudadana y en la lucha contra el crimen a nivel local.

El trabajo de motivación a los integrantes de la comunidad es arduo y difícil pero no imposible. Se trata de involucrarlos en temas de su propia seguridad y de lucha contra el crimen. En esta tarea tienen una labor preponderante las autoridades comprometidas con la seguridad ciudadana, quienes deben liderarlos y darles ejemplo.

Una de las mejores formas de motivar a la sociedad es brindándoles las herramientas básicas de identificación y comunicación (chalecos, silbatos, alarmas) así como cumplir con las promesas que se hacen. El Comisario de San Juan de Miraflores dijo lo siguiente:

“En este aspecto tienen mucho que ver los recursos que pueda tener la municipalidad y la mejor forma de incentivar o motivar a la ciudadanía es proporcionándoles las herramientas con las cuales puedan actuar, como por ejemplo: alarmas, silbatos, chalecos e instrucción. Además, hay que cumplir con las promesas, resaltando en ceremonias públicas la participación de nuestros ciudadanos”.

Toda persona, cuando ve a sus autoridades comprometidas e involucradas con ellos, pone todo de su parte para apoyarlas en la gestión que han emprendido. Es decir, una forma de motivación muy importante es liderar a la población y conducirlos a la solución de los problemas que los aquejan.

El Comisario de Pamplona II dijo al respecto:

“La mejor forma de motivar la participación es estar comprometidos con los ciudadanos, participar activamente en las reuniones, es decir estar a la cabeza y demostrar que uno tiene el interés de solucionar sus problemas”.

Para el Comisario de Pamplona I la mejor forma de motivar a la población es trabajar con los vecinos:

“La estrategia que nunca falla es la de trabajar con los vecinos. Opino que se les debe de otorgar algún tipo de incentivo. Podría ser un incentivo municipal, como la exención del pago de algún impuesto predial, arbitrios u otros”.

La organización de la población, así como su capacitación, son aspectos que no generan mayores costos de inversión. Si se tiene en consideración que lo primordial es realizar un trabajo conjunto, planificado y sostenido en el tiempo, las autoridades deben dar el ejemplo, liderando a la población.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presente investigación ha identificado tres causas que motivan la escasa participación de la comunidad y por ende originan que el distrito de SJM sea considerado como uno de los distritos más inseguros de Lima.

En SJM existe poca participación de la comunidad en la lucha contra el crimen a nivel local y en temas de seguridad ciudadana. Los actores comprometidos en su organización y conformación no se involucran en redoblar esfuerzos para maximizar la participación ciudadana. Así, este trabajo de investigación ha determinado que:

- Existe una escasa y mala coordinación entre los principales actores involucrados en la seguridad ciudadana (municipalidad – PNP - comunidad), lo que impide que se trabaje como un equipo y se ejerza una lucha frontal contra la delincuencia.
- Existe una perjudicial utilización política de la lucha por la seguridad ciudadana por parte de la autoridad local. Esto genera duplicidad de esfuerzos y confusión entre los ciudadanos. La iniciativa de la lucha contra la delincuencia deber ser liderada por las autoridades, sin buscar un aprovechamiento político a cambio.

- Existe una falta de motivación de los vecinos, generada por la falta de confianza hacia las autoridades, la pérdida de valores y principios de los ciudadanos

Para intentar solucionar el nivel de participación y coordinación local en la lucha contra la inseguridad en SJM, se proponen las siguientes recomendaciones:

- A nivel del CODISEC, se deben promover programas ocupacionales alternativos, los mismos que no deben generar duplicidades ni deben ser usados políticamente; la recuperación de espacios públicos y promover la participación de la población en acciones preventivas y disuasivas, así como en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de seguridad en el ámbito local.
- Hay que mejorar los niveles de colaboración y coordinación en el ámbito municipal para lograr una eficiente y efectiva producción en prevención, teniendo en consideración que la coordinación y el trabajo conjunto del gobierno local junto a la comunidad y PNP son requisitos necesarios para el éxito de la prevención del delito a nivel local.

- Prioritariamente, debe eliminarse cualquier forma de utilización política de la lucha contra la inseguridad ciudadana. Deberían considerarse, incluso, sanciones para las autoridades que incurran en ello.

Las autoridades deben formular un plan de acercamiento y recuperación de la confianza de la población, que les permita trabajar en forma conjunta y coordinada a fin de obtener mejores resultados en la lucha contra el crimen a nivel local.



BIBLIOGRAFÍA

1. ACEVEDO AGUILERA, Manuel (2007). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 – 2005). Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes. p. 401 – 416.
2. AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993). Antologías de política pública. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
3. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Vol. 39, p. 1 -15.
4. ALZA BARCO, Carlos (2012). Gestión pública: balance y perspectivas. VI Seminario de reforma del Estado. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
5. ALZA BARCO, Carlos (2014). Políticas Publicas ppt.
6. BORJA, Jordi (2002). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. Barcelona: Edit. Ariel. Revista APORTES Para el Estado y la Administración Gubernamental. Vol. 9, n°19, p. 57 - 65.
7. CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo (2005). Los problemas públicos: naturaleza y estructuración. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Consulta: 24 de junio 2014. <<http://es.slideshare.net/ferchmarx123/los-problemaspublicos naturalezayestructuracion>>
8. CARRIÓN, Fernando (2004). La inseguridad ciudadana en la comunidad Andina. Revista de ciencias sociales ISSN N°18. Quito: Editores Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (<http://www.flacso.org.ec/>).
9. CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (2006). Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la Seguridad Nacional. Lima: CAEN

10. Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú (2002). Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú. Lima: MININTER. Consulta 25 de agosto 2014. http://www.pnp.gob.pe/especiales/docs/informe_reestructuracion.pdf.
11. CHALOM, Maurice; LEONARD, Lucie; VANDERSCHUEREN, Franz y VEZINA Claude (2001). Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía. Santiago de Chile: Ediciones Sur
12. CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio Raúl; VILLAR, Alejandro (2000). La articulación en la gestión municipal: actores y políticas. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
13. DAMMERT Lucia (2004). El gobierno de seguridad en Chile. 1973 – 2003. Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. Santiago de Chile: Edit. Red Urbal 14.
14. DAMMERT, Lucia (2003). Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?. Santiago de Chile: Edit. Red Urbal 14.
15. DAROQUI, Alcira (2003). Las Seguridades Pérdidas. Argumentos, Revista de crítica social n° 2 mayo 2003. Buenos Aires: Editorial. Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales UBA.
16. DYE, Thomas R. (1998). Understanding public policy. New Jersey: Prentice Hall.
17. FANT J. y GOMA R (1999). “La Participación Ciudadana en la Política Local” en Informe España 2000. Madrid: Fundación Encuentro Madrid.
18. FRUHLING, Hugo (2003) Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto? Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
19. GILCHRIST, Valerle y WILLIAMS, Robert (1999). "Key informant interviews", en “Doing Qualitative Research”. California: Sage Publications. p. 71 – 88.

20. GÓMEZ ROJAS, Patricia (2006). Elementos para la construcción de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Consulta 25 de agosto 2014. www.comunidadprevencion.org/wp/?p=334
21. Ley N° 27933 (2003). Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima: Congreso de la Republica.
22. Ley N° 29701 (2011). Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana. Lima: Congreso de la Republica.
23. D.S. N° 002-2013-IN. Reglamento de la Ley N° 29701 Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana. Lima: MININTER
24. LUNECKE, Alejandra (2005). La prevención local del delito en Chile: experiencia del programa comuna segura. Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO.
25. MACK, Andrew. (2005). El concepto de seguridad humana. Revista Papeles de cuestiones internacionales, vol. 90. La Rioja: Editores Fundación Hogar del Empleado. Centro de Investigaciones para la Paz. p. 11- 18
26. MATUL, Daniel y DINARTE, Geannina (2005). Enfoques políticos vigentes sobre Seguridad Ciudadana en Costa Rica. San José: Fundación Friedrich Ebert.
27. MERLO, Ivana (2004). Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación. Consulta: 18 de julio 2014. www.dspace.universia.net/bitstream/2024/235/1
28. MINISTERIO DEL INTERIOR (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018. Lima: MININTER.
29. MINISTERIO PÚBLICO (2014). Observatorio de criminalidad. Lima.
30. MORRISON, Andrew (2006). Crimen y violencia. Perú: La oportunidad de un país diferente, prospero, equitativo y gobernable. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo
31. ONG Ciudad Nuestra (2011). Primera Encuesta Metropolitana de Victimización. Lima.

32. ONG Ciudad Nuestra (2012). Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización. Lima.
33. PCM (2013). Pacto por la Seguridad Ciudadana. El Perú enfrentando sus amenazas. Lima.
34. PEGORARO, Juan (2002). Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social. Buenos Aires: CLACSO.
35. PINDADO, Fernando (2008). La participación ciudadana es la vida de las ciudades. Barcelona: Ediciones del Serbal. pp. 119 - 147
36. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. Barcelona: PNUD
37. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD (2005). Informe sobre Desarrollo Humano. Barcelona: Ediciones Mundi – Prensa.
38. PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. (2013) Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 – 2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnostico y propuesta para América Latina. New York: PNUD
39. SAÍN, Marcelo (2007). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 – 2005). Sexto Cap. Los Gobiernos Municipales Argentinos ante la Seguridad Pública. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de Quilmes. p. 401 – 416
40. SUBIRATS Joan y otros (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
41. TREMBLAY, Marc-Adelard (1957) "The key Informant Technique. A Nonethnographic Application". New York: American Anthropologist Association, vol. 59 p. 688- 701.
42. VANDERSCHUEREN, F. y PRETTELA, L. (2003). Ciudad y Violencia. Seguridad y Ciudad. En Balbo, M., Jordán, R. y Simioni D. La Ciudad Inclusiva. Santiago de Chile: CEPAL. p. 215 - 235
43. WIESNER, Eduardo; GARNIER, Leonardo y MEDINA VÁSQUEZ Javier. (2000). "Funciones Básicas de la Planificación". Santiago de Chile:

editorial. ILPES Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

ENTREVISTADOS

1. Coronel PNP Lucas Núñez Córdova, Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la Región PNP Lima.
2. Comandante PNP Hildebrando Javier Delgado Prado, Comisario PNP San Juan de Miraflores.
3. Mayor PNP Rubén Contreras Quispe, Comisario PNP Pamplona I – SJM.
4. Mayor PNP Juan Carlos Porras Aragón, Comisario PNP Pamplona II – SJM.
5. Mayor PNP Luis Berru Paz Comisario PNP Laderas de Villa.
6. Major Richard J. Perez, Police Department Fairfax – EE.UU.
7. Señor Néstor Segundo Pilco Pilco, Alcalde distrital encargado de San Juan de Miraflores
8. Señor Juan Sánchez Valdez, Gerente de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal de San Juan de Miraflores.
9. Señor Mauro Huarhua Torreblanca, Coordinador Distrital de JJ.VV de SJM y Coordinador Comisaria PNP Pamplona I.
10. Señor Ricardo Casanova Velásquez, Coordinador JJ.VV de la Comisaria PNP San Juan de Miraflores.
11. Señora Juana Flores Cruz, Coordinadora JJ.VV. de la Comisaria PNP Pamplona II.
12. Señor Simeón Santiago Salas, Coordinador JJ.VV. de la Comisaria PNP Laderas de Villa - SJM.
13. Señor Juan Huamán Gómez, Asesor de la Comisaria Laderas de Villa.
14. Señor Jaime Cuenca Portugal, Coordinador de las Brigadas Vecinos Vigilantes de la Municipalidad Distrital de SJM

15. Señor Wilfredo Edgar Alderete Jiménez, vecino de Pamplona Alta.

