

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



Políticas públicas de seguridad ciudadana en San Miguel: Estudio de caso del Plan “Vecindario Seguro” en el año 2016

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en Gestión Pública presentada por:

RAMOS ARIAS, Oscar Omar

Asesorado por: Mgtr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong

Lima, junio de 2019

La tesis

**Políticas públicas de seguridad ciudadana en San Miguel: Estudio de caso del Plan
“Vecindario Seguro” en el año 2016**

ha sido aprobada.

Mgr. Germán Velásquez Salazar
[Presidente del Jurado]

Mgr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong
[Asesora de la tesis]

Mgr. Guiselle Romero Lora
[Tercer Jurado]

A esa persona que no me ha perdido la fe, espero.



Se agradece a todas las personas que ayudaron a la realización de esta investigación, en especial a los miembros de la Policía Nacional del Perú que muy contrario a lo esperado, me brindaron un buen trato.



TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	2
1. Situación problemática general	2
2. Tema de estudio.....	3
3. Justificación	3
4. Limitantes del estudio	4
5. Objetivos de la investigación	5
5.1. Objetivos específicos.....	5
6. Pregunta de investigación.....	5
6.1. Preguntas específicas.....	5
CAPÍTULO 2: MARCO CONTEXTUAL	6
1. Evolución de la institución policial	6
1.1. La institución policial en el mundo	6
1.2. Desarrollo de la institución policial en Latinoamérica	8
1.3. Desarrollo de la institución policial en el Perú.....	10
2. Desarrollo de la policía comunitaria en el mundo y Latinoamérica.....	12
2.1. Policía Comunitaria en el Perú.....	14
3. Situación de seguridad ciudadana en el Perú	16
3.1. Indicadores de seguridad ciudadana en Lima	20
3.2. Indicadores de seguridad ciudadana en el distrito de San Miguel.....	21
4. Sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	22
4.1. El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana.....	23
4.2. El cuerpo de serenazgo municipal.....	28
4.3. Las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por las comisarías	30
CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO.....	32
1. Políticas públicas de seguridad ciudadana	32
1.1. Políticas públicas: definición.....	32
1.2. Conceptualizando la seguridad ciudadana.....	37

1.3.	Políticas públicas de seguridad ciudadana.....	40
2.	Modelo de gestión pública: New Public Service	44
2.1.	Public Administration, New Public Management y New Public Governance	45
2.2.	Fundamentos del New Public Service: Sociedad	49
2.3.	Fundamentos del New Public Service: Gobierno.....	51
3.	Policía comunitaria	54
3.1.	Definición del concepto.....	54
3.2.	Componentes.....	58
3.3.	Sobre su evaluación.....	63
3.4.	Modelos de Policía Comunitaria	65
 CAPÍTULO 4: DISEÑO METODOLÓGICO		70
1.	Alcance	70
2.	Enfoque de la investigación	72
3.	Diseño de la investigación	72
4.	Técnicas de recolección.....	73
5.	Marco muestral	74
 CAPÍTULO 5: EJECUCIÓN DEL PLAN VECINDARIO SEGURO EN EL DISTRITO DE SAN MIGUEL		76
1.	Sobre San Miguel	76
2.	El plan Vecindario Seguro.....	82
3.	Ejecución del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel.....	85
3.1.	El involucramiento de las juntas vecinales.....	85
3.2.	Sobre las acciones policiales	89
3.3.	Sobre las acciones del municipio.....	93
3.4.	Sobre el desarrollo de las actividades del CODISEC del distrito.....	95
 CAPÍTULO 6: ANÁLISIS Y RESULTADOS		99
1.	Analizando el plan Vecindario Seguro.....	99
2.	Elementos relevantes en la implementación del plan Vecindario Seguro....	100
3.	Factores de éxito en la implementación del plan Vecindario Seguro	104

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	108
1. Conclusiones	108
2. Recomendaciones	110
REFERENCIAS	112
ANEXO A: El Plan Local de Seguridad Vecinal del distrito de La Victoria, Chiclayo.....	121
ANEXO B: Denuncias por Comisión de Delitos en Lima Metropolitana	122
ANEXO C: Estructura Orgánica de las Juntas Vecinales	124
ANEXO D: Consentimientos Informados	125
ANEXO E: Transcripciones de las entrevistas.....	137
ANEXO F: Matriz de Consistencia	169
ANEXO G: Estadísticas de Seguridad Ciudadana en el Distrito de San Miguel	178
ANEXO H: Evaluación del Desempeño de los Miembros del CODISEC 2016.....	180

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Policía comunitaria en un contexto no Latinoamericano	13
Tabla 2: Policía comunitaria en Latinoamérica	13
Tabla 3: Características y problemas de los ensayos de policía comunitaria en el Perú	14
Tabla 4: Dificultades para la aplicación de la Policía Comunitaria según los comisarios de Lima.....	15
Tabla 5: Población de 15 años a más con percepción de inseguridad en los próximos 12 meses por tipo de delito (%)	18
Tabla 6: Miembros de un CODISEC	23
Tabla 7: Principales funciones de un CODISEC.....	23
Tabla 8: Acciones preventivas de participación ciudadana promovidas por el CODISEC	24
Tabla 9: Percepción de los alcaldes y jefes policiales de Lima sobre el funcionamiento de los CODISEC	25
Tabla 10: Rol de los principales actores que mejoran la seguridad ciudadana según el Instituto de Defensa Legal	27
Tabla 11: Recursos de una política pública	36
Tabla 12: Modelo conservador versus el modelo de orientación comunitaria para ejercer la labor policial	57
Tabla 13: Elementos en común de los programas de policía comunitaria	59
Tabla 14: Evaluación del servicio policial brindado, ejemplo I	64
Tabla 15: Evaluación del servicio policial brindado, ejemplo II.....	65
Tabla 16: Modelo de policía comunitaria de Paraguay	65
Tabla 17: Ruta crítica del modelo de Policía Comunitaria según el Instituto para la Seguridad y Democracia	67
Tabla 18: Distribución de la población de San Miguel por jurisdicción de comisaría.....	76
Tabla 19: Distribución de la población de San Miguel por categoría de edad.....	77
Tabla 20: Distribución de la población de San Miguel por NSE.....	77
Tabla 21: Número de incidencias delictivas y faltas según categoría y fuente de información	78
Tabla 22: Recursos Humanos en el distrito de San Miguel	80
Tabla 23: Recursos logísticos en el distrito de San Miguel: Vehículos	81
Tabla 24: Recursos logísticos en el distrito de San Miguel: Infraestructura y equipo.....	81

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tasa de denuncia de principales delitos por 100 mil habitantes (2011-2015).....	17
Figura 2: Evolución de la victimización versus denuncia por parte de la población víctima (2011-2016).....	18
Figura 3: Estructura Orgánica de las Juntas Vecinales a Nivel Distrital	30
Figura 4: Ciclo de las políticas públicas	34



RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene por finalidad investigar la experiencia en la ejecución de la política pública de seguridad ciudadana a nivel local Vecindario Seguro, la cual se aplicó paralelamente en tres distritos de Lima Metropolitana desde octubre del 2015, pero sólo tuvo éxito en el distrito de San Miguel en el cual logró reducir la incidencia delictiva en 67.9% para finales del 2016 respecto al año anterior, siendo la tasa más alta de reducción para ese año. La aplicación de Vecindario Seguro en este último distrito constituye foco de esta investigación, a efecto de conocer su ejecución, analizarla e identificar los factores que contribuyeron a dicho éxito.

Vecindario Seguro se basa en la policía comunitaria, la cual, principalmente, promueve la participación ciudadana en la coproducción de seguridad ciudadana y redefine el trabajo policial en términos de servicio y compenetración con la comunidad. Asimismo, la policía comunitaria comparte valores y principios con el modelo de gestión pública New Public Service (NPS) que es propuesto como el modelo más coherente al entorno actual, por lo cual es considerada como la aplicación de este modelo en la gestión de la institución policial, la cual es una de las organizaciones públicas que más influye en la calidad de vida de los ciudadanos a la vez que por su naturaleza y atribuciones, son distintas del resto de organización estatales.

Para analizar la ejecución de Vecindario Seguro se emplea la propuesta de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) sobre los recursos que una política pública utiliza, el paradigma actual de seguridad ciudadana propuesto por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), la experiencia, obstáculos y factores de éxito de las políticas públicas de seguridad ciudadana, y se desarrolla el concepto de policía comunitaria y los enfoques desde los que se puede definir, terminando por elegir uno acorde al contexto nacional junto a un modo de aplicarlo; lo anterior es contextualizado con características relevantes de la situación de seguridad ciudadana nacional. Además, como estrategia de investigación se utiliza los estudios de caso y se recolecta información a través de revisión documental y entrevistas a profundidad a los actores que tuvieron una participación activa en la ejecución.

Por último, se describe la ejecución del plan Vecindario Seguro, se identifica factores de éxito y se explica cómo el trabajo articulado entre los policías, el gobierno local y las juntas vecinales no sólo redujo la incidencia delictiva, sino que mejoró la percepción de seguridad ciudadana a nivel local y la confianza en los policías del distrito.

INTRODUCCIÓN

En el primer capítulo se desarrolla el planteamiento del problema de investigación, el aporte, los objetivos y limitantes del estudio, y la pregunta de investigación. El siguiente capítulo comienza describiendo los procesos y aspectos relevantes que han definido la esencia de las instituciones policiales actuales, entre ellos el de reforma policial. Asimismo, se hará énfasis en el desarrollo de la Policía Nacional del Perú (PNP), las características del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), la experiencia en la ejecución de programas de policía comunitaria y de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), y en la labor de los serenazgos y las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por las comisarias

En el tercero se definirá y explicará las características de una política pública, el ciclo para su creación y los recursos que puede utilizar para cumplir sus fines. A continuación, se desarrollará la evolución del relativamente nuevo concepto de seguridad ciudadana, su vinculación con las políticas públicas de seguridad ciudadana y aspectos relevantes de estas. Asimismo, se describirán y compararán los modelos de gestión pública utilizados hasta el momento, se profundizará en las características del modelo NPS y sus componentes. Posteriormente, se desarrollará el concepto de policía comunitaria, la ambigüedad en su definición, y se explicará la definición a utilizar y los componentes para su aplicación acorde al contexto local, pero complementado con la experiencia internacional respecto al tema.

En el cuarto capítulo se explica la metodología aplicada a la investigación, la cual incluye el sujeto de estudio, la estrategia de investigación, las técnicas de recolección de información y la operacionalización de las variables teóricas y empíricas, el muestreo y los limitantes en la investigación. En el quinto capítulo se describe la situación en seguridad ciudadana del distrito de San Miguel, la estrategia y objetivos del plan Vecindario Seguro y se explica cómo fue ejecutado. En el sexto capítulo se analiza los elementos del plan Vecindario Seguro y su ejecución conforme a los elementos del marco contextual y teórico planteados e información recolectada mediante el trabajo de campo. Después, se identifican los factores que llevaron a la reducción de la inseguridad ciudadana en San Miguel para fines del 2016. Finalmente, en el séptimo capítulo se plantean las conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Situación problemática general

Actualmente, el problema que más afecta la calidad de vida de los ciudadanos es la inseguridad ciudadana (Dammert, 2012; Dammert, Mujica & Zevallos, 2017; Instituto de Defensa Legal [IDL], 2010, 2016; Oré, 2015) que se manifiesta, principalmente, a través del delito común. A pesar de que las estadísticas para el 2016 muestran que la incidencia delictiva general se ha reducido en un 3.52% (Policía Nacional del Perú [PNP], 2016), la percepción generalizada de la ciudadanía es que la delincuencia está aumentando e intensificándose, ya que, entre otras cosas, existe una marcada desvinculación entre los ciudadanos y la PNP, la cual aún tiene en su cultura una herencia militar centrada en la seguridad del Estado y no del ciudadano, quien a su vez tiende a preferir estrategias reactivas y de “mano dura” pese a que han probado ser poco o nada beneficiosas en el largo plazo. Además, los métodos que estas estrategias utilizan ya no están acordes al contexto actual que exige una mayor participación ciudadana.

Asimismo, la experiencia en el combate contra la delincuencia, los procesos de democratización y las reformas policiales en el mundo y Latinoamérica, han originado una conceptualización de la seguridad ciudadana como “la protección de un núcleo básico de derechos [del ciudadano]” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013; PNUD, 2010b, citados en PNUD, 2013, p. 5) frente a los delitos y distintos tipos de violencia que impactan el desarrollo humano, el cual está vinculado estrechamente con la seguridad ciudadana, en términos de las capacidades y libertades de los ciudadanos, deterioro del tejido social y gobernabilidad democrática. En ese sentido, para solucionar la inseguridad ciudadana se necesita de la intervención y el trabajo articulado de diversos actores, destacando la participación del ciudadano junto a la Policía. Dentro de este tipo de políticas destaca las basadas en la policía comunitaria que redefine la esencia de la función policial en términos de pertenencia a su comunidad y acercamiento e inclusión del ciudadano en la producción de seguridad, lo que aumenta la confianza y legitimidad de la institución policial. Sin embargo, no todos los programas con el rótulo de policía comunitaria lo son, de igual manera, no todos los programas de trabajo con la comunidad son de policía comunitaria.

En el Perú, la alineación de la estrategia nacional de seguridad ciudadana con los conceptos anteriormente aludidos se inicia en el 2002, pero alcanza mayor consistencia a partir de la formulación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (Ministerio del Interior [MININTER], 2013) que reafirma como fundamental el trabajo conjunto de la Policía con los

gobiernos subnacionales y la sociedad civil organizada. Asimismo, y junto a la descentralización de la responsabilidad en seguridad ciudadana a nivel de gobierno subnacional, se ha establecido que los principales actores para resolver el problema se reúnan en el CODISEC y articulen sus actividades; no obstante, ha habido pocos resultados (IDL, 2013). Uno de los casos de éxito se encuentra en el distrito de San Miguel en Lima, con la implementación del plan Vecindario Seguro que se basa en la policía comunitaria y con el cual se logró la mayor tasa de reducción de incidencia delictiva para el 2016: un -67.9%. Esta ejecución de una política pública de este tipo a nivel local constituye una experiencia interesante de analizar.

2. Tema de estudio

Como se mencionó, la estrategia nacional en seguridad ciudadana señala como importante el trabajo articulado y el fomento de actividades preventivas y la participación ciudadana; sin embargo, las principales estrategias policiales de los últimos años han sido del tipo reactivo-represivo y no han tenido sostenimiento en el tiempo. Por otro lado, se han venido implementando una serie de iniciativas a nivel local que han tenido éxito, ya sea a través de programas de prevención, control o de rehabilitación y reinserción social (Costa, Moscoso & Romero, 2010). Uno de los programas implementados a nivel local fue el plan piloto Vecindario Seguro, el cual fue iniciativa de parte del comando de la PNP y surge en respuesta a las estrategias reactivas y a la desvinculación de la PNP con los ciudadanos. Este plan se basa en la policía comunitaria que aparte de establecer como objetivo reducir la victimización, reconoce como importante abordar la subjetividad del ciudadano para así reducir su percepción de inseguridad. Además, establece que a través del acercamiento y trabajo conjunto con los ciudadanos, principalmente, se puede alcanzar ambos objetivos.

Para elegir el lugar de implementación, el Ministerio del Interior (MININTER) realizó un concurso entre los distritos de Lima que tuvo entre sus criterios al distrito con mayores juntas vecinales de seguridad ciudadana. Tres fueron los distritos a los que se les adjudicó la implementación del plan piloto: Chorrillos, El Agustino (jurisdicción de la comisaría de San Cayetano) y San Miguel, pero solo hubo éxito en el último distrito.

El tema se centra en el estudio de caso de la solución de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana a nivel local en el distrito de San Miguel.

3. Justificación

En primer lugar, se tiene que resaltar que la investigación académica sobre la seguridad ciudadana nacional es insuficiente, son pocas las instituciones de la sociedad civil que abordan

este tema, lo cual resulta contradictorio, ya que la inseguridad ciudadana es el principal problema en el país (IDL, s.f.); y la generación de información estadística sobre el tema es deficiente, ya que la data sobre un mismo tópico difiere según la fuente de información, no se profundiza en las características de la inseguridad ciudadana a nivel local, entre otros aspectos (Dammert, 2012a). En segundo lugar, y como se mencionó, la estrategia nacional de seguridad ciudadana establece como necesario un trabajo articulado entre policías y gobiernos locales, complementado con la participación ciudadana la cual ha sido reconocida como esencial (MININTER, 2013), pero el trabajo articulado entre estos tres actores ha sucedido pocas veces en la práctica debido al enfoque intraorganizacional de la PNP, la priorización de otros temas por parte de los alcaldes, al desinterés de los ciudadanos en participar, entre otros motivos. En tercer lugar, hay una marcada desvinculación de la PNP con los ciudadanos, lo cual ha sido reconocido como un problema importante no solo en la estrategia nacional ya mencionada, sino por más miembros de la PNP, por ejemplo: “Para el caso argentino (...) la desconfianza en la policía es uno de los factores que más fuertemente explica la sensación de inseguridad prevaleciente” (Dammert & Malone, 2002, citados en Frühling, 2003, p. 7), por otro lado, diversas investigaciones han encontrado que la confianza y el interés por cooperar con la Policía aumentan después de la aplicación de un programa de policía comunitaria (Frühling, 2003). Por último, estos programas, si bien comparten características comunes, también son influenciados y moldeados por las características del entorno donde se aplica; para el caso peruano, entre otros aspectos, se encuentran los cuerpos de serenazgo que, cabe resaltar, es una particularidad peruana y tienen mayor legitimidad frente a los ciudadanos que los policías.

Esta investigación contribuye a cerrar un poco la brecha en cuanto a la producción académica en seguridad ciudadana, en particular sobre la aplicación de programas de policía comunitaria en el país, y permite conocer en profundidad la experiencia en la ejecución de uno de los pocos casos de éxito de una política pública de seguridad ciudadana a nivel local de trabajo articulado. Por lo que esta investigación podrá ser un referente para futuras investigaciones en el tema, así como en intentos de replicar la experiencia de éxito en otros gobiernos locales.

4. Limitantes del estudio

Entre las principales limitantes de la investigación se encuentran el tiempo requerido para el levantamiento de información en campo, pues hubiera sido interesante el poder contrastar la experiencia de éxito en San Miguel con la de Chorrillos y El Agustino en donde el plan no funcionó; la estadística divergente sobre un mismo tópico, lo cual será señalada en el desarrollo

del estudio; y la disponibilidad de los entrevistados, en algunos casos ha sido difícil concretar una reunión debido a una complicada agenda de trabajo o al desinterés respecto al estudio.

5. Objetivos de la investigación

Analizar la implementación del plan Vecindario Seguro basado en el enfoque de policía comunitaria y que logró una reducción de la incidencia delictiva en 67.9% en el distrito de San Miguel durante el 2016.

5.1. Objetivos específicos

- a) Describir la situación de seguridad ciudadana del distrito de San Miguel.
- b) Describir y analizar los principales elementos del plan Vecindario Seguro y su ejecución durante el 2016 en el distrito de San Miguel.
- c) Analizar la implementación del plan Vecindario Seguro y las acciones de los actores que tuvieron una participación activa según la teoría de policía comunitaria complementada con los elementos del modelo de gestión pública New Public Service y de las políticas públicas de seguridad ciudadana.
- d) Identificar los factores de éxito en la ejecución del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel durante el 2016.

6. Pregunta de investigación

¿Cómo se desarrolló la implementación del plan Vecindario Seguro durante el 2016 y cuáles son los factores que determinaron el éxito en el distrito de San Miguel?

6.1. Preguntas específicas

- a) ¿Cómo era la situación de seguridad ciudadana en el distrito de San Miguel?
- b) ¿Cuáles son los principales elementos del plan Vecindario Seguro?
- c) ¿Cómo se vincula el plan Vecindario Seguro con la policía comunitaria y las políticas públicas de seguridad ciudadana?
- d) ¿Cuáles son los elementos de la policía comunitaria?
- e) ¿Cuáles son los elementos del modelo de gestión pública New Public Service?
- f) ¿Cuáles son los elementos de las políticas públicas?
- g) ¿Cuáles son los elementos de las políticas públicas de seguridad ciudadana?
- h) ¿Cuáles fueron los factores de éxito en la ejecución del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel durante el 2016?

CAPÍTULO 2: MARCO CONTEXTUAL

Antes de desarrollar los elementos teóricos para el análisis de la implementación del plan Vecindario Seguro, es necesario conocer y entender las características del entorno en donde esta política pública de seguridad ciudadana de nivel local basada en el modelo de policía comunitaria ejecutada no solo por parte de la institución policial peruana se ejecutó. En ese sentido, el presente capítulo comienza explicando el desarrollo de la evolución de las instituciones policiales y los intentos por adecuarla a un contexto democrático a través de la reforma policial, haciendo énfasis en la institución policial peruana. Cabe señalar que en esta primera sección no sólo se indica las características de las instituciones policiales actuales, ya que estas organizaciones son distintas de las demás organizaciones estatales (y no estatales) debido a sus fines y atribuciones, como el poder privar de libertad a los ciudadanos o ejercer la violencia, por lo que se consideró necesario explicar los principales acontecimientos y procesos sociales que influyeron en sus características actuales y comprender mejor así esta institución.

Asimismo, en la segunda sección se hace referencia a los ensayos de policía comunitaria¹ haciendo énfasis su desarrollo en el contexto peruano para así conocer la experiencia nacional en cuanto a ese tipo de iniciativas. En la siguiente sección se trata la situación de seguridad ciudadana en el país, señalando indicadores de seguridad ciudadana y el análisis de expertos en el tema. En la sección final de este capítulo se explica el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), se profundiza en los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISECs) y se hace referencia a otros actores importantes para mejorar la seguridad ciudadana: los cuerpos de serenazgo y las juntas vecinales.

1. Evolución de la institución policial

1.1. La institución policial en el mundo

A medida que los humanos se desarrollaron, los centros urbanos se convirtieron en ciudades que albergaban un gran poder político y económico que frecuentemente se veía amenazado, por lo que surgió la necesidad de una organización encargada de la seguridad. Etimológicamente, el significado de “Policía” se deriva de los vocablos griegos “polis” y “politeia” que combinados pueden significar la administración de la ciudad o la defensa de la comunidad urbana (De León-Escribano, Martínez & Sequeira, 2004). Si bien la institución policial, ya independizada del Ejército, recién aparece en la Era Moderna, las funciones policiales

¹ La explicación a profundidad de la policía comunitaria se realizará en la sección 4 del marco teórico.

ya existían a lo largo de la historia (Ballbé, 1983; López, 1987; Martín, 1991, citados en Couselo, 1999). Los primeros cuerpos de policía carecían de profesionalidad y estabilidad, tenían como objetivo la protección de las fronteras y el poder político detrás, lo cual generó una superposición entre las funciones militares y policiales. La idea militar de eliminación física del enemigo primaba sobre la moderna idea policial de prevención del delito y captura del delincuente (Fuentes, 2011).

Con la Revolución Francesa, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y la aparición de los movimientos intelectuales y culturales de la Ilustración en Europa, se disminuyó la cantidad e intensidad de las acciones represivas decididas por gobiernos absolutistas y ejecutadas a través de las instituciones encargadas de proteger el orden público². El progreso de las ciencias y técnicas aplicadas generaron un desarrollo económico que permitía, a menudo, el avance de la conciencia y la práctica de la libertad que era lo que en ese entonces se entendía por progreso; la vertiente económica no prevalecía sobre la vertiente de la libertad (Couselo, 1999). Los cambios en el siglo XVIII en Europa, principalmente, moldearon gran parte de las características de las instituciones policiales modernas: ahora tenían un mayor “carácter profesional, [estaban] jerarquizados, con normas y disciplina que estaban bajo el mando de una autoridad y su campo de acción se expandió a todo el territorio, con el fin de mantener el orden público e investigar el delito” (De León-Escribano et al., 2004, p. 3).

En el siglo XIX, se pueden identificar dos modelos policiales: el anglosajón (inglés), que surge producto de una autorregulación social y marca una tajante separación entre las acciones del Ejército y la Policía. Esta última ahora tenía principalmente funciones preventivas, se compenetraba con los habitantes y recibía órdenes de autoridades locales, pues eran más conocedoras del entorno y sus características; y el continental (francés), en el que primaba consideraciones políticas para la construcción del Estado, en otras palabras, su objetivo fundamental era proteger al poder político, tenía estructuras organizativas militarizadas, una fuerte centralización y una marcada separación con la sociedad. Al primero le corresponde una mayor legitimidad y al segundo un mayor uso del recurso coacción, eran la “Policía del pueblo” y la “Policía del Príncipe” respectivamente (Loubet, 1992, citado en Couselo, 1999). El modelo policial español es una variante del modelo de policía francés (Couselo, 1999).

² La primera definición jurídica del “orden público aparece en el Código Civil napoleónico, cuyo objetivo era impedir que los pactos entre particulares atenten contra los principios esenciales del nuevo orden político-social” (López, 1987, citado en Couselo, 1999, p. 208).

1.2. Desarrollo de la institución policial en Latinoamérica

Latinoamérica, hereda “de España y Portugal estructuras judiciales y policiales de tradición romano-germánica. El modelo policial europeo y continental se caracteriza por ser centralizado, militarista y cercano al gobierno” (Mawby, 1999, citado en Costa & Neild, 2007, p. 115). Durante el siglo XIX, una vez consolidada la independencia en la mayoría de países latinoamericanos, los ciclos de dictaduras militares dispusieron que las instituciones policiales estén bajo la autoridad de Ministerios de Defensa, o similares, que protegían el orden público de enemigos externos principalmente. Después de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, se reconfigura lo considerado como amenazante para el orden público: la amenaza era ideológica e interna, manifestada en movimientos sociales y revolucionarios armados³ que modificaron el quehacer policial latinoamericano (Costa & Neild, 2007), el cual también se vio afectado por “una serie de cambios y procesos mundiales: la integración económica (...) y las transiciones democráticas” (Dávila, 2010, p. 7).

Como durante mucho tiempo las instituciones policiales latinoamericanas estuvieron subordinadas a las instituciones militares, asimilaron la cultura y prácticas de estas últimas (Bailey, 1993, citado en Costa & Neild, 2007; Fuentes, 2011). Incorporaron características como la centralización del mando, poca flexibilidad, falta de continuidad, profesionalización y transparencia, preferencia por el uso de la violencia, y se “aislaron” de la sociedad; prácticamente eran la fuerza de represión del gobierno de turno (Couselo, 1999). En la última década del siglo XX, las instituciones policiales militarizadas probaron ser poco efectivas dentro de un contexto democrático y un vertiginoso aumento de la delincuencia (Neild, 1999; Palmieri, 2000, citados en Costa & Neild, 2007).

1.2.1. Reforma policial en Latinoamérica

Acorde a Frühling (2003), las acciones represivas y politizadas de las instituciones policiales latinoamericanas militarizadas⁴ empezaron a cuestionarse al iniciarse los procesos de democratización en la región⁵, el alarmante incremento del crimen, principalmente del delito común, y la difusión de modelos de gerencia y administración pública. Es en ese contexto que se

³ Por ejemplo, en Perú estuvo el Movimiento de Izquierda Revolucionaria o APRA Rebelde, el Ejército de Liberación Nacional, entre otros.

⁴ “Prácticamente todas pueden ser acusadas de corrupción y abuso, pues muchas de ellas hicieron uso de la tortura de manera rutinaria y llevaron a cabo ejecuciones extrajudiciales y asesinatos en operativos llamados de “limpieza social” (Chevigny, 1995, citado en Costa & Neild, 2007, p.114).

⁵ Existe una tradición histórica que atribuye como una de las principales debilidades de los gobiernos democráticos el mantener el orden público, llegando incluso a ejecutar políticas de seguridad más duras que la de otros tipos de gobierno menos democráticos (Couselo, 1999).

empieza a demandar un cambio en la Policía. Uno de los medios, tal vez el más relevante, que permite la adaptación de la Policía a un entorno democrático es el de la reforma policial⁶, la cual se ha originado durante el “fin de [un] conflicto armado interno, negociaciones y acuerdos de paz, fin de períodos autoritarios y restablecimiento de la democracia, grandes cambios políticos (...) [o por un] nivel de crisis o desprestigio totales [de la Policía]” (Basombrío, 2011, p. 19).

El fin de los conflictos armados y los procesos de paz que se dieron en Centroamérica en los 90s fueron el punto de inflexión en la región. Marcó el inicio de la más amplia y, hasta cierto punto, homogénea reforma de las instituciones policiales, se planteó como objetivos principales: “Desmilitarizar la seguridad interna, ubicar a la policía dentro de ministerios civiles, crear nuevas academias y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas” (Costa, 1995, 1999, citado en Costa & Neild, 2007, p. 114). En Sudamérica en cambio, los procesos de transición democrática o el fin de conflictos armados no generaron una priorización del tema de la reforma policial, esta surgió “en general a manera de respuesta a la brutalidad, corrupción e ineficiencia policial en un contexto de crecientes índices de criminalidad” (Buvinic & Morrison, 2000, citados en Costa & Neild, 2007, p. 114) y se caracterizó por ser heterogénea, incluyendo diversos tipos de iniciativas como la introducción de programas de policía comunitaria. En ese sentido:

Uno de los aspectos que caracteriza estas reformas policiales es su naturaleza parcial y frágil, por el hecho de que dependen altamente de figuras de liderazgo y generalmente no se sostienen en gobiernos sucesivos. Los reformadores se enfrentan a intereses particulares de la policía, la escasez de conocimiento entre la ciudadanía y la dificultad para implementar políticas públicas en un escenario en el que las políticas de seguridad con frecuencia se reducen al aumento de recursos y de facultades policiales. Más aún, los esfuerzos contrarreformistas fácilmente encuentran asidero en medidas de mano dura que son demandadas por un público acostumbrado a enfoques de seguridad altamente represivos y que vive condiciones de creciente inseguridad (Costa & Neild, 2007, pp. 114-115).

Por otra parte, los procesos de reforma policial también se debieron a “la toma de conciencia por parte de los propios policías del cumplimiento de sus derechos y obligaciones, y de la comunidad y opinión públicas que les atribuyen un nuevo rol en la organización del Estado y la sociedad” (Barletta, 1992, citado en Couselo, 1999, p. 205). Asimismo, algunos de los aspectos positivos que ha dejado los procesos de reforma policial en la amplia agenda de trabajo

⁶ Proceso que se puede rastrear en “los años ochenta del siglo XX en contextos anglos y sajones” (Insyde, 2013, p. 9).

policial en Latinoamérica han sido “la profesionalización del trabajo policial, la modernización de sus estructuras organizativas y el aumento sostenido de los requerimientos para su formación y entrenamiento” (Dammert, 2012, p. 3). Por último, hay insuficientes estudios que traten a fondo la cultura organizacional policial latinoamericana, así como estudios que evalúen los resultados de las reformas policiales efectuadas hasta el momento (Frühling, 2009, citado en Fuentes, 2011).

1.3. Desarrollo de la institución policial en el Perú

La Policía Nacional del Perú (PNP) tiene sus raíces en la Guardia Civil, la Guardia Republicana, y la Policía de Investigación⁷ que “desde su creación hasta su unificación [en 1988], fueron concebidas como policías de acercamiento al vecino y que con su sola presencia infundían respeto y confianza” (Yépez, 2004, p. 294), estaban compenetradas con su comunidad:

Era el tiempo del policía de barrio, del policía líder, del señor comandante de puesto en provincias, del "tombo" de la esquina, del "tira" de las unidades de investigación de las comisarías, que basaban su liderazgo en la eficiencia de sus actividades, en la prestancia de su uniforme, en su capacidad de investigador y en la ética en el cumplimiento de sus funciones (Yépez, 2004, p. 294).

Durante los sucesivos gobiernos militares y, especialmente, con la aparición de movimientos subversivos y terroristas, se prioriza la defensa del Estado. La PNP se militariza profundamente, desaparece el patrullaje a pie, aumentan en intensidad las operaciones de rastillaje en los sectores socioeconómicos bajos, los policías se replegaron en las comisarías que se vieron convertidas en “pequeños cuartelillos con sus parapetos y bolsas de arena en la puerta principal, con el arma en ristre del vigilante de puertas que no permitía el normal acceso de los vecinos a sus instalaciones” (Yépez, 2004, p. 296), era la época del “Policía Contrasubversivo”.

La PNP junto al Ejército, al cual estaba subordinada, cometieron “una serie de atroces y sistemáticas violaciones de derechos humanos” (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, citado en Costa & Neild, 2007, p. 115) en nombre de la lucha contra el terrorismo, principalmente contra Sendero Luminoso. Vencido este movimiento comunista, la PNP, el Ministerio del Interior y el Ejército, fueron “capturados” por la cúpula de gobierno fujimorista de ese entonces, utilizaron a estas instituciones para sobreponer sus intereses que involucraban graves actos de corrupción (Youngers & Rosin, 2005, citados en Costa & Neild, 2007). Son por esas razones que a inicios del siglo XXI, con el resurgimiento de la democracia, había una marcada desvinculación y desconfianza entre la PNP y la población peruana, la cual resolvió emplear soluciones privadas:

⁷Fundadas en 1873, 1919 y 1922 respectivamente.

en los sectores pudientes, se contrataron servicios de vigilancia y de serenazgos⁸, instalaron alarmas, etc.; en los sectores pobres se optó por el “ajusticiamiento urbano”, es decir apaleamientos, enterramientos o crucifixiones (Yépez, 2004).

Tanto por la defensa del Estado frente al terrorismo como por la corrupción sistematizada en la PNP después de vencido este, se implantó en la policía peruana una lógica de orden y control de alcance nacional, no se enfocaba en el bienestar de los ciudadanos. De ahí que existan dificultades para la transparencia y rendición de cuentas del accionar policial hacia los ciudadanos, “cómo permitir que quien debe ser controlado tenga facultades de control” (Costa & Romero, 2010, p. 95). Además, a pesar de que el Perú tiene la ventaja de contar con una comisaria en “todos los estratos sociales y en todos los sectores geográficos del país” (Yépez, 2004, p. 271) y que muchas veces estas son el primer, a veces el único, contacto que tienen los ciudadanos cuando son víctimas de un delito o violencia (IDL, 2010), hay “comisarias que ni siquiera contestan el teléfono” (Costa & Romero, 2010, p. 95). Esa lógica de la PNP obstruye el trabajo conjunto con los gobiernos locales y su relación con los ciudadanos, aparte de que también están atrasadas tecnológicamente y tienen una corrupción generalizada. En general, “la PNP en sus últimos años ha priorizado el aspecto reactivo y represivo, descuidando labores preventivas como la vigilancia, el patrullaje y el acercamiento a la comunidad” (IDL, 2005, citado en Oré, 2015, párr. 20).

1.3.1. Experiencia de la reforma policial del Perú

Según Basombrío (2011), la reforma policial peruana del 2001 fue iniciada y liderada por el MININTER, no fue concebida desde el interior de la PNP, surge a raíz del destape de la altísima corrupción del gobierno de Fujimori, el cual utilizó el sistema de inteligencia de la PNP en beneficio propio, lo cual que ocasionó una grave crisis en el país. El equipo encargado de la reforma⁹ no estaba vinculado políticamente al partido político oficialista Perú Posible, por lo cual no recibió su apoyo. Además, a diferencia de los países de Centroamérica, no contaron con apoyo internacional financiero o político.

A pesar de no ser concebida dentro de la PNP, la reforma generó cambios drásticos: en la instrucción de las escuelas policiales se reforzó el sentido de servicio y protección al ciudadano, y el accionar dentro del marco de la ley y respeto por los derechos humanos; se reestructuró

⁸ Se originaron en el distrito de Miraflores (Costa & Neild, 2007).

⁹ “El único antecedente para una reforma era un documento desarrollado por un pequeño grupo de oficiales de la policía durante el gobierno de Paniagua, presentado en julio del año 2001” (Costa & Neild, 2007, p. 115).

organizacionalmente la PNP, destacando la descentralización y la orientación hacia la eficiencia en el uso de recursos y la incorporación de prácticas gerenciales del sector privado (Rospigliosi, 2004, citado en Basombrío, 2011); y se planteó como objetivo acercar la institución policial a los ciudadanos a través de las Oficinas de Participación Vecinal y luchar contra la corrupción generalizada en la PNP (Basombrío, 2011). Por otro parte, varios oficiales de alto rango de la PNP que estaban inconformes con los cambios que impulsaba la reforma argumentaron que el “proceso de desmilitarización podría minar la disciplina, traer pérdida de beneficios y llevar al abandono de tradiciones institucionales” (Costa & Neild, 2007, p. 121), y que solo se necesitaba una mayor asignación de presupuesto y un fortalecimiento del marco legal del accionar policial para resolver los problemas en la PNP.

Los principales líderes del proceso de reforma “salieron de sus cargos públicos por razones ajenas a un fracaso o cuestionamientos a ese proceso” (Basombrío, 2011, p. 18). Durante el gobierno de Alan García, los intentos de reforma tanto para la PNP como para el sistema de seguridad fueron sustituidos “por anuncios de nuevos planes operativos policiales los que han sido reemplazados con cada cambio en la conducción de la Policía o del ministerio” (Basombrío, 2011, pp. 21-22), había una gran inestabilidad en las estrategias policiales.

En síntesis, las instituciones policiales han sido por mucho tiempo instrumento del poder político de turno y han adoptado la cultura y prácticas de las instituciones militares, cumplían una labor no enfocada en el bienestar del ciudadano. Al retornar la democracia a los países latinoamericanos se impulsó cambios conceptuales como prácticos sobre la forma de ejercer la labor policial para adecuarla a este nuevo contexto y a problemas no antes vistos como la alza en las tasas de delincuencia, es en esa dirección que los procesos de reforma policial buscan modernizar las instituciones policiales, y en el caso peruano, buscan volver acercar la PNP a los ciudadanos. Uno de los medios frecuentemente usados para renovar a las instituciones policiales es la creación de programas de policía comunitaria, lo cual será tratado a continuación.

2. Desarrollo de la policía comunitaria en el mundo y Latinoamérica

Hay expertos que afirman que los primeros ensayos de policía comunitaria surgieron en Inglaterra en el siglo XIX¹⁰, pero oficialmente se le atribuye a Estados Unidos, Canadá y Europa; aunque tal vez las acciones de las organizaciones mundiales y regionales fue más relevante

¹⁰ Durante los primeros 25 años, se le atribuye su formulación a Sir Robert Peel, impulsor de la Policía Metropolitana de Londres (Insyde, 2013). Cabe recordar los modelos anglosajón y continental mencionados en el apartado sobre la Institución policial en el mundo.

(Instituto para la Seguridad y la Democracia [Insyde], 2013). Algunos de los ensayos del modelo que cuentan con una adecuada documentación dentro de un contexto no Latinoamericano fueron:

Tabla 1: Policía comunitaria en un contexto no Latinoamericano

Institución policial	Motivos o medios
Policía Metropolitana de Londres (Inglaterra)	Debido a una fuerte presión social.
Policía Montada de Canadá	Como consecuencia del propio desarrollo de esa institución más que por algún tipo de presión.
Policía Nacional de Japón	Facilitó la colaboración ciudadana, se crearon koban y gonin-gumis*. Cabe indicar que la policía japonesa tiene una fuerte centralización.
Policía de Israel	A través de su Guardia Civil desarrollaron programas de enfoque comunitario. Cabe señalar que la población israelí tiene una notoria apatía respecto a la participación ciudadana en el quehacer público.
Policía de Sudáfrica	Después del apartheid y en un contexto de reconciliación social se aprobó en 1995 la Ley de la Policía que tiene un enfoque comunitario.
Policía de Chicago (Estados Unidos)	Aplicó el programa de enfoque comunitario Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS).
Policía de Boston (Estados Unidos)	Aplicó el programa de enfoque comunitario Same Cop Same Neighborhood (SC/SN).

Adaptado de: Insyde (2013).

Nota: (*) Los koban son casetas en las esquinas de grandes ciudadanas y los gonan-gumis son un grupo de 5 personas de ciertas áreas que apoyan a la Policía.

A inicios de los 90s, la policía comunitaria contaba con gran acogida en el mundo (Gianakis & Davis, 1998; Liou & Savage, 1996; Müller, 2010; Thacher, 2001), y es en esa década cuando llega a Latinoamérica en donde “cada anuncio de reforma policial (...) ha sido seguido por el lanzamiento de un Programa de Policía Comunitaria dirigido a mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad” (Frühling, 2003, p. 39). Los primeros ensayos en Latinoamérica ocurrieron en:

Tabla 2: Policía comunitaria en Latinoamérica

Institución policial	Motivos o medios
Policía Nacional Civil (El Salvador)*	Como consecuencia de los procesos de paz.
Policía Nacional de Guatemala (en Villa Nueva)*	
Policía Nacional de Costa Rica (en El Hatillo)*	Se contaba con un alto grado de organización comunal.
Policía de Sao Paulo (Brasil)	Por la presión social debido a la excesiva violencia y corrupción de unas fuerzas policiales altamente militarizadas.
Policía de Belo Horizonte (Brasil)	

Tabla 2: Policía comunitaria en Latinoamérica

Institución policial	Motivos o medios
Carabineros (Chile)**	Utilizó el “Plan Cuadrante” que surgió en respuesta al aumento de la delincuencia.

Adaptado de: Insyde (2013).

Nota: (*) El enfoque de policía comunitaria es la base de los planes nacionales de seguridad ciudadana de estos países.

(**) La institución policial chilena es respetada y considerada libre de corrupción por sus ciudadanos (Insyde, 2013).

2.1. Policía Comunitaria en el Perú

Acorde a la experiencia de Díaz (2009)¹¹, hubieron ensayos de policía comunitaria en las comisarías de Cruz Blanca en Huacho en el 2002; La Victoria en Chiclayo en el 2004 (ver anexo A); y Tarapoto en el 2005. Aunque estos ensayos fueron iniciativas del propio comisario, no fue algo institucional. Entre sus características y problemas destacan la:

Tabla 3: Características y problemas de los ensayos de policía comunitaria en el Perú

Características	Problemas
a) Sectorización territorial de la jurisdicción de patrullaje.	a) Dificultades en el cambio de actitud de los policías hacia las actividades de acercamiento a los ciudadanos y en mejorar el trato brindado hacia ellos, los cuales fueron identificados como los principales obstáculos.
b) Fomento del trabajo conjunto con el gobierno local y otras entidades.	b) Alto nivel de corrupción policial.
c) Gran acercamiento a la comunidad: visitas a los hogares de los ciudadanos, reparto del número telefónico del comisario y encargados policiales.	c) Serias carencias de recursos logísticos y en la infraestructura de las comisarías, pero que fueron aminoradas por el apoyo de la sociedad civil, esta también apoyó con incentivos para los policías.
d) Acciones de fiscalización de los ciudadanos, por ejemplo, los miembros de las juntas fiscalizaban que los vehículos de patrullaje cumplieran sus rondas, lo hacían a través de un cuaderno que era elaborado en las comisarías y entregado posteriormente al comisario.	
e) Fomento de programas preventivos en las oficinas de participación ciudadana (OPC) de las comisarías, por ejemplo, el programa de vecino vigilante, que informaba sobre los delitos ocurridos.	
f) Aumento de la confianza de la población hacia los policías de su distrito.	

Adaptado de: Díaz (2009).

Asimismo, en el año 2013, se ensayó la aplicación de un programa de policía comunitaria en la jurisdicción de la comisaría de Yerbateros (lugar de alta peligrosidad) en el AA.HH. cerro

¹¹ El general en situación de retiro Julio Díaz Zulueta fue comisario en las dos primeras y en la tercera ocupó un cargo administrativo.

El Pino en el distrito de La Victoria en Lima a través del Plan de Operaciones N° 003 Recuperación del cerro El Pino – 2013. En esta experiencia se enfatizó las acciones preventivas y de trabajo con la comunidad a través de las OPC, y a diferencia de las experiencias ya señaladas, no hubo un énfasis en el trabajo con el gobierno local. El plan fue elaborado por la recién creada Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP y fue de conocimiento del MININTER y el Presidente de la República, por lo que se le asignó recursos humanos y logísticos (Oré, 2015).

Por otro parte, en el 2016 se realiza el segundo curso-taller¹² que “tuvo como objetivo fortalecer las capacidades de los comisarios en la perspectiva de policía comunitario, y en específico, tratar el medular tema del acercamiento entre la comunidad y el policía” (IDL, 2016a, p. 1), estuvo dirigido a los comisarios de la Región Policial Lima. Contrario a lo esperado, se encontró un consenso sobre la utilidad de la policía comunitaria e incluso los comisarios señalaron el contenido de las capacitaciones que necesitaban para internalizarla, por ejemplo, sobre estrategias de acercamiento a la comunidad y participación policial en los CODISEC. Los comisarios pudieron identificar estas dificultades y potencialidades:

A través de medios cuantitativos, el IDL (2016a) encontró que la mayor dificultad es la actitud policial, resaltando la poca importancia atribuida al trabajo preventivo, seguida de la falta de recursos logísticos y monetarios asignados a las OPC y las comisarías. Por medios cualitativos, las dificultades encontradas fueron agrupadas en dos categorías:

Tabla 4: Dificultades para la aplicación de la Policía Comunitaria según los comisarios de Lima

Institucional	Personal
a) Estructura policial: centrada en el control del delito, la productividad policial se mide a través del número de arrestos, capturados, armamento incautado, etc. Además, el número de policías en las comisarías es insuficiente, especialmente en las OPC cuyo trabajo no es debidamente apreciado por sus colegas. b) Deficiente infraestructura de las comisarías. c) Inadecuado equipamiento de las OPC.	a) Poca profesionalización debido a la mínima formación en temas de policía comunitario, “aparece como último punto dentro de un silabo” (IDL, 2016a, p. 11). b) Actitud del personal policial hacia el trabajo preventivo y con las juntas vecinales (principal obstáculo). “Es común encontrar policías que no apoyan la organización vecinal debido a que a través de ella se consigue fiscalizar los actos ilícitos cometidos en muchas de las comisarías” (IDL, 2013, p. 9).

Adaptado de: IDL (2016a).

Dentro de las potencialidades identificadas por los comisarios se encuentran:

- La reconstrucción de la relación Policía-comunidad, reconocida como imprescindible.

¹²“En febrero del 2002 se realiza el primer seminario taller de Policía Comunitaria” (Díaz, 2009, p. 12).

- El restablecimiento de la confianza hacia la Policía debido a la coproducción de seguridad y rendición de cuentas.
- La generación de mejores resultados a través del trabajo articulado con los ciudadanos.
- La reducción de la percepción de inseguridad debido a la presencia policial.
- Un mejor diagnóstico, control e inteligencia policial debido a la información de los ciudadanos.

Aunque también señalaron que “para el crimen violento y organizado era preferible destacar la labor de la investigación criminal e inteligencia policial” (IDL, 2016a, p. 13). Un comisario entrevistado en el segundo curso-taller comentó:

No hay en el mundo una institución que tenga tanta y estrecha relación con la comunidad como la policía. Los empresarios ven por sus ganancias, el personal médico por los enfermos de hospitales y clínicas. En cambio, nosotros los policías estamos con todos (IDL, 2016a, p. 13).

Como se puede apreciar, en el caso peruano, no hubo un desarrollo continuo de programas de policía comunitaria pues estos programas fueron “desactivados” durante el gobierno de Alan García. No obstante, a la policía comunitaria se le atribuye un potencial para mejorar la situación de seguridad ciudadana, en especial la relación con los ciudadanos que como ya se mencionó en la sección anterior, no es buena. También resalta que, según las experiencias ya señaladas, cambiar la actitud de los agentes policiales hacia el trabajo según la policía comunitaria sea el principal obstáculo. Asimismo, ensayos de programas de policía comunitaria han tenido lugar en distintas partes del mundo por diversos motivos y se han desarrollado con relativo éxito bajo diferentes contextos por lo que se infiere que, hasta cierto punto, un programa de policía comunitaria tiene el potencial de poder adaptarse al contexto donde se aplique, entonces, como ya se ha referido a la institución policial peruana, en la siguientes secciones se tratará sobre las características de la seguridad ciudadana en el Perú y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

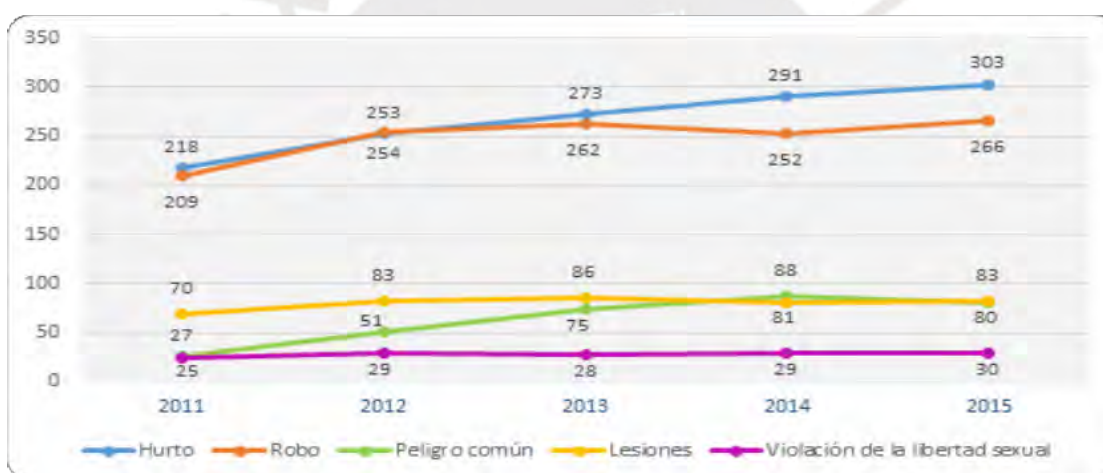
3. Situación de seguridad ciudadana en el Perú

Según el Anuario Estadístico Policial 2016, a fines de ese año hubo una disminución del 3.52% en la totalidad de incidencia delictiva denunciada respecto al 2015. Los delitos contra el patrimonio representaron el 67.9% del total de delitos cometidos y han mantenido una tasa de

crecimiento promedio del 6% anual desde el 2011 hasta el 2016. En segundo lugar se encuentran los delitos contra la seguridad pública¹³ con un 13.20% (PNP, 2017).

El Anuario Estadístico de Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011- 2016 señala que a nivel nacional la tasa de personas de 15 años a más que han sido víctimas de algún hecho delictivo ha disminuido en promedio 2.24% anual dentro del periodo del estudio, siendo 28.8% la tasa a finales del 2016. Los tipos de delitos con mayor incidencia¹⁴ son los delitos contra el patrimonio¹⁵ y dentro de ellos resaltan abiertamente los robos y hurtos a personas naturales. Asimismo, la población de 15 años a más que fue víctima de un hecho delictivo y realizó la denuncia ha disminuido en promedio 0.16% anual, siendo 12.8% la tasa a finales del 2016 (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2017). Cabe indicar que la victimización se refiere a las personas que han sido víctimas de algún hecho delictivo, independientemente si hicieron la denuncia (IDL, 2016).

Figura 1: Tasa de denuncia de principales delitos por 100 mil habitantes (2011-2015)



Adaptado de: IDL (2016).

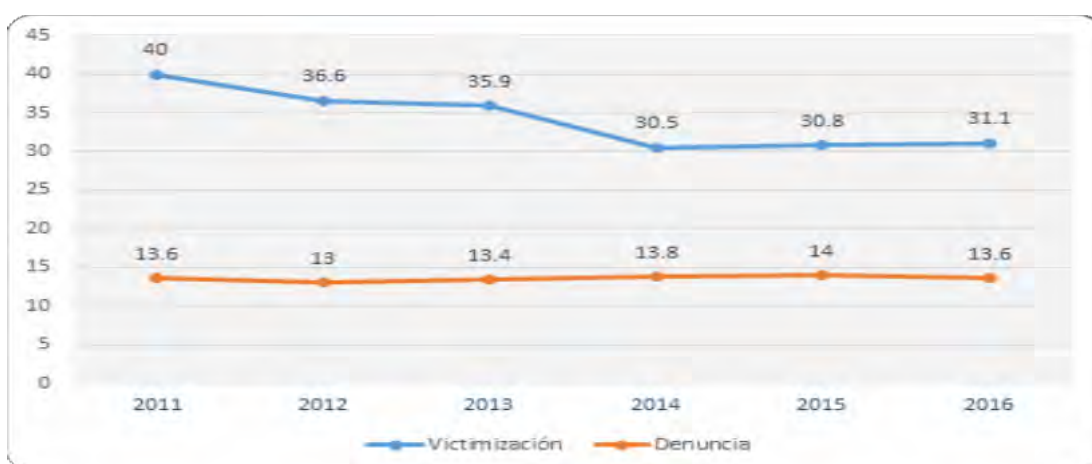
Como se puede apreciar, los delitos con más denuncias son los hurtos y robos con 303 y 266 denuncias por cada 100 mil habitantes. Por otra parte, entre los principales motivos para la no denuncia se encuentran el considerar esa acción como una pérdida de tiempo, el no conocer al delincuente, la poca importancia del delito y la desconfianza en la PNP (IDL, 2016). A continuación, se muestra un gráfico sobre la brecha que existe respecto a la denuncia de delitos:

¹³ Como la micro comercialización de drogas, tenencia ilegal de armas, entre otros (PNP, 2017).

¹⁴ Los otros tipos son los delitos contra la salud, honor, economía, etc. (PNP, 2017).

¹⁵ Hurto, robo, apropiación ilícita, estafas, otros.

Figura 2: Evolución de la victimización versus denuncia por parte de la población víctima (2011-2016)



Adaptado de: IDL (2016).

Respecto a la sensación de inseguridad, esta ha aumentado en promedio 0.76% anual desde el 2011, siendo 90% la tasa a finales del 2016 (INEI, 2017). Por otra parte, las estadísticas del INEI “no están desagregadas ni por sexo ni por estrato socioeconómico, no incluyen todos los delitos ni los lugares donde se perpetran, lo que mostraría cómo varían según los grupos sociales” (IDL, 2016, p. 22). Asimismo, los robos afectan componen gran parte de la percepción de inseguridad ciudadana como se verá en la siguiente tabla:

Tabla 5: Población de 15 años a más con percepción de inseguridad en los próximos 12 meses por tipo de delito (%)

Tipo de hecho delictivo	Enero-junio 2014	Enero-junio 2015	Enero-junio 2016	Diferencia
Robo de dinero, cartera, celular	77,6	77,5	82,4	4,8
Robo a su vivienda	70,1	74,9	74,4	4,3
Robo de vehículo	44,3	39,1	38,6	-5,7
Amenazas e intimidaciones	38	38,8	41,5	3,5
Extorsión	7,9	20,3	28,2	20,3
Maltrato y ofensa sexual	13,6	13,1	13,4	-0,2
Secuestro	12,8	14,1	17,2	4,4

Adaptado de: IDL (2016).

Cabe resaltar que el sistema de generación de información sobre seguridad ciudadana nacional es precario y a veces contradictorio, “no sabemos prácticamente nada del fenómeno delictual, de sus articulaciones con el crimen transnacional, la generación de bandas dedicadas al crimen organizado y de sus características locales. Sí sabemos que impactan fuertemente a todos

los ciudadanos que viven atemorizados” (Dammert, 2012a, pp. 3-4). Consecuencia de lo anterior, es que se realizan diagnósticos inexactos, por lo que la formulación, monitoreo y evaluación de PP en la materia se vuelve complicado (MININTER, 2013). Asimismo, son pocas las organizaciones civiles nacionales que abordan temas de seguridad ciudadana, entre ellas destacan el Instituto de Defensa Legal (IDL), Ciudad Nuestra y el Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Entonces, cabe la pregunta: “¿A qué se debe que la academia de las ciencias sociales no cobre preocupación expresa en su producción sobre este problema? (...) a una situación generalizada: el divorcio entre la realidad y la producción de las ciencias sociales” (IDL, s.f., p. 12).

Por otro lado, Basombrío (2011) realiza un análisis sobre la situación de seguridad en el país e identifica como favorable: la todavía manejable situación delincencial respecto a otros países de la región, por ejemplo, en el Perú no existen pandillas juveniles que generen el nivel de violencia de los Mara Salvatrucha (MS-13) en Guatemala o los niveles de violencia en México; el que la PNP no tenga una influencia política significativa; y el fortalecimiento de los gobiernos locales en seguridad preventiva. Asimismo, los principales problemas que compiten con los de seguridad ciudadana son los de orden público, destacando las recurrentes manifestaciones sociales de gran magnitud, el uso de la “vía directa” es muy extendido en el Perú; el creciente narcotráfico en la selva y los remanentes de Sendero Luminoso; la preferencia por políticas de “mano dura” y la corrupción policial. Todos estos problemas generan inestabilidad¹⁶ en el Gobierno debido a los grandes riesgos políticos que conllevan, los cuales se ven agravados con los problemas de inseguridad ciudadana que condicionan “la aprobación o desaprobación del gobierno [de turno]” (IDL, s.f., p. 9).

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013–2018 (PNSC) ha identificado estos factores de éxito para su estrategia: liderazgo político; dotación de recursos por medio de la lógica de presupuesto por resultados; y el compromiso y participación activa de organizaciones públicas y de la sociedad civil (MININTER, 2013). Asimismo, reconoce como imprescindible la participación ciudadana en el trabajo articulado de la PNP con los gobiernos subnacionales, principalmente, y otras organizaciones estatales y de la sociedad civil, también se establece el uso del patrullaje integrado entre policías y serenazgos, mapas del delito y sectorización territorial. El PNSC “constituye una respuesta pública integral y participativa contra la violencia y la delincuencia en el Perú” (Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], 2015, p. 85). Aunque

¹⁶ En el periodo 2012 – 2015 hubo siete ministros del sector interior (tal vez el sector más inestable en los sucesivos gobiernos): Oscar Valdés Daniel Lozada, Wilmer Calle, Wilfredo Pedraza, Walter Albá, Daniel Urresti y José Luis Pérez (IDL, s.f.).

el trabajo articulado entre los actores que propone el plan ha ocurrido pocas veces; además, tiene un inadecuado y poco profundo diagnóstico situacional del problema de la inseguridad ciudadana (IDL, 2013).

Según lo señalado en el PNSC, en la PNP se ha identificado corrupción en tres niveles: administrativo, en el manejo de recursos; operativo, durante la prestación del servicio policial hay poco monitoreo o controles; y en el ámbito político, los policías otorgan su “lealtad” a los políticos que les brindan privilegios. (MININTER, 2013). Esta corrupción generó que la PNP, junto al Poder Judicial y el congreso, haya sido percibida como una de las instituciones menos adecuadas para combatir la inseguridad ciudadana. No obstante, los ciudadanos demuestran una alta tolerancia a actos de corrupción (Proética, 2012, citado en MININTER, 2013).

Dentro de los objetivos estratégicos del PNSC se encuentran el fortalecimiento del SINASEC, la toma de espacios públicos, la promoción de la participación ciudadana, la modernización de la PNP, y el aumento de la confianza de los ciudadanos hacia la PNP a través del fortalecimiento de su “rol preventivo-disuasivo, comunitario y educativo” (IDL, 2013, p. 9). Sin embargo, la instrucción policial impartida en las academias tendría poco que ver con lo propuesto. De igual forma para el fomento de la participación ciudadana, la cual no es valorada por la mayoría de policías.

Acorde a Costa, Moscoso y Romero (2010), los infructuosos intentos del gobierno peruano en la creación de PP de seguridad ciudadana coherentes y efectivas han originado una serie de iniciativas locales autofinanciadas en su mayoría, que se basan en el liderazgo de las autoridades locales, la participación ciudadana, la cooperación interinstitucional y la capacidad para generar diagnósticos y planes que sean coherentes con los recursos disponibles. Los autores destacan que en el Perú hay un creciente protagonismo de los gobiernos locales, los cuales actúan a través del mejoramiento del servicio de serenazgo; que las organizaciones vecinales tienen una alta capacidad para contribuir a la mejora de la seguridad ciudadana; y se están desarrollando innovadoras iniciativas preventivas locales para disminuir la delincuencia juvenil.

3.1. Indicadores de seguridad ciudadana en Lima

El observatorio ciudadano Lima Cómo Vamos realizó un estudio sobre la percepción de la calidad de vida en Lima Metropolitana y Callao durante el 2016, en el cual encontró que por séptimo año consecutivo la inseguridad y delincuencia han sido percibidos como el principal problema. En Lima Metropolitana solo el 3.8% se siente satisfecho con la situación de seguridad ciudadana y solo un 10.3% se siente seguro. Asimismo, el 49.6% de los problemas en la seguridad ciudadana lo representan los robos callejeros, seguidos por la drogadicción o venta de drogas,

robos en viviendas y la presencia de pandillas, siendo sus tasas 15%, 13.3% y 9.1% respectivamente. También se encontró que la sensación de inseguridad ha ido en aumento en los últimos siete años, aunque la frecuencia de actos delictivos ha disminuido (Lima Cómo Vamos, 2017). Respecto al desempeño de los agentes policiales, el serenazgo y las juntas vecinales, se les calificó como malos en general, pero el serenazgo pudo obtener la calificación “buena/muy buena” con un 17.6%; y más del 50% manifestó que no conoce o no hay juntas vecinales donde vive. Cabe indicar que el INEI (2017) también señala que las denuncias por comisión de delitos en Lima han disminuido un 8.2% en el 2016 respecto al 2015.

3.2. Indicadores de seguridad ciudadana en el distrito de San Miguel

Según el Anuario Estadístico de la Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011- 2016, el distrito de San Miguel¹⁷ no ha estado incluido en los treinta distritos con mayor número de denuncias por comisión de delitos durante ese periodo, pero es a fines del 2016, en comparación con los demás distritos de Lima, que San Miguel alcanza la tasa de variación negativa más alta respecto a las denuncias por comisión de delitos: un -67.9% (ver anexo B), y dentro de esta tasa los delitos contra el patrimonio han tenido una variación de -74%. Solo un distrito aparte de San Miguel ha logrado obtener una variación negativa que supera el -60%: Santa María del Mar; solo dos distritos tienen una variación negativa entre el -55% y -60%: La Perla y Punta Hermosa. Sin embargo, se debe tener en cuenta el nivel poblacional de esos distritos: al 2015 fue de 1,608, 7,609 y 58,817 respectivamente, y la de San Miguel fue de 135,506 personas (INEI, 2017).

Acorde a lo señalado en esta sección, la delincuencia común es lo que más afecta a los ciudadanos peruanos, tanto por ser víctima de un hecho delictivo como por el temor a serlo. Asimismo, existe una percepción negativa sobre las acciones que la PNP realiza respecto a estos problemas, expresión de ello son las bajas tasas de denuncia y la desconfianza hacia los policías peruanos. Además, existe poco control sobre los agentes policiales durante su trabajo operativo lo que propicia actos de corrupción. Para atender parte de esta problemática, la estrategia nacional de seguridad ciudadana ha reconocido como imprescindible la participación ciudadana y la necesidad de un trabajo articulado entre la PNP, gobiernos subnacionales y los ciudadanos organizados, aunque esto haya sucedido poco en la práctica. Por último, uno de los objetivos de la estrategia nacional de seguridad ciudadana es el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual es explicado a continuación.

¹⁷ La situación delictiva del distrito se trata a profundidad en el capítulo 5 de esta investigación.

4. Sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

El SINASEC se crea en el año 2003 con la Ley 27933; sin embargo, no se especificó “qué tipo de sistema era. Motivo por el cual no le permitía al sistema mismo operar como tal y articular sus funciones con las demás instituciones Estatales” (MININTER, 2013, citado en PUCP, 2015, p. 25), se convierte en sistema funcional el 9 de diciembre del 2012 con el DL N° 1135. Según el Decreto Supremo N° 011-2014-IN, este sistema tiene como ente rector al Ministerio del Interior, entiende la seguridad ciudadana como una acción de colaboración Estado-ciudadanía y busca fomentar acciones preventivas principalmente y tiene como objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades. Algunos de los principios sobre los cuales se rige son: coordinación y articulación entre actores públicos y de la sociedad civil; integralidad entre las acciones de prevención y reacción; participación ciudadana; ética y transparencia; y rendición de cuentas.

Este sistema tiene una estructura similar a otros países de la región, está compuesto por cuatro instancias de coordinación interinstitucional: i) Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC); ii) Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC); iii) Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC); y iv) Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC) (Pillaca, 2015). El CONASEC, es el “máximo organismo del Sistema, encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas, planes y actividades de alcance nacional vinculados a la seguridad ciudadana, con autonomía funcional y técnica” (Decreto Supremo N° 011-2014-IN, art. 10), está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros¹⁸ y compuesto por el Ministro del Interior y los ministros, o sus representantes, de los sectores Justicia, Educación, Salud, Economía y Finanzas, entre otros.

Asimismo, el SINASEC tiene serias deficiencias en las capacidades técnicas de generación de información de delitos y violencia, “las unidades proveedoras de datos al interior de cada institución no trabajan con criterios comprobables institucionalmente, sino que responden solo a necesidades propias y a su organización territorial” (IDL, 2013, citado en Pillaca, 2015, p. 36). Hay una fuerte dependencia de las estadísticas generadas por la PNP y el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público; sin embargo, la estadística entre estos dos puede diferir notablemente, por ejemplo, en el 2011 la estadística sobre homicidios fue totalmente distinta, generando así una “distorsión en la interpretación real sobre la magnitud del problema” (Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad, 2013, citado en Pillaca, 2015, p. 35). Además,

¹⁸ Anteriormente era el Ministro del Interior quien lo presidía.

para conocer la percepción de inseguridad ciudadana en el país, el SINASEC utiliza data proveniente de organizaciones que no son parte del mismo y/o de organizaciones internacionales.

Dada las características de esta investigación, no se profundizará en las características del CONASEC, CORESEC o COPROSEC, sólo se abordará el CODISEC.

4.1. El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana

El CODISEC¹⁹ es una “instancia de diálogo, coordinación y elaboración de políticas, planes, programas, directivas y actividades (...) Articula las relaciones entre las diversas entidades del sector público y el sector privado que forman parte del SINASEC” (Decreto Supremo N° 011-2014-IN, art. 21). A continuación, se muestran los miembros que deben componer un comité:

Tabla 6: Miembros de un CODISEC

A.	Alcalde de la jurisdicción, preside el comité, el cargo indelegable y bajo responsabilidad.
B.	El(los) comisario(s) de la PNP [a cuya jurisdicción pertenece el distrito.
C.	Un representante del Poder Judicial y Ministerio Público.
D.	Un representante de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por las comisarías.
E.	Un representante de las Rondas Campesinas.
F.	Otras autoridades del Estado y/o representantes de instituciones civiles de ser necesario.

Adaptado de: Decreto Supremo N° 011-2014-IN.

La experiencia en la realización de estos comités ha demostrado que en general tienen una baja capacidad técnica para la formulación de planes de seguridad ciudadana, altas dificultades para articular esfuerzos con otras organizaciones públicas y privadas, y una falta de compromiso de los gobiernos locales que se hace evidente durante los ciclos políticos, los cuales afectan el rendimiento de los comités, por ejemplo, durante las elecciones Regionales y Municipales del 2014 (IDL 2013; PUCP, 2015), todo esto afecta el cumplimiento de sus principales funciones:

Tabla 7: Principales funciones de un CODISEC

A.	Aprobar el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, además de otros planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana en el ámbito distrital, y realizar su monitoreo, supervisión y evaluación.
B.	Estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana en el distrito y en coordinación con el Comité Provincial correspondiente.
C.	Promover la organización de las Juntas Vecinales de su jurisdicción.
D.	Coadyuvar a la implementación de los centros de videovigilancia y observatorios provinciales de seguridad ciudadana.
E.	Promover el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos en materia de seguridad ciudadana y fomentar las iniciativas sobre la materia en el distrito.

¹⁹ En adelante comité.

F.	Realizar por lo menos una consulta pública ordinaria trimestral para informar sobre las acciones, avances, logros y dificultades, debiendo convocar a las diversas organizaciones de la sociedad civil presentes en el distrito.
----	--

Adaptado de: Decreto Supremo N° 011-2014-IN.

La evaluación del desempeño de los miembros del comité, y las otras instancias, es realizada por el CONASEC, pone especial atención en la asistencia, la cual es obligatoria y bajo responsabilidad; en la disposición para brindar información y cooperar con otros miembros del comité; y la participación en las actividades realizadas en el marco de los planes de seguridad ciudadana aprobados (Decreto Supremo N° 011-2014-IN). A pesar de eso, a nivel nacional y regional persisten dificultades en cuanto a la asistencia de los miembros y en la falta de presupuesto (Defensoría del Pueblo, 2015, 2017). En Lima Metropolitana²⁰, aparte de la inasistencia, donde resalta la de los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público, existen faltas de consenso respecto a las acciones de inversión y audiencias de consulta ciudadana. Por otra parte, hay un nivel aceptable en relación al desarrollo de sesiones y planificación (Defensoría del Pueblo, 2015).

Acorde al Decreto Supremo N° 011-2014-IN, las sesiones del comité pueden ser: ordinarias; una vez al mes, previa convocatoria e instalación por parte de la autoridad que lo preside; o extraordinarias, convocadas por sus presidentes cuando lo estimen necesario o a petición de la mayoría simple de sus miembros, con el propósito de atender temas prioritarios relacionados a la seguridad ciudadana. Hay quórum si están más de la mitad de los miembros, los cuales tienen voz y voto, también hay invitados, pero solo tienen voz. Las Secretarías Técnicas son responsables de los Libros de Actas de las sesiones, los cuales deben contener: el registro de los asistentes, asuntos tratados, sentido de la votación de cada uno de los miembros asistentes, abstenciones u omisiones, y acuerdos, los cuales se adoptan por mayoría simple de los asistentes. Además, un comité debe promover la participación ciudadana en las siguientes acciones preventivas:

Tabla 8: Acciones preventivas de participación ciudadana promovidas por el CODISEC

A.	Organización, capacitación, equipamiento y asistencia legal y médica a las juntas vecinales de seguridad ciudadana procurando integrar sus acciones con las de la PNP, Gobiernos Regionales y las Municipalidades.
B.	Organización de sistemas de alerta temprana con la participación de la población organizada.
C.	Coordinación con las organizaciones sociales de base como los Comité del Vaso de Leche, Comedores Populares, etc. y organizaciones no gubernamentales (ONG).
D.	Constitución de redes comunitarias de prevención de la violencia familiar y de género.
E.	Participación del sector privado y medios de comunicación.

²⁰ Se hicieron “dos supervisiones a 48 CODISECs de Lima Metropolitana y una a cinco CODISECs del Callao” (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 61).

F.	Colaboración con la PNP.
----	--------------------------

Adaptado de: Decreto Supremo N° 011-2014-IN.

Por último, las organizaciones sociales en un distrito se clasifican en dos: de carácter territorial, aquí se encuentran las juntas vecinales de seguridad ciudadana que son promovidas por la PNP y apoyan las actividades preventivas, informativas y de proyección social²¹ de esta última, y las juntas vecinales comunales que se encargan de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios; y de carácter funcional, aquí se encuentran las que representan y promueven el bien vecinal común como el comité de vaso de leche, comedores populares, entre otras (Decreto Supremo N° 011-2014-IN).

4.1.1. Experiencia en el desarrollo de los CODISEC de Lima

Costa, Romero y Yépez (2008) analizan los resultados de una encuesta²² realizada por Ciudad Nuestra en el 2008 sobre la percepción de los alcaldes y jefes policiales sobre los comités en que participan. En este estudio se encontró algunas coincidencias e interesantes discrepancias entre alcaldes y policías respecto a una misma pregunta, las cuales es resumen en la siguiente tabla:

Tabla 9: Percepción de los alcaldes y jefes policiales de Lima sobre el funcionamiento de los CODISEC

Pregunta	Alcaldes	Jefes policiales
¿Se cumplen las decisiones del comité?	86% (sí)	27% (sí)
¿La comunidad participa en la elaboración de diagnósticos de seguridad ciudadana?	60% (sí)	20% (sí)
¿Quién elabora y actualiza el mapa del delito?	50% dijeron que solo el secretario técnico. 50% que es una labor conjunta entre municipio y Policía.	87% dijeron que ellos mismos lo hacen.
¿Cuáles son las fuentes para elaborar el mapa del delito?	44% dijeron que es a partir de las estadísticas policiales y del serenazgo.	86% dijeron que a partir de sus propias estadísticas.
¿Se aplican los planes de patrullaje integrado? (todos los alcaldes cuentan con personal de serenazgo).	67% indicó que sí, es de óptimo funcionamiento. 70% indicó que la autoridad policial lidera el patrullaje integrado.	100% dijeron que no existe tal tipo de patrullaje.

²¹ Consiste en brindar una serie de servicios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, pueden ser servicios de salud, educativos, etc.

²² La muestra es de los 15 alcaldes y 29 policías que respondieron. Sólo incluye 15 distritos cuya población representa “casi el 40% de los habitantes de Lima Metropolitana”(Costa. Romero & Yépez, 2008, p .10).

Tabla 9: Percepción de los alcaldes y jefes policiales de Lima sobre el funcionamiento de los CODISEC

Pregunta	Alcaldes	Jefes policiales
¿Quiénes asisten con regularidad a las sesiones del comité?	La autoridad judicial asiste poco.	La autoridad judicial asiste poco.
Opinión sobre la actuación y liderazgo de los miembros del comité.	Tenemos un alto rendimiento al igual que los policías y los representantes vecinales. La autoridad judicial tiene bajo rendimiento.	Tenemos un alto rendimiento y los alcaldes uno regular. Los representantes vecinales tienen un rendimiento aceptable. La autoridad judicial tiene bajo rendimiento.
¿El comité ha influido favorablemente en la situación de seguridad ciudadana del distrito?	Muy favorable: 27% Favorablemente: 60% Regular: 13%	Muy favorable: 0% Favorablemente: 100% Regular: 0%
¿Cómo evalúa el funcionamiento de su comité?	Muy bueno: 27% Bueno: 47% Regular: 12% Malo: 7%	Muy bueno: 0% Bueno: 93% Regular: 7% Malo: 0%
¿Cuáles son las principales fortalezas de su comité?	Coordinación interinstitucional con participación vecinal. Liderazgo del alcalde.	Coordinación interinstitucional con participación vecinal. La participación de la PNP.
¿Cuáles son las principales debilidades de su comité?	Poco apoyo institucional a los miembros. Insuficiente recursos.	Insuficientes recursos. Intereses políticos del alcalde. Poco apoyo institucional a los miembros.

Adaptado de: Costa, Yépez & Romero (2008).

Según los autores, a diferencia de los policías, en general los alcaldes sí viven en el distrito donde trabajan y suelen quedarse por más tiempo en el mismo cargo o en uno afín, razones por la cual son más conocedores de la problemática general del distrito, aunque la misma naturaleza de sus funciones ayuda en eso. No obstante, policías y alcaldes coinciden en que los primeros conocen mejor la problemática de seguridad ciudadana del distrito.

Dentro de las percepciones mostradas resalta la total discrepancia respecto a la ejecución del patrullaje integrado, los autores lo explican por el “rechazo de las actuales autoridades policiales al trabajo integrado de la policía y el serenazgo” (Costa, Romero & Yépez, 2008, p. 18); y la atribución de marcados intereses políticos a los alcaldes, razón por la cual los policías recomendaron que los comités no sean presididos por alcaldes, mientras que estos últimos

recomendaron que se debería fortalecer su liderazgo para hacer cumplir los planes y demás iniciativas del comité.

En cuanto a las coincidencias, resalta que reconocieran como mayor fortaleza del comité el ser “un buen espacio de coordinación institucional, que cuenta con participación ciudadana, factor fundamental para el adecuado diseño, evaluación y supervisión de las políticas de seguridad” (Costa et al., 2008, p. 38); y la poca asistencia y rendimiento de las autoridades judiciales, a pesar de que tiene un rol importante en temas de seguridad.

El estudio también encontró que los comités tienen pocos vínculos con los COPROSEC, pero más vínculos con el CONASEC, que para los policías la falta de recursos constituye su mayor limitante, y que hay una relativa coincidencia sobre la importancia de las actividades preventivas y el trabajo multisectorial. En suma, estas diferentes visiones de la misma problemática “genera que el resto de integrantes de los comités tampoco cuenten con una visión integral de la problemática” (Costa et al., 2008, p. 44).

a Principales actores en un CODISEC según la experiencia del Instituto de Defensa Legal

Acorde al IDL (2010), los principales actores dentro de un comité son tres: los gobiernos locales, PNP y ciudadanía; los cuales actúan a través del alcalde, comisario y las juntas vecinales respectivamente. Los roles de estos actores son:

Tabla 10: Rol de los principales actores que mejoran la seguridad ciudadana según el Instituto de Defensa Legal

Gobiernos locales	Comisaría	Juntas vecinales
Liderar la lucha por la seguridad ciudadana a través de los Comités Provinciales y Distritales, coordinando esfuerzos con la Policía Nacional y con los vecinos en el diseño y la implementación de políticas públicas en la materia.	Luchar frontalmente con la delincuencia, a través de estrategias tanto preventivas como represivas, partiendo de un enfoque de policía comunitaria, el cual tiene como protagonistas a los comisarios de cada localidad, quienes deben estar en constante contacto con su comunidad; y asumir el rol de apoyo al Ministerio Público en la investigación de los hechos delictivos señalado por el Nuevo Código Procesal Penal.	Organizar Juntas Vecinales para colaborar con la Policía Nacional en las labores de prevención del delito, brindándole información oportuna y manteniendo a la población en estado de alerta frente a cualquier amenaza para su seguridad.

Adaptado de: IDL (2010).

Asimismo, señala que hay “una serie de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en virtud de las cuales los alcaldes están llamados a liderar la lucha por la seguridad ciudadana, diseñando e implementando políticas públicas en la materia” (IDL, 2010, p. 16). Entre ellas están:

- Artículo 197 de la Constitución Política del Perú: las municipalidades deben brindar el servicio de seguridad ciudadana en cooperación con la PNP.
- Ley N° 29611 que modifica la Ley N° 29010 Ley que faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a disponer de recursos a favor de la PNP.
- DIRECTIVA N° 01 -2009-DIRGEN-PNP/EMG: Lineamientos para la efectividad en la ejecución del Patrullaje Local Integrado, entre la PNP y los gobiernos locales.

4.2. El cuerpo de serenazgo municipal

Prácticamente todas las municipalidades de Lima tienen un cuerpo de serenazgo, está bastante normalizada su presencia en los gobiernos locales. Empezaron a ganar legitimidad social desde su creación, pues sus acciones respondían a las necesidades de los ciudadanos, los que a su vez les informan de los problemas que pueden ocurrir. A diferencia de la PNP, los serenazgos tienen mayor presencia y visibilidad, pues cuentan con mayores recursos humanos y logísticos, pero “el secreto de su éxito no reside tanto en los recursos invertidos (...) sino principalmente en su concepción del servicio público” (Costa & Romero, 2010, p. 93), el cual se basa en su respuesta directa a las demandas en seguridad ciudadana, al uso más transparente de recursos respecto a los policías, lo cual favorece al control ciudadano, y al estar descentralizado sus servicios, se acoplan mejor a las necesidades de los ciudadanos del distrito donde laboran. Además, la opinión pública cree que la presencia del serenazgo también significa una presencia policial pronto a llegar. En general, los cuerpos de serenazgos son un fenómeno poco estudiado aún (Costa & Romero, 2010).

Los servicios que brinda el serenazgo se pueden agrupar en tres: “en primer lugar, es un instrumento de autoridad del alcalde; en segundo término, se encarga del patrullaje y la vigilancia de las calles; y por último, atiende los pedidos de intervención del público” (Costa & Romero, 2010, p. 21). Asimismo, las llamadas que reciben los serenazgos tienen que ver más con problemas de convivencia entre ciudadanos que con delitos. Sin embargo, dado que no pueden realizar arrestos, salvo el arresto en situación de obvia flagrancia, ni portar armas o realizar investigaciones después de sucedido el delito, entre otras atribuciones, los serenazgos necesitan de la presencia policial. De esa forma pueden contar “con un mayor respaldo legal para su

accionar; y, de otro lado, que los policías cubran un mayor radio de acción” (Morante, 2015, p. 4).

Como se mencionó, legalmente los municipios, a través de su cuerpo de serenazgo principalmente, deben trabajar coordinadamente con la PNP, pero varias veces sucede que “ninguna de las partes está dispuesta a ceder en autoridad ante ninguna de ellas” (Morante, 2015, p. 3). Asimismo, como cada cuerpo de serenazgo acata las ordenanzas de su respectivo municipio, sus labores pueden diferir bastante, lo cual dificulta aún más el planeamiento para un trabajo coordinado con los policías si se tiene en cuenta que la cooperación entre estos dos actores tampoco está reglamentada, lo que genera que esta relación tenga “diversas trabas, recelos y tecnicismos que [la] vuelven más compleja e intrincada” (Morante, 2015, p. 3). Aunque ha habido precedentes donde “alcaldes pusieron en manos de la Policía los recursos de sus serenazgos [pero] fracasaron rápidamente por su mala gestión” (Costa & Romero, 2010, p. 96).

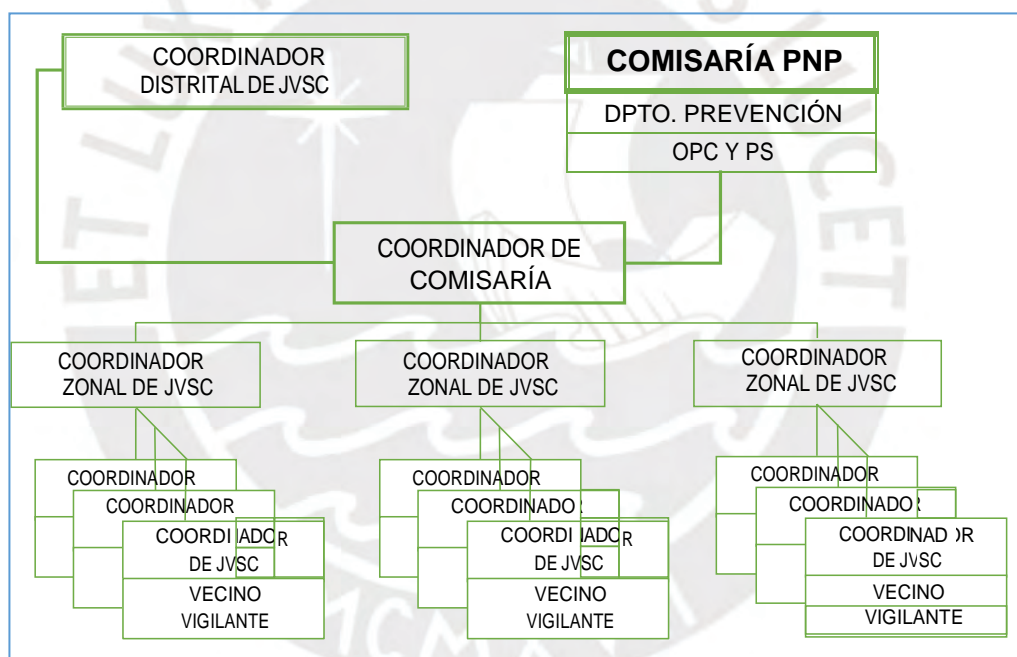
Dado el mayor contacto con los ciudadanos respecto a los policías, los serenazgos se vinculan con más organizaciones dentro de un distrito, siendo el lazo más estrecho con las juntas vecinales, “lo que confirma el carácter esencialmente ciudadano y democrático del servicio (...) su patrullaje se diseña sobre la base de coordinaciones muy estrechas con los vecinos organizados” (Costa & Romero, 2010, p. 28). Cabe indicar que se hace referencia a las juntas vecinales organizadas por la municipalidad, que para Costa y Romero (2010), son preferibles a las organizadas por las comisarías.

Por otra parte, la gerencia de seguridad ciudadana de una municipalidad suele estar dirigida por un policía en situación de retiro o por civiles (Costa et al., 2008) y el cargo de gerente y jefe de serenazgo suelen ser cargos de confianza, “lo que significa que pueden ser removidos en cualquier momento por decisión del alcalde. Este control civil y democrático de la labor del serenazgo es una de las principales explicaciones del éxito que ha ido adquiriendo” (Costa & Romero, 2010, p. 34). En cuanto a la gestión de los recursos humanos en el área de serenazgo: el proceso de selección tiene escasa regulación, suelen ser reclutados sin reparar en requisitos mínimos. La formación del personal, en general, es bastante inadecuada e insuficiente, por lo que tienden a realizar acciones para lo cual no están facultados. Los tres grandes desafíos de un área de serenazgo son “establecer mecanismos claros de cooperación con la Policía (...) asegurar su progresiva profesionalización —atendiendo especialmente la selección y formación de los serenos— y encontrar mecanismos para reducir las inequidades entre ellos [y los policías]” (Costa & Romero, 2010, p. 97).

4.3. Las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por las comisarías

Según la Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN, las juntas vecinales son organizaciones sociales base conformada por un mínimo de 10 miembros vinculados entre sí (por residir en el mismo vecindario, trabajar en el mismo lugar, etc.) dentro una unidad básica territorial determinada por el comisario, solo puede haber una junta por unidad básica territorial. Tienen un trabajo voluntario, solidario y no remunerado. Su objetivo es apoyar a las OPC de las comisarías en actividades de coordinación, prevención, proyección social y brindar información sobre delitos o violencia en su comunidad. Una de sus actividades es la participación en las rondas mixtas, las cuales son un tipo de patrullaje preventivo que solo se puede realizar con participación del personal policial, pero pueden participar otras autoridades. La estructura orgánica de las juntas es la siguiente:

Figura 3: Estructura Orgánica de las Juntas Vecinales a Nivel Distrital



Adaptado de: Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN.

Cabe indicar que las juntas están dentro de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP (ver anexo C) y el coordinador distrital representa a las juntas en el comité.

Las juntas son promovidas por el personal OPC a través de acciones de acercamiento a la comunidad y sensibilización sobre la participación, el personal debe capacitarlas en diversos temas y asistir a todas las reuniones de coordinación de las juntas, incluidas las reuniones de los coordinadores de las juntas con los comisarios, los cuales tienen como una de sus funciones

específicas difundir permanentemente los principios de la policía comunitaria. Además, el personal OPC debe establecer las necesidades de materiales contemplados en el Programa Presupuestal 0030: Reducción de Delitos y Faltas que afectan la Seguridad Ciudadana para la realización de sus actividades, las cuales estarán costeadas e incluidas en el Plan de Trabajo Anual de Promoción que será aprobado por el comisario e incluido en las actividades del Plan Local de Seguridad Ciudadana del siguiente año (Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN).

El Comandante PNP Guillermo Bonilla indica que las juntas deben tener una participación “activa, constante y permanente” (Bonilla, 2008, citado en IDL, 2010, p. 25) y para alcanzar eso, recomienda enfáticamente que deben estar separadas de la esfera política ya que puede desfigurar el objetivo para el cual fueron creadas. También propone que el buen desempeño de las juntas se basa en “tres elementos fundamentales: capacitación, disciplina y equipamiento” (Bonilla, 2008, citado en IDL, 2010, p. 26). Además, dado que las juntas vecinales no reciben paga por los riesgos que corren, sería útil el otorgamiento de seguros de salud (IDL, 2010).

Como se ha señalado, los CODISECs se crearon para lograr un trabajo coordinado entre sus miembros, pero justamente, uno de sus principales problemas actuales es la falta de un trabajo articulado y de consenso entre sus miembros. Esto se evidencia también entre dos de sus principales integrantes: el comisario y el alcalde. Por ello, no se ha logrado la realización de actividades relevantes como el patrullaje integrado. Además, el alcalde actúa principalmente a través del personal de serenazgo respecto al cual se resalta que tiene mejores recursos y mayor cercanía y colaboración con los ciudadanos que los miembros de la PNP; en contraposición, tienen serios problemas en cuanto a la selección de su personal y la formación que se les imparte y carecen de las atribuciones que los policías sí poseen. A pesar de ello, es claro que el personal policial y de serenazgo se complementan.

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se desarrollan los elementos teóricos con los que se analizará la ejecución de la política pública de seguridad ciudadana a nivel local Vecindario Seguro basado en la policía comunitaria, en ese sentido, este capítulo se divide en 3 secciones. En la primera sección, se aborda lo que es una política pública²³, los diversos tipos de recursos que utiliza para realizar sus fines, entre otros aspectos. Asimismo, se profundiza en las PP de seguridad ciudadana, señalando el desarrollo del concepto de seguridad ciudadana y el consenso actual en torno a él, para así tener un mejor entendimiento de lo que significa generar seguridad para los ciudadanos. Además, se señalan las características, problemas y factores de éxito de las PP de seguridad ciudadana según la experiencia de diversos autores.

En la segunda sección se comparan tres modelos de gestión pública, para poder elegir el más acorde al contexto actual y se explican sus componentes, sustentando la vinculación de este modelo con el tema de esta investigación. La última sección profundiza en la teoría de policía comunitaria señalando las diversas conceptualizaciones existentes para llegar a elegir un concepto que será utilizado en la investigación, para después explicar sus componentes y su aplicación práctica, entre otros aspectos.

1. Políticas públicas de seguridad ciudadana

1.1. Políticas públicas: definición

El punto de inicio de una PP son los problemas públicos, los cuales son “impedimentos que un estado, es decir, un gobierno o administración debe resolver para satisfacer las necesidades de la sociedad” (Graglia, 2004, citado en Arguedas & Ugarte, 2008, pp. 33-34). Un Estado puede tomar acciones (o también decidir no hacer nada) para pasar de una situación A a otra situación B más beneficiosa, la forma que pueden tomar estas acciones pueden variar enormemente, pues “responden a valores predominantes o consensos sociales de una etapa definida de evolución de una sociedad y reflejan las realidades de cada una de ellas en un determinado momento” (Arguedas & Ugarte, 2008, p. 22).

Según Subirats et al. (2008), el concepto de PP²⁴ ha sido objeto de una gran variedad de definiciones que varían desde lo más abstracto hasta lo más operativo. Por ejemplo, se ha definido una PP como “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972, 1984, citado en Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008, p. 36). Aunque todas las definiciones comparten

²³ En adelante PP.

²⁴ Se formuló por primera vez en los 70's en Europa.

significados, la gran mayoría tiende a resaltar algún elemento, actor, factor o eje problemático como más relevante; por esa razón, se usará la definición propuesta por los autores ya que no resalta algún elemento de antemano. Entonces, una PP es:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats et al., 2008, p. 38).

Asimismo, los autores hacen referencia a dos tipos de PP: institucionales, enfocadas en la reorganización de instituciones estatales a través de un cambio en las “reglas constitucionales y reglas reguladoras de las organizaciones administrativas” (Subirats et al., 2008, p. 106); y sustantivas, buscan resolver un problema público en específico que afecta directamente al ciudadano, se enfocan en lo operativo. Ambas se relacionan en tanto que las primeras son el marco general sobre el que se pueden desenvolver las segundas. Sin embargo, estas últimas, en base a la experiencia en su ejecución, pueden desarrollar una serie de reglas formales e informales necesarias para llevar su cometido y que pueden llegar incluso a oponerse diametralmente al marco general propuesto por las PP institucionales, generando así un cambio en estas (Subirats et al., 2008).

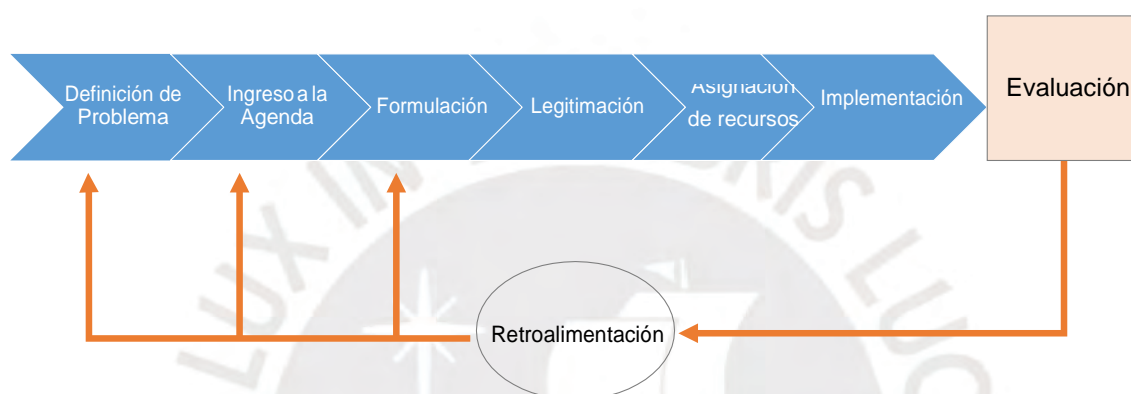
1.1.1. Políticas públicas: elementos constitutivos

Para entender mejor la definición de una PP, se explicará brevemente sus elementos constitutivos según Subirats et al. (2008): i) busca resolver un problema social reconocido políticamente como público; ii) existen grupos-objetivos (target-groups) en el origen del problema público sobre los cuales se quiere modificar u orientar su conducta; iii) coherencia en su formulación; iv) existencia de diversas decisiones y actividades ejecutadas por diversos actores; v) continuidad en el tiempo del programa de intervenciones concretas e individualizadas; vi) papel clave de los actores públicos: actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base a una representación jurídicamente fundada, de lo contrario, las decisiones tomadas básicamente serían políticas empresariales; vii) existencia de actos formales en la fase de implementación; y viii) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

1.1.2 Ciclo de las políticas públicas

Como no todos los elementos constitutivos pueden situarse en cualquier momento del desarrollo de una PP, por ejemplo, no se puede empezar con la formulación si no se ha definido cuál es el problema público por resolver, se utilizará la esquematización del desarrollo de una PP propuesto por Peters (1996, citado en Arguedas & Ugarte, 2008), la cual abarca desde el surgimiento del problema público hasta la evaluación de las acciones realizadas para resolverlo. El esquema es el siguiente:

Figura 4: Ciclo de las políticas públicas



Adaptado de: Peter (1996, citado en Arguedas & Ugarte, 2008).

Si bien el autor propone un modelo lineal, no implica que “este proceso es mecánico u orgánico en sus fases, sino [que estamos] adoptándolo simplemente por sus bondades para ayudar a explicar las diferentes etapas por las que transita una iniciativa hasta convertirse en una política pública” (Arguedas & Ugarte, 2008, p. 23). Entonces, la razón por la que se eligió este modelo es ilustrativa, pues las fases o etapas dentro del ciclo de las PP pueden “cruzarse, retroalimentarse, reforzarse o negarse entre sí (...) [los] procesos decisorios de las políticas públicas son procesos complejos y dinámicos donde conviven varios procesos al mismo tiempo” (Alza, 2013, citado en Díaz & Leguía, 2014, p. 15). A continuación, se explicará brevemente cada fase:

En la primera fase, los diversos problemas sociales llegan hasta los decisores de PP bajo la forma de situaciones específicas, se “moldea” el problema y se selecciona a los actores que participarán en la definición del mismo, lo cual es crucial; en la segunda, debido a diversas razones, solo algunos de los problemas que están en la agenda del Gobierno (todos los problemas que requieren atención) pasan a la agenda política (logran la atención de los políticos), lo que les brinda la oportunidad de ser solucionados; en la tercera, se plantean todas las alternativas posibles para resolver el problema público, los criterios técnicos toman mayor relevancia; en la cuarta, los potenciales beneficiarios y afectados de una determinada PP “hacen sentir sus posiciones a través

de los actores políticos o representantes de sus respectivos grupos de interés” (Arguedas & Ugarte, 2008, p. 36); en la quinta, sucede el acto formal de asignación de recursos a una PP que, por haber llegado hasta esta fase, significa que es considerada como técnica y políticamente viable; en la sexta, se pone en marcha la PP, la cual fracasará si en las fases anteriores no se ha planeado adecuadamente el cómo se ejecutará, el apoyo político es fundamental; en la última, se analiza si la PP cumplió sus objetivos, pero se debe tener en cuenta que si desde la fase de formulación no se ha contemplado la forma en que se va a evaluar, el riesgo de asignar recursos a actividades infructuosas aumenta y las oportunidades de aprendizaje por la experiencia se desaprovechan (Arguedas & Ugarte, 2008).

Con relación al aspecto decisorio, a nivel micro, lo componen cuatro elementos: un acto de voluntad, existencia de alternativas, un proceso para llegar a la elección final y un mínimo potencial de transformación de la realidad. Si no existen las dos primeras, no hay decisión en una PP; del tercer elemento se destaca que la decisión pudo haberse tomado tiempo atrás, es decir antes de que el proceso de decisión de una PP haya finalizado, por lo que la decisión puede obedecer a ciertos valores prioritarios que los tomadores de decisión persiguen; respecto al cuarto elemento, si no puede alterar en alguna forma la realidad, no tiene sentido realizar una decisión (Dente & Subirats, 2014).

a. Consideraciones respecto a las fases de ejecución y evaluación

Mintzberg (1996) subraya que bajo cualquier perspectiva dentro del ámbito de la gestión subyace uno de estos supuestos: es posible aislar actividades concretas tanto una de las otras como de las autoridades directas responsables de su ejecución; el rendimiento puede evaluarse en forma completa y adecuada a través de medidas objetivas, sin interferencia política; y las actividades pueden confiarse a directivos profesionales autónomos responsables del rendimiento. Como plantea el autor: “Para aislar las actividades del control jerárquico directo (...) es necesario formular políticas claras, sin ambigüedades, desde la esfera política para que sean ejecutadas en la esfera administrativa” (Mintzberg, 1996, p. 203), y deben ser bastante estables en el tiempo. La separación de esas esferas por períodos extensos es un mito. Sobre el segundo supuesto, como la gran mayoría de las actividades del Gobierno se complementan entre sí, establecer una relación causal entre ellas es difícil, lo cual dificulta una correcta evaluación. Es más, el autor propone que muchas actividades se encuentran en el sector público precisamente porque es casi imposible poder evaluarlas. El tercer supuesto hace referencia a un culto al “liderazgo heroico”, pero si se le observa más detenidamente, se pueden encontrar contradicciones entre los propósitos de las decisiones del líder y los objetivos que se le han encomendado.

1.1.3 Recursos de las políticas públicas

Así como en la definición de PP, en la tipología de recursos también se suele resaltar tal o cual recurso. Por ejemplo, “(...) para los economistas (...) [el] trabajo, capital (natural y artificial) y organización; para los juristas (...) [el] derecho de intervención, de participación en la toma de decisiones, etc. (...)” (Subirats et al., 2008, p. 70). Entonces, se utilizará la tipología propuesta por Subirats et al. (2008) debido a su neutralidad y porque ha sido planteada con el fin de analizar PP. A continuación, se presentará gráficamente los diez recursos que se utilizan en una PP, puede haber más obviamente, y se les explicará brevemente:

Tabla 11: Recursos de una política pública

Recurso	Definición
Recurso jurídico (derecho)	“Constituye la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros)” (Subirats et al., 2008, pp. 71-72).
Recurso humano (personal)	“Tanto en términos cuantitativos o cualitativos, está en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores” (Subirats et al., 2008, p. 73).
Recurso económico (dinero)	“Es el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible (...) está entre los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 77).
Recurso cognitivo (información)	“[Es] un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública (...) conocimientos (...) en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver (...)” (Padioleau, 1982, citado en Subirats et al., 2008, p. 77). Este recurso es vital en las fases de una PP, en particular durante la fase de implementación, ya que las investigaciones han demostrado que una similar distribución entre los actores de una PP es una condición para una buena ejecución (Knoeffel & Kissling-Näf, 1998; Kissling-Näf, 1997, citados en Subirats et al., 2008).
Recurso interactivo (organización)	“Construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores” (Subirats et al., 2008, p. 79).
Recurso confianza (consenso)	“Entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo respecto a las modalidades de producción y los contenidos y resultados del proceso de implementación (outputs) se ha ido convirtiendo en un recurso primordial para toda política pública” (Subirats et al., 2008, p. 81). El consenso entre los actores puede economizar el uso de otros recursos como el derecho o el tiempo. Además, la aprobación del planteamiento de una PP por parte del grupo objetivo y los beneficiarios finales otorga una legitimidad que la vía legal no puede dar, otorga una legitimidad secundaria sin la cual la PP se paralizaría debido a presiones de estos grupos.
Recurso cronológico (tiempo)	Es muy poco considerado en la literatura sobre análisis de PP, “a pesar de que los problemas de (falta de) tiempo figuren prácticamente en todos los informes gubernamentales y parlamentarios, y constituya el objeto esencial de un gran número de conflictos en la ejecución de nuevas políticas públicas” (Subirats et al., 2008, p. 83).

Tabla 11: Recursos de una política pública

Recurso	Definición
Recurso patrimonial (infraestructura)	“Engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso” (Subirats et al., 2008, p. 84), su utilidad se expresa en facilitar el cumplimiento del objetivo de la PP y en la comunicación entre los actores. Se clasificarán en: infraestructura, referente a edificios, salas de reunión o similares, sistemas informáticos, etc.; y logísticos, referente al equipamiento.
Recurso mayoría (apoyo político)	Alude al apoyo político que una PP obtiene desde el inicio (legitimación primaria) y a través de todas las fases del ciclo de PP (segundo aspecto de la legitimación primaria). Los autores se refieren al Parlamento, pero a nivel local se le reemplazará por actores con influencia dentro la comunidad.
Recurso violencia (fuerza)	“La capacidad de los actores públicos para obligar físicamente a un individuo o al grupo-objetivo de una política pública (...) no debe subestimarse (...) la sola amenaza de recurrir a la fuerza puede ser determinante” (Subirats et al., 2008, pp. 88-89). De igual manera, los grupos objetivos y beneficiarios finales pueden hacer uso de este a través de manifestaciones violentas, etc. Tal vez sea sobre el que más cuidado se deba tener, ya que puede generar una profunda pérdida de consenso.

Adaptado de: Subirats et al. (2008).

Cabe recordar que cada recurso puede ser, hasta cierto grado, sustituido por otro, difícilmente se puede utilizar solamente uno y nunca se debe olvidar que esos recursos tienen como fin contribuir a alcanzar el objetivo de una PP.

1.2. Conceptualizando la seguridad ciudadana

1.2.1. El concepto de orden público

Por lo expuesto anteriormente, se puede inferir que el orden público, como concepto, tiene una marcada vinculación con el autoritarismo, supone “garantizar el orden previamente establecido desde los órganos de poder –implica certeza, represión y distanciamiento” (Couselo, 1999, p. 208). Acorde a Yépez (2004, citado en IDL, 2010), el orden público solo hace referencia a todo lo vinculado a evitar perturbaciones en espacios públicos, por lo que asemeja este concepto al de seguridad ciudadana en que su foco es la seguridad de los ciudadanos, pero enmarca al segundo más dentro de un ámbito local y responsabilidad multisectorial, mientras que el orden público lo garantiza el Estado. Además, el autor identifica el concepto de orden interno²⁵ con las características del concepto de orden público, aunque no hace énfasis en la defensa de los intereses particulares de la clase política gobernante.

Para Leal (2003, citado en Dávila, 2010), el mayor grado de militarización del concepto de seguridad ciudadana en Latinoamérica se dio en los 70s con los gobiernos militares y su

²⁵ Algunos lo llaman seguridad nacional, seguridad interior o seguridad pública, etc. (Dávila, 2010).

Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), la cual fue influenciada por la política de Estados Unidos y consideraba que, si el Estado estaba seguro, necesariamente los ciudadanos también. Tenía como objetivos proteger los “intereses nacionales” frente a los “enemigos” que básicamente eran cualquiera que se oponga a los intereses de las personas gobernantes, especialmente las ideologías de izquierda. Las violaciones de derechos humanos eran consideradas medios justificables. Asimismo, Carrión (2002, citado en Dávila, 2010) propone que el concepto de seguridad ciudadana ha evolucionado desde la DSN, la cual se transformó primero en el concepto de seguridad pública que considera que la violencia la genera un enemigo interno que busca dañar la institucionalidad, lo cual constituye un problema de orden público, este concepto todavía tiene una marcada herencia militar.

1.2.2. El concepto de seguridad ciudadana

Según Dammert, Mujica & Zevallos (2017), la conceptualización de seguridad ciudadana como distinta del orden público empezó durante los procesos de democratización en los 90s; sin embargo, no era entendida como un concepto multidimensional donde son varias las instituciones involucradas, por lo que su solución solo se vinculaba a cambios en el marco jurídico y análisis legales sobre la criminalidad. Acorde a Fuentes (2011), a medida que la investigación sobre seguridad ciudadana se iba desarrollando, el debate académico en Latinoamérica se centró “en torno a tres ejes principales: los determinantes institucionales que obstaculizan o favorecen determinadas reformas; las causas de la violencia y la evaluación de los instrumentos para medirla; y la relación entre percepciones de inseguridad y la política pública” (Fuentes, 2011, p. 7). A su vez, Dammert & Bailey (2005, citados en Fuentes, 2011) señalan que uno de los puntos importantes en los que se enfocó el debate fue en la “reforma policial para, por una parte incrementar su eficiencia y eficacia en el control del delito, y en segundo lugar respecto de su adaptación (o no) a un entorno de control civil democrática” (p. 8).

Por otro parte, desde un plano ideológico había diferentes explicaciones respecto a los problemas en la seguridad ciudadana: los que tenían una tendencia política de derecha atribuían la inseguridad a las “bajas penalidades del sistema, la ineficacia del castigo y la percepción generalizada que [infringir la ley trae beneficios pronto]” (Dammert, 2012, p. 2); mientras que los de izquierda se centraban en “explicaciones sistémicas donde las desigualdades, la falta de oportunidades, la pobreza y la fragmentación social eran los principales elementos de interpretación del fenómeno” (Dammert, 2012, p. 2). Algo en común de ambas posiciones, era no haber abordado el problema desde una perspectiva científica y lograr PP correctamente diseñadas.

Acorde a Dammert et al. (2017), la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) enmarca el concepto de seguridad ciudadana dentro del concepto de seguridad humana, el cual vincula distintos tipos de seguridad derivados de una serie de derechos fundamentales indisolublemente vinculados a la persona, “incluye acciones vinculadas con la seguridad alimentaria, sanitaria, ambiental, económica, etc.” (Dammert et al., 2017, p. 65), razón por la cual son exigibles al Estado, pero sin que eso signifique un rol eminentemente estatal, también es necesaria una participación ciudadana activa (IDL, 2010). En ese sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la seguridad ciudadana como:

La protección de un núcleo básico de derechos incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD 2013: 5). Así, se considera que la seguridad ciudadana es “una condición necesaria para el desarrollo humano y el desarrollo humano condiciona la seguridad ciudadana” (PNUD 2013: 8). Ello implica centrar las intervenciones en la reducción de la violencia y el delito, a partir de un conjunto de medidas preventivas y de control, ejecutadas desde un enfoque multisectorial (BID 2012: 6) (Dammert et al., 2017, p. 65).

El consenso en torno al concepto destaca el carácter preventivo; un enfoque multisectorial debido a que la inseguridad ciudadana abarca el miedo a ser víctima de un delito, la ocurrencia de delitos y diversas formas de violencia que no necesariamente son delitos, de igual forma, hay delitos que no tienen violencia; y a la vez tienen causas que pueden diferir aun dentro de un mismo gobierno local (Dammert et al., 2017); el trabajo articulado de actores estatales de diferentes niveles con organizaciones de la sociedad civil, y la participación ciudadana para la coproducción de seguridad, la cual “se ha reconocido como uno de los cambios principales en el paradigma de la seguridad ciudadana” (Dammert, 2012, p. 1). En otras palabras, el concepto “It is framed and backed by the state but guided and shaped through active public engagement”²⁶ (Inter-American Commission on Human Rights, s.f.; Costa, 2012; Inter-American Development Bank, 2012, 2010, 2009, citados en Muggah, 2017, p. 296).

No obstante, Moriconi (2011) resalta que la conceptualización de la seguridad ciudadana se ha enfocado en el hecho violento, dejando de lado un profundo debate político sobre qué y cómo debe ser entendido el “buen vivir”. Se considera como ciudadano seguro al que está libre de ser víctima de algún tipo de violencia derivada de la acción de otra persona, pasando por alto otras posibles inseguridades del ciudadano. Además, hay una marcada atención en aspectos

²⁶ “Está enmarcado y respaldado por el Estado, pero guiado y moldeado a través de un compromiso público activo” (traducción literal).

técnicos, se descarta “todo aquello que no pueda ser cuantificado [y, por consiguiente, evaluado] (...) «la política se vuelve management» (...)” (Moriconi, 2011, p. 620). Por otro lado, si se amplía el concepto sería contraproducente para su operatividad (Serra, 2004, citado en Bodemer, 2005), se necesita mayor teorización al respecto (Muggah, 2017).

1.3. Políticas públicas de seguridad ciudadana

Dammert (2012) señala que la experiencia de los actores gubernamentales, académicos, etc. respecto al desarrollo de PP de seguridad ciudadana, ha resultado en el reconocimiento de una serie de cambios que giran en torno a estos factores: multidimensionalidad de la inseguridad ciudadana y la necesidad de complejizar las PP dirigidas a solucionar el problema; afianzamiento de la necesidad de acciones preventivas en las PP; coordinación entre los niveles de gobierno, dentro de los cuales el gobierno local se ve convertido en “el espacio ideal para la implementación de iniciativas que tengan un impacto directo sobre las necesidades de la ciudadanía” (Dammert, 2012, p. 1); y colaboración ciudadana. Asimismo, Dammert y Zúñiga (2007, citados en Dávila, 2010) subrayan que el centro de atención de una PP de seguridad ciudadana debe ser la búsqueda de sus causas en factores estructurales como la pobreza y no en acciones de disuasión, para así lograr resultados sostenibles. Por otra parte, diversos organismos multilaterales señalan que son cuatro los servicios esenciales de seguridad ciudadana que debe proveerse a los ciudadanos: prevención de la violencia y el delito; control y persecución del delito; rehabilitación y reinserción social; y atención a las víctimas (MININTER, 2013).

Según Dammert y Paulsen (2006, citados en Dammert, 2012), los elementos claves para el funcionamiento de una política preventiva de seguridad ciudadana son: presencia de voluntad política sostenida; compromiso institucional; mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos; y financiamiento adecuado. Para Akpokdje, Bowles y Tigere (2002); Muggah, Aguirre y Chainey (2017); Organization of American States (OAS) (2011); Olavarria y Pantoja (2010) citados en Muggah (2017) y Moncada (2009), recabar y analizar datos de manera oportuna y confiable es esencial. Por su parte, Chioda (2017); United Nations Development Program (2013, 2010) y Vandereschueren, et al. (2009) (citados en Muggah, 2017), resaltan la coherencia de las PP de seguridad ciudadana con el contexto político, económico y social local.

Acorde a Dammert y Paulsen (2005) y Lunecke (2005) citados en Dávila (2010), los gobiernos locales son la mejor opción para enfrentar la inseguridad ciudadana debido a su cercanía con los ciudadanos, la facilidad, respecto a otras organizaciones de la localidad, con la que pueden articular a otras organizaciones públicas y de la sociedad civil, y el “poder político para situar este tema en la agenda pública” (Lunecke, 2005, citado en Dávila, 2010, p. 9). Sin

embargo, Dammert (2012) señala algunos obstáculos: la necesidad de resultados inmediatos por parte de la ciudadanía, limitada capacidad gubernamental y la presencia de un debate electoral permanente. Además, el protagonismo de los gobiernos locales se ve frenado por “profundas debilidades en la capacidad legal, financiera y de personal” (Dammert, 2012, p. 2).

Por otro lado, Dammert et al. (2017) afirman que hay poca vinculación entre la investigación académica sobre seguridad ciudadana y la creación de PP de seguridad ciudadana. Asimismo, Fuentes (2011) señala que la investigación académica todavía debe profundizar en el impacto de las lógicas electorales y que “existen fuertes incentivos para mantener el estatus quo y/o para generar políticas de mano dura (...) [aunque] esa misma opinión pública en la mayoría de los países desconfía de las instituciones de seguridad y no les brindaría mayores poderes” (Fuentes, 2011, p. 14); falta investigar más sobre el tema. Además, diversas investigaciones afirman que se deben realizar programas enfocados en mejorar la confianza entre los actores que tienen más posibilidades de influir significativamente en la situación de seguridad ciudadana (Lee, 2000; Torrente, 2008, citados en Dammert, 2012).

Respecto a la evaluación, Alvarado, Muggah y Aguirre (2015), Araya (2011); Cano y Rojido (2016); Fundación Ideas para la Paz (2012); Garcia, Mejia y Ortega (2013); Muggah y Aguirre (2013); Rau y Prosser (2010); Sherman (2012) y Tocornal, Tapia y Ayala (2011) (citados en Muggah, 2017), concuerdan en que, a pesar de la gran cantidad de PP e iniciativas de otro tipo en seguridad ciudadana, existe poca evidencia que explique los resultados y outcomes²⁷. De igual forma, la evaluación de PP de seguridad con enfoque preventivo es un área en la que también hay mucho por investigar, “recién se comienza a evaluar el impacto de programas específicos (...) la evaluación de políticas es muy escasa” (Frühling, 2011, p. 5).

En toda la región latinoamericana existen bastantes casos de éxito, pero no han tenido una evaluación apropiada debido a que, entre otras cosas, desde su formulación no se pone énfasis en elaborar una metodología clara de evaluación que filtre, en la medida de lo posible, los efectos de elementos externos que también inciden en el objetivo y pueden llegar a solaparse con los efectos de la política, lo que dificulta realizar una aproximación de su verdadero impacto. En ese sentido, de 1,300 intervenciones de seguridad ciudadana en Latinoamérica y el Caribe que por lo menos contaban con suficiente documentación, solo 85 tenían evaluación y de esas solo 18 cumplían con un rigor científico formal (Muggah, 2017).

²⁷ Outcome son los resultados que se obtiene a partir del mediano o largo plazo.

1.3.1. Políticas de “mano dura” y la “descentralización punitiva”

A pesar del reconocimiento de la importancia de la prevención en una PP de seguridad ciudadana, las propuestas electorales en la región prefieren enfatizar PP de “mano dura” o “súper mano dura” que se expresan en propuestas violentas y reactivas, pero que muchas veces no llegan a materializarse una vez elegidos los candidatos que las propusieron, con lo cual, se vuelve a regresar a la inercia en el tema. Este tipo de políticas “obedecen en parte a los valores conservadores prevalecientes en el personal gubernamental que las ha impulsado; pero también a la percepción de éste que tales políticas encontrarán apoyo en la opinión pública” (Frühling, 2011, p. 5). Además, minan la legitimidad del Estado y dificultan el establecimiento de políticas preventivas que generan menos costos en el largo plazo, pues para implementarlas es necesario que la sociedad confíe más en el Estado (Fuentes, 2011). No obstante, la desconfianza en los gobiernos tal vez pueda ser explicada por el descontento ciudadano sobre las acciones de los políticos, por lo que hay una creciente demanda por participación ciudadana en el debate político, decisiones de PP y la prestación de servicios estatales (Bourgon, 2007). Aunque también se ha señalado que la sociedad civil en la mayoría de los países de Latinoamérica “no está preparada (...) suele demandar panaceas universales” (Bodemer, 2004, citado en Bodemer, 2005, p. 168).

Según Dammert (2012), la preferencia ciudadana por este tipo de argumentos se explica por varias razones, entre ellas está la facilidad con que los ciudadanos aceptan este tipo de políticas, pues ante una creciente sensación de temor, desinformación respecto a los avances académicos sobre el tema y una percepción de abandono por parte del Estado, los ciudadanos empiezan a buscar soluciones rápidas y visibles. Además, los candidatos a la presidencia con un discurso de prevención son fácilmente atacados en el terreno político por sus adversarios que “sí tienen mano dura contra la delincuencia”. Este problema no solo se manifiesta en las elecciones a nivel nacional, sino también a nivel local, este efecto es lo que Dammert (2012) llama la “descentralización punitiva”, lo cual es una réplica a nivel local del problema de aceptar PP de seguridad de estilo represivo-punitivo.

1.3.2. Sobre la prevención

Bodemer (2004, citado en Bodemer, 2005); Muggah, Szabo de Carvalho, Alvarado, Marmolejo y Wang (2016) y la Corporación Andina de Fomento²⁸ (2014) (citados en Muggah, 2017), señalan que la experiencia en intervenciones de seguridad ciudadana en Latinoamérica y

²⁸ El nombre completo de la organización es “Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina”.

Europa evidencian una ventaja práctica y conceptual de las acciones preventivas sobre las reactivas, las cuales ya no son efectivas debido a que, entre otras cosas, fallan al lidiar con los crímenes que no dejan víctima, debilitan la confianza del ciudadano en la Policía (Moore, 1992) e incluso pueden empeorar el problema de la inseguridad ciudadana (Muggah, 2017).

De manera general, se puede definir una acción preventiva como “toda tarea orientada a evitar que el delito ocurra” (Dammert, 2005, citado en Dávila, 2010, p. 8). Para De León-Escribano, Martínez y Sequeira (2004), la prevención “implica anteponerse, antelarse y/o adelantarse a posibles circunstancias que pueda ser previamente solventadas o por lo menos consideradas, para optar a las herramientas o condiciones, para que a su paso no ocasionen mayores problemas” (De León-Escribano et al., 2004, p. 9), debe tener un enfoque restitutivo y no vindicativo tanto para la víctima como para el delincuente, lo cual se interpreta como una orientación rehabilitadora del delincuente y reparadora para la víctima más que dirigida al castigo, pues excluir de la comunidad a las personas que han cometido una falta o delito probablemente no sea viable a largo plazo y derive en situaciones de enfrentamiento y mayor exclusión, se necesita un enfoque más integrador (Crawford, 1997, citado en Dammert, 2003).

Según Reyes (2001, citado en De León-Escribano et al., 2004), la clasificación epidemiológica de la prevención se divide en: primaria, acciones dirigidas a una población en general; secundaria, acciones dirigidas a una población en riesgo; y terciaria, acciones dirigidas a sujetos que cometieron un hecho delictivo. Asimismo, las Naciones Unidas (2000, citado en De León-Escribano et al., 2004) plantea 4 enfoques de prevención²⁹: desarrollo de la comunidad, centrado en mejorar la cohesión social; desarrollo social, vinculado a explicaciones estructurales del delito; y situacional, centrado en reducir las oportunidades de cometer una acción delictiva, pero no en las motivaciones del delito. Este último enfoque estaría “previniendo el hecho en sí, un tipo de delito o acción violenta, y no la raíz de la inseguridad y la violencia” (Moriconi, 2011, p. 622).

Para De León-Escribano et al. (2004) señala los tipos de acciones que se pueden tomar frente al delito: acciones correctivas, comprendidas en los códigos penales respecto a la ocurrencia de un delito; acciones reactivas, que solo suceden debido a la ocurrencia de un delito y buscan disminuir su frecuencia; acciones disuasivas, que suceden ante las amenazas o alertas de delito; y acciones proactivas, aquellas que se anticipan a la ocurrencia de un hecho delictivo en base al análisis de situaciones, eventos o condiciones, por ejemplo, una calle mal iluminada es una situación que puede contribuir a la ocurrencia de un hecho delictivo. Además, señala tipos de

²⁹ El cuarto enfoque es desarrollo de la infancia.

prevención: situacional, se centra en reducir las oportunidades de ocurrencia de un delito a través de la reconfiguración del entorno físico; social, centrada en los individuos en riesgo y los espacios sociales donde se desarrollan; y mixta o comunitaria, unión de las dos anteriores.

No está de más señalar el concepto de policía preventiva: “orienta su desempeño a conocer las posibles condiciones de vulnerabilidad de la población y las amenazas que aumentan el riesgo de victimización entre sus integrantes; incidiendo en mejorar las capacidades de la misma para prevenirlas, contenerlas y enfrentarlas” (De León-Escribano et al., 2004, p. 17). Asimismo, las acciones de la policía preventiva son reforzadas con la participación ciudadana, la cual es el “fundamento del desempeño de las policías preventivas” (De León-Escribano et al., 2004, p. 18). La participación hace posible y facilita: la legitimación del desempeño policial, al identificarse con la comunidad donde opera; la disminución de la corrupción y el abuso de la fuerza policial a través del control y fiscalización comunitario de la acción policial; el trabajo articulado entre policías y ciudadanos; y un flujo de información vital que permite la elaboración de planes en base a evidencias. Respecto a lo último, no se trata de convertir al ciudadano en un informante, pues eso puede ponerlo en peligro y generar desconfianza en la comunidad, “más bien es aquella que permite: conocer, organizar, accionar, coincidir o unificar esfuerzos en función de mejorar las capacidades de la población para enfrentar cualquier tipo de riesgo” (De León-Escribano et al., 2004, p. 18).

En esta sección se ha explicado lo que es una PP, algunos de los recursos de los que dispone para realizar sus fines, así como los factores de éxito y problemas (en especial los relacionados con la evaluación), de una política pública de seguridad ciudadana. También, se ha señalado el consenso en torno al significado actual del concepto de seguridad ciudadana en donde la participación ciudadana toma importancia, y los diferentes tipos de prevención. Estos elementos son de utilidad para el análisis de la implementación de la PP de seguridad ciudadana de nivel local Vecindario Seguro y para la definición del alcance de la investigación, lo cual se aborda los capítulos 6 y 4 respectivamente.

2. Modelo de gestión pública: New Public Service

Según Osborne (2006), existen tres modelos dominantes en la gestión pública: Public Administration (PA), desde finales del siglo XIX hasta finales de los 70s del siglo XX; New Public Management (NPM), hasta los inicios del siglo XXI; y New Public Governance (NPG), hasta la actualidad. En esta sección se explican y comparan estos tres modelos de gestión pública para después elegir el más acorde al contexto actual y desarrollar sus componentes.

2.1. Public Administration, New Public Management y New Public Governance

Acorde a Bourbon (2007)³⁰; Osborne (2006) y Robinson (2015), el primer modelo está influenciado por los conceptos weberianos de jerarquía y eficiencia que se basan en la idea de una racionalidad soportada en lo legítimo (entendido como un orden autojustificable) y una rigurosidad en el cumplimiento de los procedimientos establecidos en las leyes. Esto último enfocado en reducir el margen decisional para así lograr una predictibilidad en el ejercicio de la función pública que es realizada por unos burócratas con principios claros, como integridad y meritocracia, y orientados a sobreponer los intereses públicos sobre los privados, por lo que, en teoría, están separados de la influencia de los políticos (que rinden cuentas por el uso del poder), pero también están alejados de los ciudadanos. Asimismo, estos burócratas aceptan la alta centralización en la toma de decisiones y el ejercicio del control por burócratas de alto nivel. Para Osborne (2006), las fortalezas de este modelo son el haber iniciado y resaltado la relevancia del análisis del proceso de formulación de PP, mantener la unidad en las organizaciones estatales, esencialmente a través de una marcada jerarquía, y haber dotado a los servidores públicos con un ethos claro.

Sin embargo, estas características lo hacen incompatible al contexto actual que es altamente variable y donde la necesidad de flexibilidad en la toma de decisiones es crucial ante problemas cada vez más complejos. Asimismo, para crear PP efectivas y coherentes entre sí, no necesariamente implica una separación entre políticos y servidores públicos, lo cual puede ser contraproducente en algunos casos. Además, los servidores públicos tienen que relacionarse con otros servidores públicos de diferentes niveles de gobierno, e incluso de otros países, políticos de todo nivel, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil (Bourgon, 2007).

El segundo modelo surge como respuesta a la necesidad de adaptación de la gestión pública a un entorno supeditado a los cambios en las fuerzas de mercado y cada vez más competitivo (Robinson, 2015), se fundamenta en “la economización o la mercadización de la administración pública” (Kim, 2007, p. 516), añadiendo métodos para la evaluación por resultados o técnicas de gerencia del sector privado, en otras palabras, se trata de emular la aplicación de principios y prácticas empresariales en la gestión pública. En ese sentido, los servidores públicos tendrían incentivos para sobreponer sus intereses particulares sobre el interés común, por lo que se necesitan permanentes mecanismos de control que garanticen su apropiado

³⁰ Bourgon incorpora las ideas planteadas por Kernaghan (2002) respecto a la Public Administration.

desempeño (Robinson, 2015). Asimismo, una de las principales características de este modelo es la división de la gestión pública hasta sus unidades más básicas (Osborne, 2006). Su punto fuerte es el haberse centrado en el proceso de implementación de PP que era antes considerado como una caja negra³¹, aunque no le dio la debida importancia al proceso de formulación de PP.

Una de las críticas más fuertes al NPM, y a las reformas que originó, fue el haber generado una desarticulación en la formulación e implementación de PP debido a su marcada perspectiva intragubernamental en un mundo cada vez más complejo (Robinson, 2015; Osborne, 2006)³² y con mayores niveles de incertidumbre (Zurbriggen, 2016); “si se predica en exceso (...) [el New Public Management], el resultado tiende a ser la microadministración. Necesitamos una macroadministración holística” (Kim, 2007, p. 516). Además, a diferencia del arraigo global del PA, este modelo se ha desarrollado con mayor profundidad en escenarios angloamericanos, en la región australasia y en algunos países escandinavos (Kickert, 1997, citado en Osborne, 2006), y aún dentro de ellos hay variantes muy distintas (Borins, 2002, citado en Osborne, 2006).

Por otro lado, en la actualidad las funciones más relevantes de los Estados están relacionadas a la provisión de servicios, por ejemplo, seguridad ciudadana, educación, etc., los cuales esencialmente se basan en un proceso de transformación del conocimiento (Bourgon, 2007). Sin embargo, la provisión de estos servicios todavía está concebida desde una lógica de fabricación de productos correspondiente al sector privado, lo que no permite abordar el hecho de que tanto las expectativas como la experiencia de uso forman parte del proceso de provisión (producción) de un servicio, el cual sucede (y se consume) cuando el Estado, a través de un servidor público en muchos casos, interacciona con el ciudadano; el uso determina buena parte del valor, pues ningún servicio tiene valor por sí mismo (Nasi, Osborne & Radnor, 2012).

También se hace evidente la ausencia de principios claros que guíen la discrecionalidad de los servidores públicos, el enfoque del NPM no es coherente con la cultura y valores que el sector público debería tener, es decir, enfocados en el ciudadano (Bourgon, 2007); el sector público y privado son “alike in all unimportant aspects”³³ (Allison, 1983, citado en Nasi et al., 2012, p. 137). Todo esto produciría las dificultades que tendrían los Estados al enfrentar problemas globales y complejos, cada vez más difíciles de delimitar y abordar; por lo que, tal vez,

³¹ Es decir, algo que tiene un desarrollo complicado de explicar.

³² Robinson fundamenta sus ideas en los trabajos de Christensen y Laegreid (2007b), y Denhardt y Denhardt (2000).

³³ “Parecidos en todos los aspectos sin importancia” (traducción literal).

se requiera de colaboración, coordinación y participación de otros actores para desarrollar su solución.

Bourgon (2007) propone que se necesita una teoría de gestión pública acorde al contexto actual, con valores y principios propios del sector público que guíen el accionar de los servidores públicos, políticos y ciudadanos en general, de modo que se logre una interacción democrática y posteriormente una integración. Esta teoría debe tener como fundamento y punto de partida el concepto de ciudadanía (Denhardt, 2003, citado en Bourgon, 2007), el cual influye el proceso de formulación e implementación de PP para que sea concebido desde un enfoque de servicio al ciudadano, sin que esto le atribuya un rol pasivo, y de mejora de la confianza hacia el Estado, para así mejorar el bienestar general. En ese sentido, Osborne (2006) propone que, tal vez, el modelo de gestión pública que sea más coherente con el fin del sector público y esté más acorde a las características del contexto actual sea el New Public Governance. Este modelo todavía no constituye un concepto propiamente definido y diferenciado, pues es de formación relativamente reciente y surge en respuesta a los problemas prácticos y conceptuales de otros modelos, la complejización del entorno y la pluralización en la prestación de servicios (Robinson, 2015), posee diversas denominaciones y vertientes, pero estas últimas tienen al concepto de gobernanza como elemento transversal (Kim, 2007).

El NPG se basa en la premisa de un Estado pluralista que comprende que el desarrollo de las PP implica una serie de procesos con múltiples factores; y un Estado plural en donde existe una multiplicidad e interdependencia necesaria entre actores de distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, ya que cada uno tiene atributos y recursos que darán forma a una PP, en otras palabras, hay una descentralización de funciones y responsabilidades durante el proceso de las PP. En consecuencia, se da importancia a las relaciones interinstitucionales y la construcción de confianza y mecanismos de colaboración (Osborne, 2006), no obstante, el Estado sigue siendo el actor más relevante. Este modelo se centra en el ciudadano y su característica más representativa es la búsqueda de coproducción de valor con los ciudadanos durante el proceso de las PP y la prestación de servicios (Robinson, 2015).

Los atributos de este modelo son “participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E (eficiencia, efectividad y equidad)” (Kim, 2007, p. 514). Por otra parte, Nasi, Osborne y Radnor (2012) proponen que este enfoque puede ser una combinación de los mejores aspectos del PA y NPM. Cabe señalar que los tres modelos descritos pueden coexistir e incluso superponerse (Osborne, 2006).

Acorde a Robinson (2015), dentro de las vertientes del NPG, el New Public Service probablemente sea el más coherente, posiciona al ciudadano y sus formas de organizarse como el foco de la gestión pública (además de lo señalado sobre el NPG), se basa en la teoría democrática y parte desde la premisa de una ciudadanía activa que prioriza el interés público. Para Denhardt y Denhardt (2007, citado en Alexander & Nank, 2009), el NPS es una forma descentralizada de ejercer la gestión pública que incluye a los ciudadanos y está acorde a los valores y necesidades de una comunidad. Esta vertiente plantea que el rol del servidor público “is to help citizens articulate and meet their shared interests (...) [and have to] focus more on [acquiring abilities related to] brokering, negotiating and resolving complex problems in partnership with citizens”³⁴ (Robinson, 2015, p. 10); y que están motivados por un compromiso con el interés público (Osborne 2006; Denhardt & Denhardt 2011, citados en Robinson, 2015). Asimismo, el rol de los ciudadanos:

Se está transformando de ciudadanos como sujetos a votantes, de votantes a clientes, de clientes a socios, mientras que del gobierno está pasando de dirigentes a fiduciarios, de fiduciarios a administradores, y de administradores a socios. En consecuencia, el tipo de interacción entre los ciudadanos y el gobierno se está transformando de la coerción a la delegación, de la delegación a la responsividad, de la responsividad a la colaboración (Vigoda, 2002, citado en Kim, 2007, p. 532).

Para comprender mejor el NPS, es importante entender que significa el interés público, Appleby (1950, citado en Bourgon, 2007) propone esta definición:

The public interest is never merely the sum of all private interests . . . It is not wholly separate from citizens with many private interests; but it is something distinctive that arises within, among, apart from, and above private interests focusing on government some of the most elevated aspiration and deepest devotion of which human beings are capable³⁵ (Appleby, 1950, citado en Bourgon, 2007, p. 18).

Conforme a lo expuesto, el modelo de gestión pública a utilizar en esta investigación es el NPS debido a que guarda más coherencia con las características del entorno actual y parece ser

³⁴ “Facilitar oportunidades para fortalecer el compromiso ciudadano en la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad (...) [deben adquirir habilidades relacionadas a la] intermediación, negociación y resolución de problemas complejos en asociación con los ciudadanos” (traducción literal).

³⁵ “El interés público nunca es solamente la suma de todos los intereses privados. . . No está completamente separado de los ciudadanos con muchos intereses privados; pero es algo distintivo que surge dentro, entre, aparte de y más allá de los intereses privados, enfocando en el gobierno alguna de las aspiraciones más elevadas y de la más profunda devoción de la cual los seres humanos son capaces”.

el modelo más idóneo, hasta el momento, para comprender de lo que se trata realmente la gestión en el sector público. Por otra parte, si bien no se puede afirmar que el NPS haya sido aplicado durante la ejecución del plan Vecindario Seguro, varias de las características ya referidas de este modelo -en especial la participación ciudadana para la coproducción de valor- son compartidas con la policía comunitaria. Para Darcan (2014, citado en Ozkan, 2016): “Community policing is an implementation of “The New Public Service” in the policing field”³⁶ (p. 156), por lo que se consideró más acertado profundizar parte de las características de la policía comunitaria desde la perspectiva de este modelo, ya que las características de la interacción de las organizaciones estatales con los ciudadanos son mejor comprendidas desde la gestión pública. No obstante, lo señalado a continuación es un complemento de la teoría de policía comunitaria a utilizar.

Entonces, para entender mejor este modelo, y en base a la literatura revisada, se dividirá en dos grupos: la sociedad y el Gobierno; a cada grupo se le asignará las características del NPS que más se le vincule, pero hay que recordar que estas características están, en cierto grado, incluidas en ambos grupos, pero se las atribuirá a uno y no al otro por fines ilustrativos.

2.2. Fundamentos del New Public Service: Sociedad

2.2.1. Ciudadanía

Según Dagger (1997) y Putnam (2000) citados en Bourgon (2007), la ciudadanía es el conjunto de personas que simultáneamente pertenecen a distintas comunidades (familia, iglesia, partido político, etc.) y pueden tener roles contradictorios, pero reconocen que su rol como ciudadano es más relevante, de esa manera superan su interés propio y buscan el interés común. Para Campero (2007), la ciudadanía se compone de tres elementos que se complementan y sirven de contrapeso entre sí: la ciudadanía política, la ciudadanía social y la institucionalidad. Acorde a Añón (2002, citado en Campero, 2007), la ciudadanía política se refiere al acceso y ejercicio de una serie de derechos, siendo el principal el poder participar en las decisiones. Esta ciudadanía es consecuencia de la ciudadanía social, la cual es una serie de recursos económicos, sociales y culturales mínimos con los que se debe contar para poder ejercer la ciudadanía política. De no contar con estos recursos, la ciudadanía política solo sería una designación sin ninguna capacidad de transformar la realidad. El último elemento hace referencia a las reglas de participación ciudadana que un Gobierno impone. Entonces, como la participación constituye un elemento fundamental dentro del concepto de ciudadanía, se desarrollará a continuación.

³⁶ “La policía comunitaria es una implementación del New Public Service en el campo policial” (traducción literal).

a. Participación ciudadana

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (s.f., citado en Bourgon, 2007) define tres formas de participación ciudadana: (a) información, relación unilateral donde el Gobierno provee información al ciudadano; (b) consulta, relación bilateral donde los ciudadanos proporcionan feedback al Gobierno; y (c) participación activa, es un intercambio continuo donde Gobierno y ciudadanos están involucrados en la formulación de la PP.

Según Dávila (2010), la participación ciudadana se puede definir como la “capacidad jurídica o política para intervenir individual o colectivamente, directa o a través de representantes, en los diversos procesos de gestión local o nacional que impactan sobre las condiciones de vida de las personas” (p. 10). Asimismo, Tanaka (2001, citado en Dávila, 2010) hace una observación sobre la forma en que los ciudadanos participan: en un entorno de pobreza, los ciudadanos se involucran colectivamente para conseguir bienes y servicios esenciales, por otra parte, los ciudadanos en entornos más desarrollados presentan sus demandas de forma individual o en agrupaciones con intereses privados, por lo que una vez satisfecha ciertas necesidades, la participación disminuye en general.

Para Ballón (2003); Chirinos (2003) citados en Dávila (2010), la participación no es algo que fluya naturalmente de los ciudadanos, aunque Ballón afirma que la participación tiene un valor en sí mismo, no solo por los resultados que pueda generar. De igual manera, Oszlak (2013) señala que el ciudadano tiene que valorar algo, pues participa cuando eso que realmente valora “ha sido amenazado por la acción del Estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva” (Oszlak, 2013, p. 19), abrir canales y esperar obtener alguna colaboración beneficiosa por parte de los ciudadanos no es suficiente, estos “no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan” (Oszlak, 2013, p. 19). En ese sentido, Amartya Sen (s.f., citado en Oszlak, 2013) afirma que:

No es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar; y 3) que aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla (Amartya Sen, s.f., citado en Oszlak, 2013, p. 7).

2.3. Fundamentos del New Public Service: Gobierno

2.3.1. Gobernanza

Acorde a Denhardt (2003, citado en Bourgon, 2007), el concepto de gobernanza se puede definir como:

The traditions, institutions and processes that determine the exercise of power in society, including how decisions are made on issues of public concerns and how citizens are given voice in public decisions-making. Governance speaks to how society actually makes choices, allocates resources and creates shared values³⁷ (Denhardt, 2003, citado en Bourgon, 2007, p. 20).

Para Ramírez-Alujas (2011), esa definición vendría a ser la perspectiva descriptiva de la gobernanza. Asimismo, el autor propone tres tipos de gobernanza: (a) gobernanza democrática, referida a “la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública y se expresa en los esfuerzos de apertura a la participación, la rendición de cuentas y el control social” (p. 104); (b) gobernanza eficaz, como la “capacidad para resolver problemas colectivos (...) y alcanzar los fines (socialmente) pretendidos, que se une a la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos” (p. 104); y (c) buena gobernanza, reflejada “en los marcos institucionales –formales e informales– que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social” (Longo, 2008, citado en Ramírez-Alujas, 2011, p. 104).

Conforme a la intención de ilustrar los fundamentos del NPS en este apartado, a cada perspectiva de gobernanza se le atribuirán las características del NPS que más le correspondan³⁸, lo cual será complementado con las ideas de otros autores.

a. *Gobernanza democrática*

Ramírez-Alujas (2011), incluye aquí la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública (se interpretará como coproducción de valor para fines analíticos), apertura a

³⁷ “Las tradiciones, instituciones y procesos que determinan el ejercicio del poder en la sociedad, incluyendo cómo se toman las decisiones sobre temas de interés público y cómo se les da voz a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. La gobernanza habla de cómo la sociedad realmente toma decisiones, asigna recursos y crea valores compartidos” (traducción literal).

³⁸ La perspectiva de buena gobernanza no será desarrollada debido a que esta investigación se circunscribe a un gobierno local y el nivel de poder sobre el marco legal no es tan significativo; sin embargo, existe, por lo cual solo se señalará aquellas ordenanzas municipales que hayan tenido algún efecto importante en la mejora de la seguridad ciudadana dentro del distrito.

la participación, rendición de cuentas y control social, pero como ya se hizo referencia a la participación ciudadana, y dada las características de la investigación, no se ahondará en el control social; por lo que solo se desarrollaran la coproducción de valor y rendición de cuentas.

a.1. Coproducción de valor

Nasi et al. (2012) afirman que no se debe llegar a la pregunta “how to «add-in» coproduction to public services but rather how to manage and work with its implications for effective public service delivery”³⁹ (Nasi et al., 2012, p. 145). Para Ostrom (1996, citado en Zurbriggen, 2016), la coproducción es “un proceso mediante el cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por los individuos que no están ‘en’ la misma organización (...) implica que los ciudadanos puedan desempeñar un papel activo” (p. 4). Asimismo, Lusch y Vargo (2006, citados en Nasi et al., 2012) señalan que la coproducción de bienes y/o servicios en la actualidad tiene como fundamento principal una transformación del conocimiento que diferentes actores poseen. Además, Vaillancourt (2009, citado en Oszlak, 2013) utiliza el término colaboración para referirse a la coproducción de valor y hace una distinción dentro del mismo:

Distinguir entre ambos conceptos (...) la co-producción de políticas públicas se relaciona con la dimensión organizacional de la política y permite una contextualización de la participación de actores, tanto de la sociedad civil como del mercado, en la implementación de servicios destinados al público. Por su parte, el concepto de co-construcción se vincula con la dimensión institucional de las políticas públicas y permite analizar los modos en que sociedad civil y fuerzas del mercado definen las políticas públicas (Vaillancourt, 2009, citado en Oszlak, 2013, p. 20).

Según Denhardt y Denhardt, 2007; King, Stivers y Collaborators, 1998 (citados en Alexander & Nank, 2009), cuando los servidores públicos se compenetran con la comunidad y formulan e implementan acciones junto a los ciudadanos que estén acorde a los valores y necesidades de estos últimos, se fortalece la democracia. Sin embargo, para entornos no tan desarrollados, y tal vez en los desarrollados también, “¿Estamos preparados para tener una aproximación colaborativa? ¿Estamos listos para un enfoque consultivo? La consulta entraña más comunicación, más reuniones, más cooperación y más integración. ¿Podemos hacerlo? ¿Nos sentimos bien haciéndolo?” (Kim, 2007, p. 520).

³⁹“Cómo agregar coproducción a los servicios públicos, sino cómo gestionar y trabajar con sus implicaciones para la prestación efectiva de servicios públicos” (traducción literal).

a.2. Rendición de cuentas

Para Mainwaring (2003, citado en Moncada, 2009), rendir cuentas es la acción que una institución estatal realiza para informar y responder a los requerimientos de los ciudadanos sobre sus acciones realizadas. No obstante, Bourgon (2007) afirma que no solo las organizaciones estatales deben rendir cuentas, pues para resolver los problemas actuales se necesita del involucramiento de distintas organizaciones no estatales, las cuales también son emplazadas a rendir cuentas por sus acciones y el uso de recursos públicos, lo cual, junto a la diversidad de escenarios, originan nuevas formas de rendir cuentas. Por su parte, Barber (1983, citado en Alexander & Nank, 2009) explica la rendición de cuentas como una forma de desconfianza, como la expectativa de un comportamiento egoísta o indiferente de la contraparte. Por otro lado, Bardach y Lesser (1996, citados en Alexander & Nank, 2009) señalan que no se debe olvidar de qué y hacia quién se rinde cuentas.

b. Gobernanza eficaz

De acuerdo a lo señalado por Ramírez-Alujas (2011), se dividirá la gobernanza eficaz en efectividad y coordinación. La primera se referirá a la utilización de recursos y el logro de los objetivos planteados, y la segunda al trabajo conjunto entre actores públicos y organizaciones de la sociedad civil.

En resumen, el New Public Service se origina como una respuesta a la complejización de los problemas dentro de un entorno democrático (entre otros aspectos), esto ha demandado en los servidores públicos un cambio en sus prácticas y principios. Este cambio se fundamenta en la orientación del servicio público hacia el bienestar del ciudadano, el cual deja de ser un agente pasivo y ejerce una participación activa basada en el bienestar común y que tiene como una de sus expresiones más importantes el participar en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, el rol de los servidores públicos es facilitar el compromiso y participación ciudadana, pero también de articular esfuerzos con diferentes organizaciones, ya que cada uno de estos actores poseen diversos recursos para dar solución a los problemas, es decir, se busca coproducir valor que en muchos casos se expresa bajo la forma de provisión de servicios, los cuales deben incorporar las expectativas como la experiencia de uso de los usuarios para su adecuada provisión.

3. Policía comunitaria

3.1. Definición del concepto

A pesar de la popularidad mundial de la policía comunitaria desde los 90s, no hay consenso sobre su definición (Gianakis & Davis, 1998; Müller, 2010; Neild, 1999)⁴⁰. Las definiciones se pueden agrupar en tres⁴¹:

- a) Enfoque filosófico: pretenden redefinir la concepción del policía respecto a su trabajo para así insertar su labor acorde a un contexto democrático, no se le atribuye algún componente operativo específico (De León-Escribano et al.; 2004; Insyde, 2013; Ministerio del Interior de Paraguay, 2014; Gianakis & Davis, 1998; Trojanowicz & Carter, 1988, citados Liou & Savage, 1996; Community Oriented Policing Services Office, 2012, citado en Scheider, 2013; Skogan, 2006, citado en Frühling, 2011).
- b) Enfoque operativo: se basan en el empleo de métodos como la reestructuración organizacional participativa; nuevos programas de entrenamiento y selección de personal; uso de tácticas preventivas; formas alternativas de patrullaje; asignación del efectivo policial a circunscripciones territoriales por largos periodos para lograr su identificación con la comunidad, una variante es la asignación por cuadrantes, o solo para la identificación de los problemas; nuevos programas de incentivos y recompensas (Gianakis & Davis, 1998; Goldstein, 1990, citado en Scheider, 2013)⁴²; o en la descentralización de la estructura de comando y el aumento de la potestad discrecional del agente (Gianakis & Davis, 1998; Rico, 1983, citado en Insyde, 2013)⁴³.
- c) Estrategia organizacional: es una combinación de las anteriores, en ese sentido, replantea los objetivos y métodos policiales a través, principalmente, del establecimiento de asociaciones funcionales con la comunidad para identificar y resolver los problemas señalados por la misma, y con un énfasis en la realización de actividades preventivas (Greene & Mastrofski, 1988; Jones, Newburn & Smith, 1996; Maguire, Howard & Newman 1998; Rosenbaum, 1994; Skogan, 1990, 2004; Skolnick, 1999; Skolnick & Bay,

⁴⁰ Gianakis y Davis se basan en las investigaciones de Roberg y Kuykendall (1993); Wycoff (1991), y Greene y Taylor (1991).

⁴¹ Las definiciones dentro de cada enfoque no son totalmente excluyentes, pero se agruparon según la perspectiva en que los autores revisados comprenden la policía comunitaria.

⁴² Gianakis y Davis se basan en las investigaciones de Roberg y Kuykendall (1993); Wycoff (1991), y Greene y Taylor (1991).

⁴³ Gianakis y Davis se basan en las investigaciones de Skolnick y Fyfe (1995); Bayley (1994a), y Kelling y Moore (1991).

1986, 1988, citados en Lum, 2009; Liou & Savage, 1996; Moore, 1992; Scheider, 2013; Chamard, 2006, citado en Scheider, 2013; Thacher, 2001; Reisig, 2010).

3.1.1. Concepto a elegir

Dada la variedad de definiciones y diversidad de estrategias que varían de acuerdo a las características del contexto en donde se apliquen (Chinchilla, 1999), aunque compartan algunos elementos en común como se señalará más adelante, para elegir un concepto y forma de aplicarlo, se tendrá en consideración su coherencia con las características del entorno en donde el fenómeno de estudio se desarrolló (Arturo Huaytalla, comunicación personal, 19 de enero, 2019). En consecuencia, se elegirá la conceptualización del general PNP (r) Enrique Yépez Dávalos⁴⁴:

La policía comunitaria es una filosofía. Es un tipo de gestión y un diseño organizacional basado en la noción de que, juntos, la Policía y la comunidad son más eficaces para enfrentar las causas de la delincuencia y del temor ciudadano, así como para revertir la percepción de inseguridad (Yépez, 2004, p. 273).

En otras palabras, es una forma de concebir el trabajo policial asociado a un tipo de gestión, donde la calidad del trato brindado por los policías y la participación ciudadana toma relevancia, es la “construcción de una relación de cooperación y de respeto, en donde se asume la coproducción de seguridad por ambas partes” (Insyde, 2013, p. 22). Asimismo, la policía comunitaria es coherente con la renovación de las organizaciones policiales en las sociedades modernas en donde el buen trato al público, la orientación a la solución de los problemas señalados por los ciudadanos y la necesidad de que la Policía se identifique y esté enlazada con la comunidad son algunas de las cualidades que las caracterizan, la policía comunitaria “no es una policía dentro de otra policía (...) es la esencia del trabajo policial, es la razón de ser del policía, por cuanto no se concibe actualmente una policía alejada de su comunidad” (Yépez, 2004, pp. 293-294), la Policía necesita de la participación ciudadana para su “consolidación a largo plazo (...) como una institución profesional, efectiva y apolítica” (Neild, 1999, p. 2). En ese sentido, Skogan (2006, citado en Frühling, 2011) afirma que:

Los principales estudiosos de la policía comunitaria sostienen que ésta no se define por actividades o programas específicos, pues las tácticas o programas pueden cambiar de acuerdo con las circunstancias, sino que por el hecho que la policía comunitaria implica un cambio organizativo del proceso de toma de decisiones en materia de seguridad de los

⁴⁴ General PNP retirado, conferencista internacional, fundador de la Dirección de Participación Ciudadana de la PNP, uno de los líderes durante la reforma policial del Perú en el 2001, impulsó la creación de los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana.

ciudadanos, y de la cultura interna de la policía. Las prioridades del accionar policial pasarían a ser el resultado de un diálogo entre ciudadanos y policía (Skogan, 2006, citado en Frühling, 2011, p. 40).

Tanto la redefinición de la esencia del trabajo policial como la priorización de los problemas y actividades junto a la comunidad y la compenetración con esta, han sido formalmente parte de los objetivos de diversos programas de policía comunitaria, pero en la práctica han sido poco o nada aplicados. Se han centrado en aspectos técnicos a nivel organizacional, que también son importantes, convirtiendo así la esencia de la policía comunitaria en retórica (Trojanowicz & Bucqueroux, 1998, citados en Dammert, 2003). En un verdadero programa de policía comunitaria, los ciudadanos se vinculan políticamente con los policías, en vez de que los policías se vinculen burocráticamente con los ciudadanos (Gianakis & Davis, 1998). Además, este “discurso simbólico” puede llegar a ser atractivo durante los ciclos políticos, ya que es políticamente correcto (Eck & Rosenbaum, 1994, citados en Gianakis & Davis, 1998).

Cabe recordar que la Policía es una forma, quizá la más relevante, del control social del Estado, por lo que su objetivo principal es reducir la comisión de delitos, pero actualmente no es lo único en que debería enfocarse, también “se le pide al policía que sea un profesional de la seguridad, de la integración social, de la calidad de vida, pero sobre todo (...) que actúe con una actitud de auténtico compromiso en los problemas que interviene” (Yépez, 2004, p. 272). En ese sentido, los que están a favor de la policía comunitaria señalan que la reducción del crimen sigue siendo el objetivo primordial, pero hay mejores medios para lograrlo, que quizás no ataquen el problema directamente, pero que pueden reducir el crimen y a la vez alcanzar importantes objetivos como mejorar la confianza del ciudadano. Por otra parte, hay virtudes de la forma tradicional de ejercer la labor policial que no deben ser olvidadas: reducción de la tasa de crimen como objetivo primordial, limitación del poder policial, respeto de la privacidad del ciudadano y la imparcialidad en el accionar policial (Moore, 1992).

Asimismo, hay circunstancias previas a la ejecución de un programa de policía comunitaria que facilita su desarrollo. Desde el lado institucional: voluntad política del gobierno municipal, del máximo representante de la institución de seguridad y del órgano legislativo municipal; deseo de descentralizar el servicio de seguridad ciudadana; proyección de largo plazo de las PP de seguridad ciudadana; contar con recursos mínimos e “impulsar una gestión ágil y transparente de los mismos” (Insyde, 2013, p. 53); realización de rendición de cuentas y fomento de la participación ciudadana. Desde el lado de la comunidad: contar con un nivel mínimo de

organización comunal con liderazgos en su interior, y una disposición para cooperar con la institución policial (Insyde, 2013).

En cuanto a los obstáculos para la implantación del modelo, están la insuficiente asignación de personal; debilitamiento del vínculo policías-ciudadano por la rotación del personal debido a cuestiones administrativas de la Policía o por querer evitar una “captura del policía” por parte de ciudadanos influyentes; e inadecuadas capacitaciones al personal policial de menor rango (Frühling, 2011). También hay obstáculos como la resistencia al cambio por parte de los policías, esquemas de seguridad basadas en la militarización, poca experiencia policial en acciones de contacto con la comunidad, bajo nivel organizacional civil, cultura de violencia manifestada en la preferencia por medidas de “mano dura”, y un lento y burocrático funcionamiento interno de la Policía (De León-Escribano et al., 2004), condiciones de trabajo inadecuadas (salario, logística, etc.) y una deficiente gestión de la información. Este último obstáculo es importante, pues los programas de policía comunitaria hacen bastante uso de análisis de data para la planificación de acciones, identificación de factores de riesgos, etc. (Chinchilla, 1999).

Para complementar la explicación, se utilizará la comparación entre el modelo conservador de ejercer la labor policial y el de orientación comunitaria:

Tabla 12: Modelo conservador versus el modelo de orientación comunitaria para ejercer la labor policial

Modelo conservador	Modelo de orientación comunitaria
Manejo administrativo centralizado.	Administración descentralizada a nivel de Comisaría.
Institución cerrada y reaccionaria al cambio.	Institución abierta a la sociedad civil.
Principales unidades policiales de prevención bajo comandos centralizados fuera del ámbito local.	Todas las modalidades de trabajo preventivo y de investigación básica bajo el comando de los comisarios distritales.
En comisarías, oficiales desmotivados por carencia de incentivos profesionales.	Cuadros de oficiales debidamente seleccionados para ser comisarios y para formar parte de la comisaría, a raíz de una adecuada política de incentivos profesionales.
Personal subalterno desmotivado por falta de capacitación e incentivos económicos.	Personal subalterno en constante capacitación mediante unidades móviles de instrucción; e incentivos económicos sobre la productividad en coordinación con los municipios.
Relativa aceptación de los comandos policiales para trabajar con la comunidad.	Plena participación de los comandos policiales para trabajar en seguridad ciudadana.
Desconfianza o escasa relación de trabajo entre policía y municipio.	Plena empatía entre policía y municipio para trabajar en temas comunes.

Tabla 12: Modelo conservador versus el modelo de orientación comunitaria para ejercer la labor policial

Modelo conservador	Modelo de orientación comunitaria
Trabajo policial aislado a nivel local.	Trabajo policial integrado en el marco de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.
Escaso nivel de coordinación de la Policía con los servicios de serenazgo.	Plena coordinación para la ejecución de servicios integrados bajo el comando del comisario.
Medios informáticos y de comunicación precarios.	Implementación técnica de los medios informáticos y de comunicación para un manejo geo referenciado del comportamiento delictivo.
El comisario no tiene autonomía y carece de capacidad de decisión por carencia de efectivos y medios.	El comisario se convierte en el profesional técnico en seguridad ciudadana del distrito.

Adaptado de: Yépez (2004).

Además, algunas de las concepciones erróneas más comunes que se tienen sobre la policía comunitaria son: solo son policías brindando un trato amable, los policías pueden dar solución a todo tipo de problemas, solo se realiza acciones preventivas, o es una transferencia de funciones policiales a la comunidad (Insyde, 2013).

3.2. Componentes

Para explicar los componentes de la aplicación de un programa de policía comunitaria acorde al concepto elegido, se utilizará la propuesta de Delgado (1999, citado en Yépez, 2004) como esquema base, el cual será complementado con la literatura revisada. Cabe mencionar que uno de los componentes del modelo es la prevención, pero como ya ha sido desarrollada y no hubo diferencias relevantes en la literatura revisada sobre ese componente con lo ya utilizado, no se le abordará nuevamente. Asimismo, antes de explicar los componentes, se señalarán los elementos básicos en común que algunos autores pudieron identificar en la aplicación de programas de policía comunitaria:

Tabla 13: Elementos en común de los programas de policía comunitaria

Fuente	Elementos en común
Trojanowicz y Bucqueroux (1988); Goldstein (1988) citados en Dammert (2003)	“Concentración de la vigilancia policial en áreas pequeñas que se vigilan predominantemente a pie; radicación estable del personal en determinadas áreas geográficas a fin de asegurar que podrán establecer relaciones de confianza con sus habitantes; establecimiento de asociaciones con los habitantes del vecindario destinadas a prevenir el delito; utilización del método de resolución de problemas que involucra la actuación de la policía y de otras agencias públicas con el objetivo de reducir la incidencia del delito en determinadas áreas, y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas de criminalidad y temor prioritarios”.
Frühling (2011, p. 40)	“1) la actividad policial se planifica y realiza enfocada a áreas geográficas reducidas; 2) se establecen relaciones estrechas con la comunidad a fin de facilitar la consulta permanente a los ciudadanos para asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones; 3) la policía se enfoca a la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos (...); 4) de lo anterior se desprende la necesidad de que la policía se involucre en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las faltas que trastornan la vida cotidiana de las personas, a fin de determinar cursos de acción para superarlas”.

Adaptado de: Dammert (2003) y Frühling (2011).

3.2.1. Participación ciudadana

La participación de los ciudadanos⁴⁵ debe ser de forma directa y enfocada en acciones preventivas, involucra un trabajo conjunto con los policías y el gobierno local (Yépez, 2004), los programas de policía comunitaria con mayor éxito le han conferido a “la comunidad un papel sustancial: su colaboración con la policía para identificar problemas de seguridad, priorizar las necesidades, y responsabilizar a la policía a darles seguimiento” (Neild, 1999, p. 3).

La participación ciudadana puede ser: (a) consultiva, solo brinda información; (b) resolutive, tiene voz y voto en la toma de decisiones sobre la realización de acciones; o (c) monitorea constantemente el cumplimiento de lo acordado con los demás actores (Ministerio del Interior de Paraguay, 2014). Asimismo, la participación de los ciudadanos se puede manifestar en: la identificación de las carencias de seguridad ciudadana; complementando la elaboración de alternativas de intervención en la comunidad de enfoque preventivo; contribuyendo a la realización de acciones preventivas a través de la identificación de oportunidades de trabajo, educación, etc.; o planteando vías de fiscalización ciudadana sobre el accionar policial (De León-Escribano et al., 2004).

⁴⁵ Será complementado con la teoría sobre participación ciudadana del apartado 2.2 sobre los Fundamentos del New Public Service.

Algunos problemas para la participación son las amenazas de los delincuentes, poca capacidad de comunicación de los policías debido a su cultura militar y la poca confianza que los ciudadanos tienen en ellos por un previo uso excesivo de la fuerza, corrupción, etc. Por otra parte, la experiencia latinoamericana en la aplicación de programas de policía comunitaria muestra que los ciudadanos no están preparados para relacionarse con los policías y esta última no prioriza sus actividades según las necesidades señaladas por los ciudadanos (Frühling, 2011).

Dentro de la participación ciudadana se encuentran dos elementos:

a. Asociación policía-comunidad

Dado que esta sociedad es vital en la aplicación de un programa de policía comunitaria, la Policía puede iniciar un acercamiento a través de los programas de participación comunitaria ya creados, aplicando la orientación a la resolución de problemas y/o a través de la relación con otros organismos públicos y asociaciones ciudadanas (Frühling, s.f., citado en Ministerio del Interior de Paraguay, 2014). Según De León-Escribano et al. (2004), la identificación de la Policía con su comunidad se puede expresar en:

- El sentido de pertenencia a la comunidad y conocimiento de sus necesidades a través de la permanencia del agente policial en un determinado barrio y su interacción con la dinámica comunitaria.
- La orientación a la mejora de la percepción y condición de seguridad ciudadana.
- Los policías aceptan el monitoreo de sus actividades por parte de los ciudadanos y contribuyen a la solución de los problemas manifestados por estos.
- La inclusión de las organizaciones de la comunidad desde el planeamiento de las actividades de seguridad.
- El reconocimiento del efectivo policial “como un servidor público accesible a toda la comunidad” (De León-Escribano et al., 2004, p. 23) por parte de los ciudadanos, esto es facilitado a través del patrullaje a pie.
- La especial atención a los grupos vulnerables dentro de la comunidad como los ancianos o las personas que han sufrido de abusos, deben capacitarlos en temas de seguridad.

Por otra parte, el principal problema en esta asociación radica en los diferentes valores y prioridades de los asociados que pueden ser hasta contradictorios por momentos, por ejemplo, la Policía está obligada a resguardar la integridad de una persona que ha violentado a un niño, lo cual puede estar muy en contra del deseo de una comunidad (Moore, 1992). Suponer que la Policía va a elegir estrategias que alineen sus valores con los de la comunidad es sobresimplificar la

cuestión. Asimismo, los ciudadanos van a responsabilizar a la Policía por prácticamente cualquier cosa que altere el orden sin importar lo amplio o limitado que ellos mismos entiendan por “orden”, lo que ocasionará el debilitamiento del intento de vínculo policía-comunidad, entre otras cosas (Wilson & Kelling, 1989, citados en Thacher, 2001). Además, al ser responsabilizados, los policías van a tener que rendir cuentas de sus acciones, pero la influencia de ciertos grupos de ciudadanos dentro de una comunidad puede generar que el nivel de rendición de cuentas no sea igual hacia todos los miembros de la comunidad (Moncada, 2009). Aunque, el solo hecho de rendir cuentas mejora la transparencia de la institución policial (Chinchilla, 1999).

b. Orientación a la resolución de problemas

La orientación a la resolución de problemas tiene un desarrollo histórico y sustento teórico independiente a la policía comunitaria, por ejemplo, cooperar y asociarse con la comunidad no es una necesidad en la orientación a la resolución de problemas. Esta estrategia se enfoca en analizar las causas subyacentes a un problema que puede (o no) ser formulado por la comunidad, para así modificarlas y evitar que el problema suceda. No obstante, es bastante frecuente usarlo conjuntamente con la policía comunitaria, pues son altamente compatibles⁴⁶ (Reisig, 2010). Entonces, si los policías ponen nula atención a los problemas formulados por la comunidad, se desvinculan de ella, por otro lado, al poner demasiada atención a la relación con la comunidad, no se cumplen objetivos como la reducción de la incidencia delictiva (Moore, 1992).

Es de resaltar que los problemas que los ciudadanos precisan resolver frecuentemente difieren de los que los policías priorizan, son los llamados “crímenes menores” los que generan mayor malestar al ciudadano. Como se mencionó, si los policías no ponen atención a los problemas que los ciudadanos señalan, la asociación fallará y probablemente se centren en soluciones técnicas de acercamiento a la comunidad (Moore, 1992; Thacher, 2001). Dejar sin solución los problemas que los ciudadanos señalan puede generar desánimo y desconfianza, lo cual es uno de los mayores riesgos para la participación ciudadana (Dammert, 2003).

Asimismo, se necesita que la comunidad, en su aspecto político, llegue a un consenso para priorizar los problemas a resolver, lo que puede ser difícil de conseguir (Mastrofski, 1991, citado en Gianakis & Davis, 1998), más aún si es que solo existe un conjunto de personas próximas geográficamente que apenas constituyan una comunidad (Klockars, 1991, citado en

⁴⁶ Aunque en vez de la orientación a la resolución de problemas, hay programas de policía comunitaria que utilizan un enfoque de “cero tolerancia” que se basa en intensificar acciones preventivas aun para las faltas más leves, se incrementan en gran medida los número de arrestos, redadas, entre otras acciones (Chinchilla, 1999).

Gianakis & Davis, 1998). Dada estas situaciones, el agente policial deberá perfilarse “más como un generalista que como un especialista; más como un comunicador que como un “informante”, más como un gestor social que como un agente del orden” (Chinchilla, 1999, p. 5), por lo que tiene que contar con habilidades blandas, como de diálogo y mediación, para tratar con los ciudadanos y sus problemas (De León-Escribano et al., 2004).

3.2.2. Descentralización

Para acercar la labor policial a los ciudadanos, es bastante frecuente realizar, si no es que siempre, una división de las jurisdicciones policiales en áreas reducidas, usualmente llamados sectores o cuadrantes. Entre los criterios que se utilizan para la división están los geográficos y los socioeconómicos, pues permiten mejorar las estrategias de acercamiento a los ciudadanos y las de patrullaje en función a las demandas de seguridad ciudadana por división territorial y los recursos disponibles. La idea central es prestar atención a las particularidades de la comunidad y su interacción con el accionar policial para así lograr una efectividad en las acciones (Sherman, 1986). Además, la descentralización en la estructura organizacional agiliza los trámites administrativos policiales y permite la ejecución de iniciativas ciudadanas, pero también debe existir un marco claro respecto a la interacción entre los policías y los ciudadanos (Dammert, 2003).

Por otro lado, la descentralización probablemente tenga efecto en los policías que ejecutan la labor operativa, es decir, los de bajo rango, pero hay estudios que afirman una diferencia en la cultura de trabajo entre los policías de alto y bajo rango (Reuss-lanni & lanni, 1983; Reuss-lanni, 1983, citados en Gianakis & Davis, 1998), lo cual abre la posibilidad de que la policía comunitaria pueda aplicarse sin afectar las formas de organización tradicionales (Meyer & Rowan, 1983, citado en Gianakis & Davis, 1998).

Asimismo, diversas investigaciones señaladas por Police Foundation (1981) y Trojanowicz (1982) (citados en Moore, 1992) resaltan que entre los tipos de patrullaje que se pueden realizar (en camioneta, moto, etc.), el patrullaje a pie es una excelente forma de acercarse, relacionarse con la comunidad y reducir el miedo. Además, se les debe otorgar mayores facultades y autoridad a los policías de menor rango para que puedan hacer frente a la diversidad de situaciones con las que tienen que lidiar ahora que se ha incrementado su ámbito de acción con la orientación a la resolución de problemas, las acciones de acercamiento a la comunidad y sobre percepción de inseguridad de los ciudadanos.

3.2.3. Cooperación Interorganizacional

La expansión del campo de acción de los policías los orienta a trabajar en conjunto no solo con los ciudadanos, sino con otras organizaciones estatales, especialmente los gobiernos locales, y de la sociedad civil, deben fomentar la generación de alianzas para la formulación de acciones (Yépez, 2004). La investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “en el campo de la policía comunitaria en algunas grandes ciudades (...) muestran (...) que entre los factores de éxito se cuentan la coordinación entre las ciudades e instituciones involucradas y la participación de los ciudadanos” (Liévano de Marques, 2005, citado en Bodemer, 2005, p. 173). De igual forma, el compromiso de las autoridades tiene una importancia central para la ejecución de las actividades y en la participación ciudadana, ya que la ausencia de compromiso genera desconfianza en los ciudadanos (Dammert, 2003). Cabe recordar que los policías comunitarios no van a poder resolver todos los problemas que los ciudadanos señalen, pero sí pueden apoyar o intermediar con otras organizaciones para encontrar su solución.

3.3. Sobre su evaluación

Para Roberg (1994); Kelling y Moore (1991) y Skolnick y Fyfe (1995) (citados en Gianakis & Davis, 1998), algunas de las aplicaciones operativas descritas previamente se pueden considerar como el resultado de la aplicación de un programa de policía comunitaria. Por otra parte, Shaw (1993, citado en Gianakis & Davis, 1998); Insyde (2013); Riechers y Roberg (1990, citados en Liou & Savage, 1996); Lum (2009) y Moore (1992) resaltan que la prevención del crimen, reducción del miedo, aumento de la confianza en la Policía, innovación en las respuestas a las necesidades ciudadanas, profesionalización del agente policial, aumento de la legitimidad policial, el cambio en la cultura policial, o el fortalecimiento de la cohesión social son los objetivos relevantes a lograr después de la aplicación de un programa de policía comunitaria. Es más, los logros concretos después de la aplicación de un programa de policía comunitaria no son del todo claros ni si quiera en los países anglosajones que fueron los primeros en desarrollarlo (Müller, 2010)⁴⁷. Esta situación se replica en Latinoamérica en donde se trata de implantar la policía comunitaria sin considerar, o considerando poco, las limitaciones de la evidencia sobre su efectividad, de igual manera respecto a las investigaciones en la propia región (Chinchilla, 1999; Müller, 2010)⁴⁸.

De nuevo, la falta de claridad teórica origina distintas formas de calificar al concepto como ejecutado satisfactoriamente, lo cual conlleva a diferentes formas de evaluarlo, problemas

⁴⁷ Müller se basa en los estudios de Herbert (2006); Stanley (2006) y Waddington (1999).

⁴⁸ Müller se fundamenta en las investigaciones de Lau (2004), y Ruteere y Pommerolle (2003).

de coordinación entre programas de policía comunitaria, asignación de recursos, entre otras cosas. Asimismo, origina desde perspectivas optimistas que no cuestionan si debe ser aplicado, sino el cómo (Wilkinson & Rosenbaum, 1994, citados en Gianakis & Davis, 1998), hasta perspectivas pesimistas que la catalogan como solo un slogan de contenido vacío sin utilidad operativa (Klockars, 1988, citado en Moore, 1992), como atractivo pero utópico (Moore, 1992) o como una distracción del quehacer policial tradicional (Bayley, 1988, citado en Moore, 1992).

Según Insyde (2013), se pueden utilizar diversos criterios para evaluar un programa de policía comunitaria: (a) efectividad, respecto a la reducción de la violencia y victimización debido a las acciones preventivas; (b) eficiencia, sobre la habilidad en el uso de recursos y el fomento de la participación ciudadana en actividades comunitarias; (c) equidad, en relación al trato y acceso igualitario, nivel de involucramiento ciudadano y empoderamiento del agente policial; (d) rendición de cuentas, sobre el nivel de transparencia y descentralización de la institución policial; y (e) delegación de autoridad, referente a la priorización de problemas en base al aporte del trabajo conjunto de la comunidad y la Policía y la descentralización en esta. Además, se puede abordar desde diferentes enfoques, siendo los más comunes: el de capacidades institucionales de la Policía; capacidades comunitarias; costo-beneficio; o sostenibilidad del programa de policía comunitaria.

Por otra parte, es usual que se utilice este tipo de encuestas para evaluar la calidad del servicio policial brindado:

Tabla 14: Evaluación del servicio policial brindado, ejemplo I

¿Cómo se puede aumentar la seguridad de su barrio o ciudad?					
Más policías	29,2	Más eficacia	1,5	Coordinación policías	0,6
Más servicio de noche	12,2	Más comisarías	1,1	Patrullas a pie	0,5
Presencia disuasoria	9,2	Policías por pareja	1,1	Teléfono directo con	0,4
Más control	8,5	Más alumbrado	1,1	policías	
Más vigilancia	8,2	Medidas autoprotección	1,0	Policías más motivados	0,4
Leyes más duras	6,5	Menos parados	1,0	Más libertad de acción	0,3
Mejores medios	3,1	Más rapidez	0,9	Patrullas en coche	0,2
Más responsabilidad	2,6	Servicio mañana y tarde	0,9	Más protección	0,2
Más autoridad	2,2	Más profesionalidad	0,9	No enviar a otra zona	0,2
Servicio fines semana	2,2	Reducir el sub sector	0,6	Total (N= 1448)	100,0
Más servicios	1,5	Está bien	0,6		

Adaptado de: Yépez (2004).

Tabla 15: Evaluación del servicio policial brindado, ejemplo II

¿Qué espera la comunidad de su policía?					
Más seguridad	16,6	Que siga igual	4,5	Más autoridad	0,7
Más rapidez	14,6	Profesionalidad	3,4	Facilitar burocracia	0,3
Confianza	12,7	Conocer el entorno	2,4	Más coordinación	0,3
Más vigilancia	9,2	Más información	2,2	No sea reemplazado	0,2
Amabilidad	7,8	Resolver problemas	2,1	Como al principio	0,2
Más eficacia	7,6	Colaboración	1,8	Que esté en pareja	0,2
Más protección	5,5	Más policías - noche	1,0	Más bienestar social	0,2
Ayuda	4,7	Más prevención	1,7	Patrullen en coche	0,2
				Total (N= 1448)	100,0

Adaptado de: Yépez (2004).

3.4. Modelos de Policía Comunitaria

En este apartado se describirán un par de modelos de policía comunitaria que han propuesto algunos países en la región.

3.4.1. Modelo de Paraguay

El Ministerio del Interior de Paraguay publica en el 2014 la Guía de Policía Comunitaria, la cual estructura el modelo en cinco categorías o dimensiones:

Tabla 16: Modelo de policía comunitaria de Paraguay

Dimensión	¿Qué espera la comunidad de su policía?
Participación ciudadana	i) brindar información relevante y oportuna a la ciudadanía sobre cómo puede participar; ii) crear y mantener diversas vías y mecanismos para la participación; iii) realizar convocatorias abiertas para la participación; y iv) generar espacios para la deliberación e intercambio de ideas entre ciudadanos y actores gubernamentales.
Capacitación	i) A los ciudadanos, para que puedan trabajar en conjunto con la Policía y demás organizaciones y ii) a los actores gubernamentales, especialmente a la Policía, en relacionamiento social, comunicación, resolución de problemas, y el desarrollo de habilidades técnicas para el manejo de herramientas de gestión como la planificación estratégica por cuadrantes o los mapas del delito.
Gestión y accionar policial	Se refiere a los aspectos prácticos para la evaluación de este modelo. Incluye: i) plan cuadrante; ii) patrullaje a pie o en bicicleta; iii) mayor visibilidad policial; iv) maximización de la información; v) organización y gestión; vi) infraestructura orientada a la participación y vii) tecnología.
Coordinación con otras agencias	Aspecto clave en la policía comunitaria. Según Frühling (2004 citado en Ministerio del Interior de Paraguay 2014), es crucial definir desde un inicio cuáles actores van a intervenir y realizar alianzas formales con ellos, pues incorporarlos durante la

Tabla 16: Modelo de policía comunitaria de Paraguay

Dimensión	¿Qué espera la comunidad de su policía?
	ejecución generará problemas en la articulación de esfuerzos lo que conllevará al fracaso del programa de policía comunitaria.
Transparencia, control y rendición de cuentas	Tanto en las acciones administrativas como operativas.

Adaptado de: Ministerio del Interior de Paraguay (2014).

3.4.2. Modelo de Insyde

Insyde (2013) propone una ruta crítica de implementación para las “iniciativas fundamentadas en la policía comunitaria (...) permite impulsar una convergencia entre instituciones y ciudadanía para facilitar el seguimiento, tanto del proceso de reforma hacia el modelo como de la generación de capacidades para la corresponsabilidad comunitaria” (p. 56). Se compone de tres etapas que tiene como actores fundamentales a los policías y ciudadanos, los cuales están insertos dentro de un marco institucional y comunitario respectivamente. Cada etapa se compone de cinco ámbitos: alianzas, filosófico y de diseño, gestión e inteligencia, formación, y acción; los cuales tienen una línea de implementación asociado a cada uno. Las etapas son:

- **Instauración:** “Comprende la totalidad de los procesos y acciones iniciales en todos los ámbitos y líneas (...) desde el diseño y la definición de objetivos de los programas de implementación–descentralización operativa (...) hasta las primeras acciones específicas de intervención” (Insyde, 2013, p. 57).
- **Fortalecimiento:** “Crecimiento y desarrollo de todos los ámbitos y líneas (...) [evolucionan] las primeras acciones de patrullaje de proximidad, de formación y capacitación para los agentes comunitarios, de colaboración con la ciudadanía (...) se empiezan a afianzar nuevas capacidades” (Insyde, 2013, p. 57).
- **Consolidación:** “Madurez en todos los ámbitos y líneas (...) [se realiza] en un mediano y largo plazo (...) las dos partes fundamentales en este proceso (policía y ciudadanos) se apropian de sus roles y responsabilidades y los dominan por completo” (Insyde, 2013, p. 57).

A continuación, se resumirá la ruta crítica para la implementación y consolidación de un programa de policía comunitaria y se explicará de qué se trata cada uno de los cinco ámbitos según la perspectiva de los dos actores fundamentales. Además, se pondrá como ejemplos acciones que se realizarían en alguna de las tres etapas.

Tabla 17: Ruta crítica del modelo de Policía Comunitaria según el Instituto para la Seguridad y Democracia

Ámbito	Marco Institucional (perspectiva policial)	Marco comunitario (perspectiva comunitaria)
<p>Ámbito de alianzas (línea de compromiso)</p>	<p>Capacidad para consolidar acuerdos para la colaboración que fortalezcan y brinden integralidad a las estrategias de prevención.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de fortalecimiento es: firmar un acuerdo interinstitucional entre la policía y otras instancias del gobierno municipal relacionadas con la gestión — atención y solución— de las principales.</p>	<p>Capacidad de los ciudadanos para participar de manera activa e involucrar a nuevos actores al proceso colaborativo.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de instauración es: ver si existe algún grupo o liderazgo que permita identificar un proceso incipiente de organización en la comunidad.</p>
<p>Ámbito filosófico y de diseño (línea de planeación y adecuación normativa)</p>	<p>Grado de asimilación de la nueva cultura de "saber, hacer y ser" policial. Se expresa en la adecuación institucional, programática, normativa y organizacional de un modelo enfocado a la coproducción de la seguridad, en colaboración con el ciudadano.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de fortalecimiento es: la exitosa implementación, dentro de la institución policial, de una campaña de información y difusión de los fundamentos filosóficos detrás de la adopción del modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p>	<p>Grado de asimilación del nuevo rol expresado en la apropiación de esquemas y ejercicios de planeación de acciones colaborativas policía-comunidad, así como de procesos de difusión del modelo entre los actores comunitarios.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de consolidación es: la difusión respecto a la filosofía y modelo basado en acciones de policía comunitaria se ha establecido como práctica periódica entre los miembros de la comunidad.</p>
<p>Ámbito de gestión e inteligencia (línea de información y análisis)</p>	<p>Existencia de un órgano encargado de gestionar la relación con las comunidades (incluye coproducción), desarrollar la gestión de información y la toma de decisiones en base a ello y administrar la vinculación de desarrollo social que sean copartícipes en acciones de prevención y atención a las violencias.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de instauración es: la gestión de recursos financieros mínimos</p>	<p>Puesta en marcha de mecanismos de colaboración entre ciudadanos y policías, expresados en comités vecinales de seguridad, comités mixtos (incluyen policías) y comités temáticos (adicciones, adolescentes, etc.).</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de fortalecimiento es: la conformación de comités mixtos con ciudadanos y miembros de la institución policial en funcionamiento (general y temáticos) dan seguimiento puntual a la agenda de colaboración</p>

Tabla 17: Ruta crítica del modelo de Policía Comunitaria según el Instituto para la Seguridad y Democracia

Ámbito	Marco Institucional (perspectiva policial)	Marco comunitario (perspectiva comunitaria)
	necesarios para iniciar la aplicación del modelo basado en acciones de policía comunitaria.	(con la policía y la UCG) y registran los acuerdos a través de minutas.
Ámbito de formación (línea de capacitación y desarrollo)	<p>Formación y capacitación en el enfoque de policía comunitaria a todos los agentes, se expresa en el desarrollo de capacidades acordes al modelo PC.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de fortalecimiento es: la impartición de cursos de formación para formadores.</p>	<p>Funcionamiento de un programa de formación en seguridad ciudadana y PC para fortalecer los liderazgos y la participación ciudadana, así como generar capacidades para la resolución de conflictos y problemas de la comunidad, con enfoques temáticos en etapas más avanzadas.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de instauración es: el diseño de un programa de formación en seguridad ciudadana y policía comunitaria para fortalecer los liderazgos y la participación ciudadana.</p>
Ámbito de acción (línea de operación y evaluación)	<p>Es el despliegue operativo incorporando las características del MPC referidas.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de consolidación es: que los mandos medios y superiores llevan a cabo evaluaciones de desempeño como parte de las estrategias de corresponsabilidad entre policías y comunidades.</p>	<p>Apropiación de acciones de corresponsabilidad ciudadana, en un proceso colaborativo con la policía, para asuntos de seguridad comunitaria. Contempla también la implementación de programas de prevención, con participación de otras organizaciones públicas y privadas.</p> <p>Por ejemplo, una acción dentro de la etapa de instauración es: la realización de acciones de corresponsabilidad ciudadana en un proceso colaborativo con la policía para asuntos específicos de seguridad comunitaria.</p>

Adaptado de: Insyde (2013).

En síntesis, el concepto de policía comunitaria -como una filosofía de trabajo que prioriza la concepción del trabajo policial en términos de acercamiento a la comunidad y coproducción de valor con los ciudadanos-, reconoce que el objetivo del trabajo policial no sólo es la reducción de los hechos delictivos. Por otra parte, también resalta la necesidad de descentralizar operativamente el accionar policial para acercar su labor al ciudadano y aprovechar recursos, así como también, la necesidad de la cooperación de otras organizaciones, resaltando los gobiernos

locales que complementan su labor. Además, la falta de claridad teórica ya señalada conlleva a problemas en la evaluación, lo cual es relevante para definir el alcance de esta investigación en el siguiente capítulo.



CAPÍTULO 4: DISEÑO METODOLÓGICO

En este capítulo se desarrollan los criterios para establecer el alcance, la estrategia de la investigación, el sujeto de estudio, los instrumentos de recolección de información, el muestreo y la forma en cómo estará organizada la información obtenida y analizada dentro de la investigación.

1. Alcance

Según Hernández, Fernández y Baptista (2010), para elegir el alcance de un estudio, fundamentalmente se debe responder a dos preguntas importantes⁴⁹: ¿Cuál es el nivel de conocimiento sobre el fenómeno a investigar?, y ¿desde qué perspectiva el investigador desea estudiar el fenómeno?. Respecto a la primera pregunta, y como se expuso en el marco teórico y contextual, la investigación sobre PP de seguridad ciudadana es amplia, pero el conocimiento sobre la relación de causalidad entre los resultados obtenidos y las acciones realizadas, en especial en las PP de seguridad ciudadana de enfoque preventivo, es una tarea en la que falta mayor desarrollo (Muggah, 2017).

De igual manera, en la aplicación de la policía comunitaria tampoco hay consenso sobre el vínculo de los efectos de las actividades realizadas con los resultados obtenidos después de la ejecución de un programa de policía comunitaria, aun en los países que tienen más experiencia aplicándolo (Müller, 2010)⁵⁰. Además, la aplicación de la policía comunitaria tiene una gran cantidad de variantes, ya que, hasta cierto punto, puede adaptarse a las características del contexto en donde se le aplique, por ejemplo, hay ensayos exitosos de policía comunitaria en Israel, Japón y Guatemala; cabe recordar que tampoco hay consenso sobre su definición.

Para el caso peruano, además de otros elementos contextuales, existen los serenazgos que son una particularidad de la realidad de seguridad ciudadana nacional y gozan de más legitimidad que la propia institución policial, a la vez que falta investigar más sobre el papel de los serenazgos en la situación de seguridad ciudadana nacional (Costa & Romero, 2010). Asimismo, respecto a otros países de la región, la experiencia nacional en la aplicación de la policía comunitaria es relativamente poca, pues no todos los trabajos conjuntos Policía-comunidad son ensayos de policía comunitaria, de ahí que las investigaciones sobre la materia no sean amplias; es más los

⁴⁹ Cabe indicar que puede haber más criterios (Hernández et al., 2010).

⁵⁰ Müller se basa en los estudios de Herbert (2006); Stanley (2006) y Waddington (1999).

casos de éxito de trabajo articulado entre PNP, gobierno local y sociedad civil organizada son pocos (IDL, 2013).

Por otro lado, posiblemente las dificultades en la evaluación de PP públicas de seguridad ciudadana, incluida los programas de policía comunitaria, se expliquen parcialmente en las características identificadas por Mintzberg (1996) sobre la ejecución de actividades por las organizaciones del sector público, principalmente, y la evaluación del valor público generado. Además, la seguridad ciudadana esencialmente es un servicio que se brinda a los ciudadanos⁵¹, y como tal, durante su provisión debe incluir las expectativas de los ciudadanos sobre el servicio a recibir (Nasi et al., 2012); sin embargo, dada la multidimensionalidad de la seguridad ciudadana y la diversidad de las subjetividades de los ciudadanos, la evaluación del servicio a recibir puede variar enormemente, no es lo mismo que evaluar sobre la producción de algún bien tangible.

Entonces, en relación a la primera pregunta, la aplicación de programas de policía comunitaria es un fenómeno poco conocido, con lo que resulta relevante seguir investigando sobre el tema. En ese sentido, tiene variables (características) que, probablemente, en su mayoría han sido identificadas; no obstante, según el entorno donde se aplique, pueden crearse más variables. Sin embargo, los estudios de alcance correlacional que cuantifiquen la relación o grado de asociación entre estas variables dentro del contexto nacional son prácticamente nulos⁵², de igual manera, no se encontró investigaciones que se puedan tomar como referencia sobre la relación de causalidad entre las variables de un programa de policía comunitaria con los resultados obtenidos después de su ejecución dentro del contexto nacional.

Respecto a la segunda pregunta para definir el alcance según Hernández et al. (2010), cabe señalar que la pregunta de esta investigación no busca explicar el por qué se redujo la incidencia delictiva en San Miguel, sino analizar cómo se implementó el plan Vecindario Seguro. Además, existen limitantes en cuanto a la experiencia sobre el tema y recursos a disposición. Por lo tanto, tomando en consideración lo señalado, se consideró adecuado establecer un alcance descriptivo para esta investigación. Sin embargo, a medida que se profundizó en la literatura, se revisó documentos vinculados al caso de estudio y se obtuvo información de las personas que tuvieron una participación activa en la ejecución del plan VS, llegándose a elaborar una esquematización de los elementos que contribuyeron a la reducción de la inseguridad ciudadana⁵³ en el caso de estudio. A pesar de ello, la esquematización propuesta –para efectos de este estudio–

⁵¹ Sin que esto signifique que los ciudadanos tengan un rol pasivo.

⁵² Inferencia realizada en base a la literatura revisada.

⁵³ Inseguridad ciudadana en términos de incidencia delictiva y percepción de seguridad ciudadana.

tiene un fin ilustrativo, sin que se atribuya una relación de causalidad necesaria entre los factores y mucho menos, una generalización de los resultados de la investigación⁵⁴.

2. Enfoque de la investigación

Para elegir el enfoque de investigación, se tuvo en cuenta que la unidad de análisis se trata de un trabajo articulado dirigido por las autoridades más importantes en materia de seguridad ciudadana a nivel local. Además, dada las características de la teoría utilizada, por ejemplo, la necesidad de los policías por establecer una relación cercana y de confianza con la comunidad, para analizar el fenómeno se necesita conocer las percepciones y experiencias de los actores principales, los cuales pertenecen a distintas organizaciones, por lo que el enfoque utilizado es cualitativo, pues permite conocer el fenómeno a profundidad. Por otra parte, si bien se podría complementar con un enfoque cuantitativo para convertir esta investigación en multimetódica y obtener información y resultados más significativos, hay limitantes en cuanto a costos, tiempo y experiencia de investigación, por lo que no se consideró conveniente (Hernández et al., 2010).

3. Diseño de la investigación

Según Harrison (2002, citado en Ponce & Pasco, 2015) y Saunders (2009), entre las distintas estrategias de investigación que existen, el estudio de caso es la estrategia que mejor permite entender el fenómeno dentro de su contexto y ayuda a entender en profundidad el cómo y el porqué de las acciones realizadas, razones por las cuales el estudio de caso ha sido escogido como la estrategia de investigación de este estudio. Acorde a Stake (1998, citado en Díaz & Leguía, 2014), los estudios de caso pueden ser de tres tipos: intrínsecos, instrumentales o colectivos. Los dos últimos se orientan al aporte a una teoría, lo cual no está acorde con la finalidad de este estudio que ha tenido como motivación inicial el investigar la drástica reducción de la incidencia delictiva de un año a otro a través de un trabajo articulado, principalmente, entre la PNP, gobierno local y vecinos. Es un caso que por sus propias características de interés, corresponde a un estudio de caso del tipo intrínseco.

Para elegir el sujeto de estudio, se tuvo en cuenta que el plan Vecindario Seguro señala a las comisarias, municipalidades y juntas vecinales promovidas por las comisarias como las principales organizaciones de las que se necesita su participación activa para cumplir los objetivos del plan. Por lo que, en teoría, los máximos representantes de esas organizaciones, es decir, los comisarios, los alcaldes y los coordinadores de mayor rango de las juntas vecinales, deberían

⁵⁴ Es más, “es posible que una investigación se inicie como exploratoria o descriptiva y después llegue a ser correlacional y aun explicativa” (Hernández, Fernández & Baptista, 2010, p. 85).

haber sido los actores que tuvieron la participación más relevante durante la implementación del plan y los que podrían brindar la información necesaria para cumplir el objetivo de esta investigación. Por otra parte, y como ya ha sido referido en el marco contextual, estos máximos representantes de esas organizaciones se reúnen para coordinar actividades en el CODISEC del distrito⁵⁵, y tienen como una de sus funciones coordinar sobre la implementación de los planes de seguridad ciudadana a nivel local, que para el caso del distrito de San Miguel, fue el plan Vecindario Seguro el principal plan de seguridad ciudadana durante el periodo de estudio. Por estas razones, el sujeto de estudio de esta investigación es el comité distrital de seguridad ciudadana.

4. Técnicas de recolección

Acorde a Saunders (2009), para lograr resultados más verídicos utilizando un estudio de caso, se deben usar diferentes técnicas de recolección de datos, como las entrevistas, encuestas, revisión documental, etc., pero dado los limitantes en recursos, se ha utilizado solo la revisión documental aplicada al plan Vecindario Seguro y demás documentos relevantes, y también se utilizaron entrevistas a profundidad a los actores que tuvieron una participación activa y dieron su consentimiento para la utilización de la información proporcionada durante las entrevistas (ver anexo D), las cuales han sido transcritas (ver anexo E). Asimismo, la entrevista a profundidad tiene como fin “recolectar, para [un] posterior análisis, data discursiva que refleja el modo de pensar consciente o inconsciente de los entrevistados” (Ibert, Baumard, Donada & Xuereb, 2001, citados en Pasco & Ponce, 2015, p. 63), estas entrevistas pueden ser de tres tipos: estructurada, semiestructurada y abierta. Dado el nivel de conocimiento sobre el tema, la posibilidad de que haya nuevos elementos no previstos en la teoría revisada y para generar un diálogo más cordial con el entrevistado, se ha utilizado el tipo semiestructurada.

El instrumento de recolección ha sido la guía de entrevista, la cual se elaboró en base a la operacionalización de variables teóricas y empíricas acorde a la literatura revisada (ver anexo F). Asimismo, en base a la tipología de Mertens (2005, citado en Hernández et al., 2010), se realizaron preguntas sobre: percepciones o sentimientos, opinión, conocimientos y antecedentes. Cabe indicar que se realizaron preguntas de definición de conceptos y atribución de roles para tener una aproximación sobre las cualidades de los resultados que los entrevistados esperan obtener por su labor, producir o proveer seguridad ciudadana en este caso, y de las principales

⁵⁵ Cabe recordar que este comité también reúne a los representantes de otras instituciones importantes que ayudan en la mejora de la seguridad ciudadana a nivel local como lo son los jueces de paz, los fiscales del Ministerio Público, entre otros, y que pudieron tener una participación activa durante la implementación del plan.

funciones que consideran deben desempeñar las organizaciones involucradas. En ese sentido, la forma en que se comprende el por qué y el cómo moldeará y dará congruencia al resto de acciones; si no se tiene la suficiente claridad, probablemente se tenga un rol pasivo o incluso llegar a realizar acciones contraproducentes (Bourgon, 2007). Por último, siguiendo las recomendaciones de Hernández et al. (2010), se procuró no hacer una alusión directa a temas delicados que tal vez puedan cohibir al entrevistado.

5. Marco muestral

Dado que esta investigación tiene un enfoque cualitativo, se utiliza un muestro no probabilístico, pues como se mencionó, se pretende profundizar en las características del caso de estudio, no generalizar los resultados (Ponce & Pasco, 2015). La inmersión inicial se hizo a través de revisión documental, con la cual se pudo encontrar los datos de las personas que componen el sujeto de estudio, y se procedió a contactarlas⁵⁶, para así entrevistarlos e identificar en primera instancia a las personas más accesibles dentro del sujeto de estudio, llevando a que la conformación inicial de la muestra se hiciera por conveniencia. Sin embargo, a medida que se fue profundizando en el caso de estudio, se encontró que hubo personas que tuvieron una participación activa en la ejecución del plan, pero que no eran miembros del comité, así como personas que eran miembros del comité, pero que no tuvieron una participación relevante. Como consecuencia de lo anterior, se utilizó un muestreo por redes para identificar a las personas que tuvieron una participación activa y que pudieran brindar información relevante sobre la unidad de análisis, pero teniendo en cuenta la obtención de diferentes perspectivas, es decir, no se enfocó demasiado en los miembros de una organización debido a las características del caso de estudio (Hernández et al., 2010).

Entre otros criterios que se utilizaron para elegir las unidades de observación de la muestra fueron aquellos actores que el plan Vecindario Seguro señala como principales, así como los criterios de los documentos de evaluación del desempeño de los integrantes del comité publicado por la Municipalidad de San Miguel respecto al periodo de estudio, estos criterios son:

- a) Tiempo de participación en el comité y su continuidad en el mismo⁵⁷.
- b) Asistencia a las sesiones del comité y a las audiencias trimestrales.
- c) Disposición para proporcionar información requerida y cumplir con los acuerdos.

⁵⁶ Se comenzó por los miembros del sujeto de estudio que pertenecían a las juntas vecinales, ya que se consideró que el alcalde, los comisarios y demás miembros serían menos accesibles.

⁵⁷ Ya que el comité puede integrar a representantes de organizaciones que antes no estaban. Además, hubo varios reemplazos de representantes para una misma organización.

- d) Participación en las actividades del comité.
- e) Observaciones sobre su participación.



CAPÍTULO 5: EJECUCIÓN DEL PLAN VECINDARIO SEGURO EN EL DISTRITO DE SAN MIGUEL

El presente capítulo describe la situación de seguridad ciudadana en San Miguel previo al periodo de estudio para comprender la problemática que se tuvo que atender, así como los principales elementos del plan y su ejecución, para ello, se divide en 3 secciones. En la primera sección se describen las características relevantes de la situación de seguridad ciudadana en el distrito de San Miguel previo a la ejecución del plan Vecindario Seguro⁵⁸, en la siguiente sección se explican los principales elementos del plan; y, en la última, se describe su ejecución. Cabe señalar que la última sección se divide en 4 partes para poder abordar la perspectiva de los miembros entrevistados de estas organizaciones: juntas vecinales, comisarías, municipalidad y CODISEC.

1. Sobre San Miguel

El distrito de San Miguel tiene una superficie de 10.72 km², se encuentra en el cono oeste de Lima junto a los distritos de Cercado de Lima, Pueblo Libre, Magdalena del Mar, Bellavista y La Perla; asimismo, está dentro de la región policial Lima Oeste y cuenta con dos comisarías: Maranga y San Miguel⁵⁹. Para mejorar la operatividad en seguridad ciudadana, el distrito ha sido dividido en 10 sectores, 5 por cada jurisdicción de comisaría⁶⁰. Al 2016, el distrito tuvo una población aproximada de 135,506 habitantes (63,030 hombres y 72,476 mujeres) ubicados en 20 urbanizaciones y 2 asentamientos humanos. A continuación, se muestra una distribución de la población del distrito por jurisdicción de comisaría, por categoría de edades y nivel socioeconómico (NSE)⁶¹:

Tabla 18: Distribución de la población de San Miguel por jurisdicción de comisaría

Jurisdicción	Maranga	San Miguel
Porcentaje	38%	62%
Habitantes	46,072	89,433
Viviendas	11,649	23,405

⁵⁸ En adelante plan VS.

⁵⁹ Para evitar confusiones, la jurisdicción de la comisaría de San Miguel será referenciada como “lado de San Miguel”. De igual manera para la comisaría de Maranga.

⁶⁰ El documento indica que hay una división del distrito en 14 zonas para el serenazgo, pero la división por sectores que se indicó es la que se utiliza.

⁶¹ En esta parte se utilizará la data de la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercado (APEIM), pues el porcentaje para los NSE dentro del PLSC 2016 difiere bastante del PLSC 2017 del distrito.

Tabla 18: Distribución de la población de San Miguel por jurisdicción de comisaría

Jurisdicción	Maranga	San Miguel
Manzanas	329	539

Adaptado de: estadística recibida de la comisaría de Maranga (2018).

Tabla 19: Distribución de la población de San Miguel por categoría de edad

Criterio	Infantil	Joven	Adulto Joven	Adulto	Adulto Mayor
Porcentaje	19.18%	25.45%	23%	17.11%	15.26%
Población	25,990	34,486	31,166	23,185	20,678

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2017).

Tabla 20: Distribución de la población de San Miguel por NSE

NSE*	A	B	C	D	E
Porcentaje	13.6%	58%	22.4%	5.2%	0.7%
Población	18,428	78,593	30,353	7,046	948
Características	Urbanizaciones residenciales de arquitectura sobresaliente. Poseen todos los servicios urbanos y otros complementarios. Sus habitantes gozan de altos ingresos.	Urbanizaciones antiguas y populares densamente pobladas. Poseen servicios básicos con mejores condiciones que el estrato bajo. Ingreso económico un poco mayor o igual al sueldo mínimo legal.		AA.HH. con viviendas precarias, de material rústico. Carece de algunos servicios básicos. Estrato en proceso de consolidación. Ingreso económico familiar por debajo del sueldo mínimo legal.	

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2017).

Nota (*) El Plan Local de Seguridad Ciudadana (PLSC) 2017 incluye al NSE C como parte del NSE medio y bajo a la vez.

Asimismo, la principal actividad económica del distrito es la comercial, la cual ha tenido un rápido crecimiento debido a la creación de diversos centros comerciales, negocios de todo tipo, etc. También cuenta con diversos espacios públicos, entre ellos 123 parques, 20 lozas deportivas, etc., y 50 sitios turísticos, siendo el Parque de las Leyendas el sitio turístico que atrae a más personas de otros distritos; instituciones educativas de todo tipo, entre ellas la PUCP. Estas son algunas de las circunstancias por las que se genera un flujo intenso de ciudadanos, especialmente en los fines de semana y en los meses de junio y diciembre, por lo que la cantidad de población del distrito puede aumentar significativamente (fenómeno de población flotante), entre un 50% y

100%⁶² (Municipalidad de San Miguel, 2016). Lo que significa un aumento en la demanda del servicio de seguridad ciudadana.

Desde el inicio de su gestión en el 2015, el alcalde (Eduardo Bless) priorizó la mejora de la seguridad ciudadana y lo convirtió en política municipal. Junto a su equipo municipal, tuvieron la voluntad para descentralizar el servicio de serenazgo y estrechar vínculos con los policías del distrito. También se empezó a gestionar acuerdos con el empresariado local para que colaboraran con las actividades de seguridad.

El área de serenazgo de la Gerencia de Seguridad Ciudadana, durante los primeros cinco meses aproximadamente, se enfocó en mejorar la disciplina, hacer cumplir las ordenanzas municipales, mejorar los documentos y procesos administrativos para una adecuada gestión, y en la renovación del personal de serenazgo. Después se dio énfasis a las capacitaciones al personal de serenazgo sobre sus límites y atribuciones, temas administrativos, reglamento de tránsito, ordenanzas municipales, entre otros aspectos.

Los problemas de seguridad ciudadana del distrito (ver anexo G) se agrupan de esta forma:

Tabla 21: Número de incidencias delictivas y faltas según categoría y fuente de información

Fuente	Incidencias Violentas y/o Delictivas	2014	2015	2016
Central de serenazgos de San Miguel	Faltas, Controversias y Perturbaciones Vecinales*	17,686	21,752	25,653
Central de serenazgos de San Miguel	Accidentes de Tránsito*	369	392	455
Central de serenazgos de San Miguel	Llamadas de Emergencia*	219	1,714	2,250
Central de serenazgos de San Miguel	Delitos Contra el Patrimonio*	2,781	2,077	482
Comisarias de San Miguel	Delitos Contra el Patrimonio*	1,388	2,077	531
Estadística obtenida en el trabajo de campo	Delitos Contra el Patrimonio	2,784	2,077	531
Informes anuales de seguridad ciudadana IDL	Robos + Hurtos	3,390	-	350**

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017); IDL (2014, 2015, 2016) y estadística recibida de la comisaría de Maranga (2018).

Nota: (*) La data es publicada en los PLSC anuales.

(**) Es para el primer semestre del 2016.

⁶² Aunque probablemente no llegue al 100% de aumento.

Dentro de la primera categoría, los tipos de faltas registradas en los módulos de serenazgo que ocupan los tres primeros lugares, son más de 20 tipos, y que representan al menos el 49% del total de faltas en los años señalados son: las perturbaciones vecinales, el consumo de alcohol en la vía pública, el ruido por música y/o fiestas y los autos mal estacionados. Para el 2016, las faltas por autos mal estacionados alcanzaron el segundo lugar con un 15% del total, y las faltas por perturbación vecinal descendió al cuarto lugar con 10.69%. Además, hubo un incremento del número de faltas registradas, pero el jefe del área de serenazgo lo atribuyó más a la confianza de los vecinos para avisar sobre los problemas que suceden, que a un agravamiento de los mismos.

Dentro de la tercera categoría, destaca el aumento en 783% de las llamadas de emergencia para el 2015, pero se explica por la creación del servicio municipal de salud denominado “Atención de ambulancias” y “Él médico te visita” en mayo de ese año. Las denominaciones de estos servicios se incorporaron como tipos dentro de esta categoría. El primer servicio representa más del 81% para el 2015 y 2016. Cabe resaltar que los llamados de emergencia por violencia familiar han ido en aumento dentro del periodo señalado.

Dentro de la cuarta categoría, resalta la disminución en 74% en la cantidad de delitos contra el patrimonio para finales del 2016. El tipo de delito más frecuente fueron los robos a transeúntes, el cual representa un 62.50%, 61.82% y 36.93% en los años señalados, le siguen los robos a domicilio, pero tiene una proporción relativamente baja. Asimismo, la data sobre los delitos contra el patrimonio⁶³ difiere según fuente consultada, resaltando que para el 2014 los robos y hurtos superaron el total de delitos contra el patrimonio registrados por las otras fuentes, lo cual es incongruente, ya que los robos y hurtos son tipos de delitos contra el patrimonio. Además, en el Plan Local de Seguridad Ciudadana⁶⁴ 2016, tanto la central de serenazgo como las comisarías, indicaron que los delitos contra el patrimonio para el año fueron 767, lo cual fue corregido en el PLSC 2017 con 2,767 delitos contra el patrimonio. Cabe resaltar que la data en los PLSC está a nivel de sector, día y hora, lo cual es algo que muy pocos distritos de Lima han logrado (Arturo Huaytalla, comunicación personal, 19 de enero, 2019).

Antes de la ejecución del plan VS, los vecinos del distrito que optaban por llamar a la Central de Emergencias 105 o a la comisaría del distrito, esperaban entre 40 minutos a una hora para la llegada de algún agente policial, pues estos tenían una limitante en cuanto a recursos logísticos, tenían que esperar que se haga una serie de coordinaciones para recibir la orden de

⁶³ Si bien hay más categorías de delitos, los delitos contra el patrimonio son los que más afectan a los ciudadanos, dentro de ellos los robos y hurtos.

⁶⁴ En adelante PLSC.

acudir al sitio del problema, entre otras razones. Además, en los PLSC revisados se indica la problemática del sector salud, educación, sobre casos de violencia familiar, entre otros.

Los recursos con los que cuentan para hacer frente a los problemas de seguridad ciudadana son los siguientes⁶⁵:

Tabla 22: Recursos Humanos en el distrito de San Miguel

Fuente	Recursos Humanos	2014	2015	2016
Planes Locales de Seguridad Ciudadana	Total serenazgo	126	427	473
	Policías de la comisaría de Maranga	127	127	127
	Policías de la comisaría de San Miguel	142	142	142
	Policías de la DIVINCRI**	30	30	30
	Total policías	299	299	299
	TOTAL POLICÍAS + SERENAZGO	425	726	772
Informes anuales de seguridad ciudadana IDL	Total serenazgo	286	370*	432*
	Total policías	163	306*	322*
	TOTAL POLICÍAS + SERENAZGO	449	676*	754*
Indicadores	Serenazgo x cada 100,000 habitantes	211	273	318
	Policía x cada 100,000 habitantes	120	225	237

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017) e IDL (2014, 2015, 2016).

Nota: (*) La data está a octubre del 2015 y junio del 2016.

(**) División de Investigación Criminal.

Como se puede apreciar, la data sobre el número de policías en el distrito es igual dentro del periodo mostrado, pero como se señaló sobre el plan VS, la implementación del plan trajo consigo un aumento de policías en el distrito, este aspecto es coherente con la data señala por el IDL, por lo que se tomará como una mejor aproximación a la realidad lo que esta institución señala. En ese sentido, se puede apreciar que el indicador de policía por cada 100,000 habitantes no alcanza el promedio internacional recomendado de 300 policías por cada 100,000. Asimismo, no se ha encontrado un estándar internacional sobre la cantidad ideal de serenazgo, por lo que no se podría realizar un análisis al respecto, tampoco sobre la cantidad idónea de policías y serenazgos por cada 100,000 habitantes. Por otra parte, según los entrevistados, policías y serenazgos trabajaban independientemente antes de la ejecución del plan.

⁶⁵ La cantidad de población se obtuvo de los estudios de la Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Públicas (CPI) debido a la inexactitud del PLSC 2016 sobre el tema.

Tabla 23: Recursos logísticos en el distrito de San Miguel: Vehículos

Fuente	Vehículos	2014	2015	2016
Planes Locales de Seguridad Ciudadana	V. del serenazgo*	32	77	77
	V. de la comisaría de Maranga*	7	7	7
	V. de la comisaría de San Miguel*	9	9	9
	Total de vehículos de las comisarías	16	16	16
	Total de vehículos en el distrito	48	93	93
Informes anuales de seguridad ciudadana IDL	V. del serenazgo	-	45**	71**

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017) e IDL (2015, 2016).

Nota: (*) Incluye camionetas, autos, motos y cuatrimotos.

(**) La data está a octubre del 2015 y junio del 2016 e incluye camionetas, autos y motos.

Acorde a la tabla mostrada, las comisarías del distrito no han adquirido vehículos en el periodo señalado, lo cual fue verificado con la información recabada en las entrevistas. También hubo coincidencia al señalar la prioridad de la gestión municipal para adquirir más camionetas, autos y motos para el desarrollo de las actividades de seguridad ciudadana. Cabe resaltar que en el 2014 los policías del distrito no contaban con ninguna camioneta. Por otra parte, en caso de que ocurra un distanciamiento entre las comisarías y el municipio, habría serios problemas en los tiempos de respuesta policial, ya que no dispondrían de los vehículos necesarios para poder desplazarse rápidamente.

Tabla 24: Recursos logísticos en el distrito de San Miguel: Infraestructura y equipo

Fuente	Infraestructura y equipos	2014	2015	2016
Planes Locales de Seguridad Ciudadana	Comisarías	2	2	2
	Sede DIVINCRI**	1	1	1
	Sede Halcones	0	1	1
	Cámaras de videovigilancia	16	107	144
	Alarmas Vecinales	368	284	284
	Radios Portátiles	129	160	160
Informes anuales de seguridad ciudadana IDL	Cámaras de videovigilancia operativas	-	74*	132*

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017) e IDL (2014, 2015, 2016).

Nota: (*) La data está a octubre del 2015 y junio del 2016.

(**) División de Investigación Criminal.

Hay aumento de las cámaras de videovigilancia en 669%; sin embargo, no todas están operativas como se puede apreciar. En cuanto a infraestructura, hay una sala multiusos dentro del municipio en donde se realizan las sesiones del comité; y un observatorio de seguridad ciudadana

que antes de mayo del 2015 era deficiente debido a sus carencias en personal como en recursos logísticos. Al fortalecerse este observatorio se mejoró la previsión para la “(ubicación de unidades de intervención, motocicletas, vehículos y caninos, y hacer uso de la reserva (División de Intervenciones Especiales). Así como la ubicación e instalación en puntos estratégicos de las alarmas vecinales inteligentes y las videocámaras” (Municipalidad de San Miguel, 2016, p. 3). Además, hay una serie de programas preventivos impulsados por el municipio y las oficinas de participación ciudadana de las comisarías.

Asimismo, en gestiones pasadas hubo progresos en el trabajo de los policías con las juntas⁶⁶ vecinales, pero era debido a la iniciativa de algunos comisarios, por ejemplo, del General Julio Díaz Zulueta que estuvo en el 2009, personal OPC y/o de los coordinadores de las juntas. En consecuencia, el número y rendimiento de las juntas vecinales dependía bastante de los encargados de turno. En general, los policías con más años de experiencia no consideraban importante el trabajo de las juntas vecinales, de ahí que no se tenía una opinión positiva de algunas funciones de las OPC.

Previo a la ejecución del plan VS, el comisario del lado de San Miguel, que laboró hasta enero del 2016, fomentó el trabajo con las juntas. Acorde a los entrevistados, tenía un perfil de policía comunitario. Desde enero del 2015, a pedido del comisario distrital, se aumentan los contactos ciudadanos por parte de algunos coordinadores de las juntas vecinales que, junto a agentes, iban a los hogares de los vecinos para comunicarles que los policías del distrito iban a estar más comprometidos con su labor hacia la comunidad y se les informaba la forma en que podían participar; sin embargo, se percibía una apatía general por parte de los vecinos. Por ejemplo, el coordinador de la comisaría de Maranga, junto a dos agentes, le dedicó dos horas diarias a esta labor.

Por último, el distrito de San Miguel fue uno de los tres ganadores de un concurso realizado por el MININTER para adjudicarse la implementación del plan piloto Vecindario Seguro, entre los criterios del concurso estaba el número de juntas vecinales de seguridad ciudadana en el distrito.

2. El plan Vecindario Seguro

El nombre original del plan fue: Plan de Operaciones N° 305- Región Policial Lima/JEM-OFIPILO “Seguridad Ciudadana por Sectores - 2015”, se concibió como una respuesta a las

⁶⁶ En adelante con “juntas” se referirá a las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por las comisarías.

estrategias reactivas de los últimos años ejecutadas por la PNP, volvió a darle importancia al acercamiento a la comunidad. Inicialmente se aplicó un piloto de este plan en los distritos de Chorrillos, El Agustino, solo en la jurisdicción de la comisaría de San Cayetano, y San Miguel, a partir del 16 de octubre del 2015.

Los objetivos del plan fueron la disminución de los índices delictivos, de percepción de inseguridad y el restablecimiento de la confianza ciudadana en la PNP. Los dos primeros objetivos se esperaban lograr a través del fortalecimiento de la relación Policía-comunidad, por lo que las operaciones policiales estuvieron dirigidas a “(...) fortalecer el trabajo policial en (...) prevención e investigación, el desarrollo de acciones de sensibilización social e institucional (...)” (PNP, 2015, p. 6). Acorde al plan, la prevención se centra en una fuerte relación entre los policías y la comunidad, a la cual se le debe abordar bajo un enfoque de solución de problemas. También propone que la mejora de la relación aumenta la confianza y mejora la comunicación, por lo que se obtiene más información sobre los delitos que no se denuncian y otros problemas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos que difícilmente pueden ser de conocimiento de los policías dado que suceden en espacios privados. Cabe señalar que las acciones reactivas siguen presentes, pero complementan a las acciones preventivas y de investigación, no al revés.

Según el plan, hay tres tipos de acciones:

- a. Implementación: del patrullaje integral por sectores, sistema de policía comunitaria y coordinación con otros actores que ayudan a fortalecer la inseguridad ciudadana.
- b. Sensibilización: al personal policial para mejorar el trato, a los funcionarios de la municipalidad y personal de serenazgo, y a la población para que comprenda la labor policial y participe más.
- c. Optimización: de la investigación criminal y el tiempo de respuesta.

La principal herramienta del plan es la sectorización, ya que va a permitir que los policías conozcan a profundidad su área de trabajo e identificar potenciales problemas rápidamente; lograr eficiencia en el uso de recursos; mejorar la presencia policial, capacidad y tiempo de respuesta; la realización de análisis de la información estadística específica de cada sector; y, especialmente, generar confianza a través del acercamiento al ciudadano: mostrando interés por su bienestar y ayudando a resolver sus diversos problemas y conflictos menores a través de un análisis, generación de propuestas de solución y evaluación de los resultados. No obstante, los indicadores internacionales como el de homicidios o robo de vehículos no pierden relevancia.

Dentro de cada sector se encuentran el jefe de sector, el cual tenía que ser un suboficial superior o brigadier, también se encuentra una analista de inteligencia, un delegado del subsector

que tiene como función principal promover y ejecutar acciones de integración con la comunidad, y demás personal asignado al sector.

También se reconoce la importancia del trabajo conjunto con la municipalidad, particularmente con el alcalde y el personal de la Gerencia de Seguridad Ciudadana, y otras organizaciones, para que así puedan apoyar las acciones policiales con personal de serenazgo, el cual será instruido por los policías, con recursos logísticos como cámaras, vehículos, radios, medios informáticos, etc., y con diversos tipos de información o actividades.

Asimismo, el plan está compuesto por tres fases:

- a. Antes: son las acciones que facilitarán la ejecución del plan, como actualizar el mapa del delito, sectorizar el distrito, utilizar tecnologías de la información, potenciar la inteligencia policial, y capacitar, motivar y sensibilizar al personal policial.
- b. Durante: son los lineamientos durante la ejecución, como fundamentar la prevención en la presencia policial, y la capacidad y tiempo de respuesta. Dar un trato cortés y diligente al relacionarse con los ciudadanos, priorizar acciones de policía comunitaria y fomentar la participación ciudadana, la cual reconocen como vital, también deben planear las acciones en base a la problemática del sector y ejecutarlas respetando la ley y los derechos humanos, y con una constante coordinación con personal del Ministerio Público.
- c. Después: se refiere al monitoreo y evaluación permanente de las acciones y el logro de objetivos, utilizando diseños de gestión por resultados y cuadros de evaluación cuantitativa y cualitativa. Además, se subraya las acciones de redireccionamiento propuesta por el comando general y operativo que se reúnan una vez a la semana para evaluar el plan. En otras palabras, se actualizaba el plan en base a la experiencia en la ejecución; sin embargo, los cambios acordados no debían desnaturalizar el contenido del plan.

Por último, al ser de iniciativa de parte del comando policial, a las comisarías de los distritos que se adjudicaron la implementación del plan piloto se les asignó más recursos como personal, equipos y vehículos más no una partida presupuestal.

Entre otros aspectos relevantes se encuentran:

- La organización de su comando: comando general, compuesto por un general PNP y el jefe de la Región Policial Lima; comandos operativos, coroneles PNP, jefes de las Divisiones Territoriales sur-2, centro 2 y oeste; y jefes operativos, los comisarios y comandante PNP Jefe del Departamento de Emergencia (DEPEME) de la jurisdicción.

- El reconocimiento de la falta de presencia policial y pasividad del accionar policial ante una llamada de emergencia, lo cual puede generar bloqueo de vías, linchamientos, entre otros.
- La racionalización del personal de las divisiones de emergencia, como la de la central de emergencias 105.
- Realizar acuerdos de apoyo mutuo con organizaciones civiles para que realicen estudios de evaluación sobre la percepción de seguridad y confianza en la Policía.

3. Ejecución del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel

3.1. El involucramiento de las juntas vecinales

El plan VS se inicia el 16 de octubre del 2015, continua y refuerza el acercamiento a los vecinos vía contacto directo en su residencia por parte de coordinadores, agentes y personal de serenazgo que, aparte de incentivar la participación de los vecinos en actividades de seguridad ciudadana y/o en las juntas, les explicaban de que trataba el plan, y resaltaban que la policía del distrito estaba a su disposición para ayudarlos a resolver sus problemas. Asimismo, hubo consenso entre los policías y coordinadores de las juntas vecinales entrevistados en afirmar que a partir de las primeras reuniones de las juntas con las autoridades del distrito y las medidas adoptadas para resolver los problemas manifestados por los miembros de las juntas, los vecinos empezaron a ponerle atención al mensaje de policías al servicio con su comunidad y comenzaron a participar y colaborar más, por ejemplo, en acciones de proyección social; aun así, tardaron un poco en acostumbrarse al trabajo conjunto con los policías y el municipio.

Por otro lado, hubo consenso entre el total de entrevistados respecto a la conceptualización de la seguridad ciudadana como una situación de paz social que se logra a través de la participación ciudadana, el trabajo conjunto de diversos actores, con acciones preventivas y tiene cuyo fin es servir a la comunidad. Además, los comisarios hicieron alusión a un escenario socioeconómico articulado en torno al ciudadano, el respeto a la ley y los derechos humanos, y expresaron su certeza en que las acciones preventivas mejoran la seguridad ciudadana; cabe resaltar que el coordinador distrital de las juntas vecinales definió el concepto con una alta similitud a lo propuesto por el PNUD (2013).

En cuanto al rol de los principales actores en seguridad ciudadana: se le atribuyó a la Policía el rol más importante, que es el de asumir el principal liderazgo a nivel operativo; a la municipalidad se le atribuyó un rol de apoyo, ya que sus funciones más importantes fueron las de articular con los demás actores a nivel local, proveer de logística y personal (serenazgo) para

apoyar el trabajo de los policías; y el atribuido a las juntas fue el de informar sobre sus necesidades, situaciones problemáticas que conozcan, ser los “ojos y oídos” de la Policía, y ser el nexo con otros ciudadanos.

Las motivaciones personales de parte de los coordinadores de las juntas vecinales respecto a su participación inicial en actividades de seguridad ciudadana van desde razones circunstanciales como el haber sido víctima de robo en varias oportunidades, hasta el querer colaborar con el bienestar de la comunidad. Entre los obstáculos para la participación vecinal se señaló la apatía o indiferencia de los vecinos, el tiempo que demanda el poder participar (la mayoría de los miembros de las juntas son personas adultas mayores) y la falta de difusión sobre la forma en la que se puede participar y de qué se tratan las juntas, pues hay varios vecinos que confunden las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por las comisarías con las juntas de participación vecinal promovidas por el municipio.

No se percibieron carencias importantes de recursos económicos o sociales dentro del distrito que impidan la participación; no obstante, los miembros de las juntas vecinales identificados como más comprometidos pertenecen a las zonas más peligrosas. Todos los entrevistados coincidieron en señalar que la normativa legal sobre participación vecinal es simple y con pocos requisitos, y que durante el primer año de ejecución del plan, los vecinos valoraban más el poder participar.

Para fomentar la participación, los coordinadores tenían que ser proactivos en el contacto con los demás vecinos: ofrecían comida, bebida, o junto al personal OPC, realizaban actividades de integración para mantener el interés de los miembros actuales y atraer más miembros. No había alguna evaluación formal del trabajo de las juntas, había evaluaciones subjetivas por parte de los comisarios, aunque también se les asignó a las juntas metas mensuales de creación de nuevas juntas. Aún en la actualidad, a pesar del considerable incremento de las juntas y los resultados obtenidos, los coordinadores coinciden en que las personas comprometidas son aproximadamente 50, aunque no hubo acuerdo respecto a si hubo un trabajo plenamente integrado entre las juntas de ambas partes del distrito. Dentro de las dificultades en la labor de las juntas se encuentra los problemas para la obtención del Seguro Integral de Salud (SIS), la inversión de recursos propios por parte de los coordinadores y del personal OPC, y el decaimiento del interés de los miembros de las juntas, el “entusiasmo del momento”. Aunque el coordinador de las juntas vecinales del lado de Maranga mencionó que no identifica alguna dificultad en la labor de las juntas y que no les faltan alguna facultad o partidas presupuestales; no obstante, coincidió con los otros

coordinadores sobre el problema de la pronta pérdida del interés de los miembros de las juntas en seguir participando.

Al confiar más en los policías, más vecinos empezaron a comunicar los problemas que le generaban inseguridad o malestar, y si este problema no estaba dentro de la competencia de los policías, estos realizaban la coordinación correspondiente con la organización competente. Uno de los medios por los que comunicaban sus problemas fueron las rondas mixtas que se trataban del acto de presencia a través del desplazamiento de las juntas con sus coordinadores, los comisarios, personal OPC, agentes del sector y personal de la Gerencia de Seguridad Ciudadana, por una calle o avenida considerada peligrosa para después instalarse en un espacio público como un parque o una cancha de fútbol, y consultar directamente a los vecinos sobre sus problemas, los cuales eran anotados para ser canalizados a la autoridad competente, se realizaban semanalmente. Los coordinadores de las juntas vecinales coincidieron en que los vecinos del lado de Maranga son de un NSE un poco más alto respecto a los vecinos del lado de San Miguel y por esa razón, era más difícil lograr que participen en las rondas mixtas y recorran las calles del distrito.

Cabe acotar que a la fecha no se ha realizado alguna evaluación sobre la percepción de seguridad ciudadana ni sobre el nivel de confianza en los policías del distrito; sin embargo, todos los entrevistados en esta investigación coincidieron en que sí hubo una disminución en la percepción de inseguridad ciudadana para finales del 2016 y que los policías del distrito y el personal de serenazgo son estimados por los vecinos, en especial por los miembros de las juntas que todavía mantienen una excelente relación con los policías del distrito. De igual manera, es interesante el cambio de actitud de algunos vecinos hacia los policías, por ejemplo, en la forma de comunicar algún malestar que podían sentir debido a alguna acción policial: en vez de tener una predisposición a un enfrentamiento verbal o mediatizar la situación a través de publicaciones en redes sociales o por medio de la prensa, se comunicaba serenamente al personal policial encargado, o también, de ver a un agente patrullando solo en una zona peligrosa, había vecinos que daban aviso al personal encargado el cual tomaba acciones.

En las rondas mixtas que el alcalde asistía, manifestaba su involucramiento en la mejora de la seguridad del distrito y dialogaba directamente con los vecinos. Otros de los medios por los que los vecinos expresaban sus problemas eran las reuniones internas de las juntas y las reuniones de los coordinadores de las juntas con el personal OPC y con los comisarios en el salón de reuniones de las comisarías, en general, hubo mínimos problemas en el trabajo de las juntas. Además, se realizaron acciones cívicas en lugares de alta peligrosidad, estas acciones consistían

en brindar una serie de servicios (de salud, recreación, etc.) a los vecinos con el fin de mostrar la presencia e involucramiento de las autoridades del distrito. A las acciones cívicas también asistían los miembros del comité y realizaban actividades según su área de especialidad.

Asimismo, se encontró que la problemática de los sectores del distrito era diferente, aunque la mayoría de problemas se relacionaban a faltas o situaciones de todo tipo que generaban una sensación de inseguridad por diversos motivos. Los problemas o delitos que entraban directamente en la esfera policial no eran tan frecuentes, pero también influían en la percepción de seguridad y calidad de vida de los vecinos, entre estos problemas resaltaban los robos al paso. Hubo consenso entre los coordinadores al señalar que no hubo dificultades para la priorización de los problemas a resolver o la presencia de algún vecino influyente que pudiera sobreponer sus intereses en las reuniones de las juntas, también coincidieron en que el personal policial y del municipio consideraba como importantes los problemas manifestados por los vecinos, y que las respuestas a estos fueron, en general, oportunas; caso contrario, ellos recalcan la falta de solución de los problemas a las autoridades responsables en la siguiente oportunidad. Se indicó también que varios vecinos ya habían expresado los mismos problemas en gestiones anteriores, pero no les daban importancia, por lo que consideraron el participar como una pérdida de tiempo. Al respecto, el comisario y la coordinadora de las juntas del lado de San Miguel:

Quién mejor que el vecino para saber los problemas de su espacio (...) ellos conocen quién es el que está maltratando a su pareja quien está vendiendo la droga, ellos saben todo pero lo que pasa es que muchas veces ellos no lo comparten con nosotros (...) sienten desconfianza de nosotros porque algunas veces pretendieron informarle eso a la autoridad y la autoridad o hizo oídos sordos o también no hizo nada o sea todo terminó siendo más de lo mismo (Comisario de San Miguel, comunicación personal, 27 de noviembre, 2018).

Ahora en este momento por ejemplo se ha encontrado que no hay tanta continuidad en las juntas como que la gente se cansa de no obtener lo que piden en los barrios en las zonas para qué voy se preguntan. En el 2016 y 2017 de verdad que ha funcionado, había respuestas y eran inmediatas porque nosotros presionábamos en el CODISEC (Coordinadora de las juntas vecinales de la comisaría de San Miguel, comunicación personal, 22 de noviembre, 2018).

Además, uno de los problemas que tomó más visibilidad fue el de la violencia contra la mujer, la cual ha ido aumentando en el distrito, pero se explicó más por una mejora en la cultura de denuncia que por el agravamiento del problema.

3.2. Sobre las acciones policiales

Los comisarios conceptualizaron la policía comunitaria como una filosofía de trabajo donde hay un profundo acercamiento al ciudadano para así aumentar su confianza en la Policía y su participación en la seguridad de la comunidad. Hubo consenso entre los policías entrevistados al señalar que lo que se busca es volver al trabajo policial de antes, al “policía de barrio” que está compenetrado con su comunidad (Yépez, 2004). Las motivaciones de los comisarios para optar por trabajar con la comunidad se basan en un historial personal de trabajo con los ciudadanos y en la vocación de servicio. Además, los comisarios indicaron que los objetivos de un policía son bajar el nivel de victimización, pero también la percepción de inseguridad, el miedo, y mejorar la calidad de vida del ciudadano. A continuación, se muestra la definición de policía comunitaria según el comisario distrital y el del lado de San Miguel respectivamente:

El ciudadano va cambiando su percepción sobre la atención que recibirá de un policía, ya no tengo que ir hasta la comisaria porque tengo un policía cerca, eso se llama policía comunitario, articular. Entonces Vecindario Seguro es descentralizar los servicios, aplicar la filosofía de policía comunitario y medir los resultados. Nuestra esencia de policía es ser policía comunitario porque si no seríamos fuerza represiva (Comisario distrital, comunicación personal, 13 de noviembre, 2018).

Mi concepto de Vecindario Seguro se resume en lo siguiente: en el marco del modelo de la filosofía de policía comunitaria (...) es una filosofía de vida, el policía que no entiende que el trabajo para con su comunidad tiene que ser una filosofía de vida entonces no va a entender ese trabajo, porque tiene que sentir ese anhelo esas ganas de solucionar sus problemas a mi vecino (...) Si se concibe así eso conlleva al sentir, esa necesidad de que el ciudadano se sienta más seguro más tranquilo (...) pero ya no trabaja sola la policía como antes, el policía comunitario gestiona con el concurso de su comunidad y para eso los organiza, los compromete, rompe con esa indiferencia del ciudadano que se debe a diversas razones (Comisario de San Miguel, comunicación personal, 27 de noviembre, 2018).

Hubo consenso entre los policías (y coordinadores de las juntas vecinales) entrevistados al señalar como mayor dificultad el que los agentes, en especial los de más años de experiencia, comprendieran y pusieran en práctica la filosofía de trabajo de la policía comunitaria y las actividades de acercamiento al ciudadano que implica; obstáculo que también fue señalado como principal por IDL (2016) en su taller de policía comunitaria y en la experiencia de Díaz (2009). Los policías tuvieron que comprender que están al servicio, son parte de y deben trabajar con la

comunidad, razón por la cual, además del distanciamiento policial y otros factores, tuvieron que adquirir habilidades blandas de relación interpersonal. Se tenía que romper con el hermetismo policial, que a veces solo era timidez, y la subcultura del “secretismo” en todas las acciones policiales. Asimismo, para el comisario distrital:

El problema de nuestra policía nacional es que el tema de liderazgo no lo internalizan claro (...) lo manejan como un tema de que “yo debo obedecer” no se dan cuenta que cada policía, no interesa el nivel o el grado que tenga, es un líder en la calle el ciudadano ve a su policía como su protector (...) eso es un tema que por lo menos en San Miguel se ha avanzado cada uno ya maneja su escenario (comunicación personal, 13 de noviembre, 2018).

Para lograr eso, los comisarios dieron charlas permanentes y, junto al personal OPC, realizaron talleres al personal policial para que ensayaran cómo debían acercarse a los vecinos y organizarlos, y se continuaron los acercamientos a los vecinos a los cuales aparte de comunicarles que los policías del distrito están al servicio de la comunidad para ayudarles a resolver sus problemas, se les comunicó también que, acorde al Jefe de la Oficina de Participación de la Comisaría de Maranga, “Nosotros somos la nueva policía nacional que hemos damos un salto a la modernidad a través del plan Vecindario Seguro (...) hemos descentralizado el servicio (...) somos la policía comunitaria la nueva filosofía de trabajo” (comunicación personal, 3 de noviembre, 2018). Por otra parte, todos los entrevistados en esta investigación coincidieron en señalar el compromiso de los comisarios con la ejecución del plan, así como su apertura al diálogo con las demás autoridades.

Debido a la sectorización, los policías que antes realizaban labores no acordes a sus años de experiencia y rango adquirido, como vigilar el lugar de ingreso de la comisaría o “policía a puerta” en términos policiales, fueron responsabilizados por la situación de seguridad ciudadana de un sector, pero también se les asignó recursos humanos, logísticos y atribuciones similares a las de un comisario (eran “comisarios de sector”) para organizar su táctica, pero alineada a la estrategia del plan, por ejemplo, todos los jefes de sector debían entregar una tarjeta con su número de celular a los vecinos para que puedan contactarlo directamente en caso de problemas, aunque también podían contactar directamente con el comisario de ser necesario. Al personal subordinado al jefe de sector, es decir los agentes, aparte de poder disponer de más recursos, y al igual que al jefe de sector, se les otorgó un margen de decisión sobre las diferentes situaciones que se podían presentar, tenían que pensar en la mejor solución respecto a ese problema, así como seguir

mejorando la relación con los vecinos e identificar factores de riesgo. Además, a diferencia de lo planteado en el plan VS, no hubo un agente de inteligencia en cada sector.

Por otro lado, el comisario distrital señaló que algunos policías indicaron el riesgo de que los agentes, dado el mayor nivel de acercamiento y tiempo de permanencia en el sector, se vieran negativamente influenciado por los vecinos. Para la Policía Nacional de Nicaragua, la permanencia de los agentes policiales en una jurisdicción por largos periodos es considerada una mala práctica (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, 2015). Sin embargo, la permanencia o no de un agente se decidió por criterios de rendimiento y conducta en base a los objetivos del plan, los cuales habían sido comunicados y recalcados al personal policial. Los agentes elaboraban un reporte mensual de las actividades realizadas, incluyendo la participación o realización de actividades comunitarias, lo cual también servía como insumo para una posterior retroalimentación sobre al accionar de cada agente, cabe señalar que antes solo se medía la labor del comisario.

Esas evaluaciones, y el diálogo entre los vecinos y el personal policial encargado aminoraron el riesgo de que los agentes se vean “captados” por algunos vecinos, ambos comisarios señalaron que el involucramiento de los vecinos ayuda a la transparencia en el accionar de los agentes, en palabras del comisario distrital: “El suboficial que de una manera viene con un tema negativo de corrupción se da cuenta que tiene ojos por todo lado” (comunicación personal, 13 de noviembre, 2018). Es de resaltar que la evaluación que los miembros de las juntas podían hacer sobre la labor del agente, y del personal de serenazgo, podía influir en su evaluación de desempeño, pudiendo llegar a removerlo o mantenerlo en el sector, situación que antes no sucedía. Por otra parte, los comisarios señalaron que, si un actor mostraba un afán por querer resaltar su trabajo como el mejor ejecutado y más necesario, ocasionaría un perjuicio a los esfuerzos por mejorar la situación de seguridad ciudadana.

Dado que el plan VS era un plan piloto, se incorporaron nuevas acciones producto de las reuniones semanales de evaluación del plan. Entre ellas está la incorporación de ánforas en las comisarías para conocer la evaluación de los vecinos respecto a la atención recibida en esas instalaciones: se les entregaba una hoja codificada según oficina con una pregunta sobre el trato recibido en la oficina en la que se atendieron y se le pedía que la depositarían en el ánfora antes de salir. También se decidió que no solo el jefe del sector debía acercarse al ciudadano, sino todos los agentes bajo su cargo, a raíz de eso, se crean los cuadernos de control ciudadano que se ubicaban en puntos estratégicos, como en las casas de los coordinadores miembros de las juntas o en negocios locales, y donde habían quejas por la falta de presencia policial; la idea era que el

agente pasara a firmar el cuaderno durante las horas del día identificadas como de alta incidencia delictiva, o en su defecto una vez en la mañana, tarde y noche, y entablara diálogo con el vecino preguntándole cómo se encontraba y si había sucedido algún incidente. En ese sentido, para el comisario del lado de San Miguel:

Recuperas confianza en la medida que el ciudadano empiece a conocer más a su policía, en la medida que se mejore la relación de comunicación entonces esos son generadores tremendos de confianza y con la instalación de ese cuaderno había más presencia policial, más tranquilidad, policía amable que se acercaba que preguntaba que se presentaba como preocupado por el bienestar como debe ser siempre, cómo no vas a recuperar confianza de esa manera, eso ayuda a recuperar confianza de la población y eso es lo que fue ocurriendo (comunicación personal, 13 de noviembre, 2018).

Los vecinos también podían informar a los encargados policiales si el agente no había realizado adecuadamente su contacto ciudadano o si no se habría presentado a firmar, lo cual resultaba incómodo a los agentes, pero se les hizo entender que no se trataba de un control civil sino de asegurar la presencia policial. Según los comisarios, fue una forma efectiva de garantizar la presencia policial donde se necesitaba. Además, el personal OPC efectuaba llamadas aleatorias a los vecinos contactados para verificar si el contacto había sucedido y conocer su percepción sobre el trato brindado e identificar falencias. La información de los cuadernos era sistematizada para ser usada en la retroalimentación para los agentes, así como para mejorar el trabajo de la OPC.

Cabe resaltar que, de querer realizar cambios importantes en la ejecución del plan, los comisarios y el alcalde se reunían para conversar y llegar a un entendimiento, estuvieron en frecuente contacto. Uno de los cambios fue la unificación de las juntas vecinales promovidas por la municipalidad y las comisarías. Los coordinadores de las juntas vecinales señalaron que no hubo problemas con los miembros de las juntas promovidas por la municipalidad, aunque señalaron una tendencia a la politización de estas y que las elecciones regionales y municipales del 2018 afecto el rendimiento de las juntas de seguridad ciudadana promovidas por las comisarias. Además, en el 2015 se creó una oficina dentro de la Gerencia de Seguridad Ciudadana para la coordinación del trabajo de las juntas vecinales.

Uno de los temas al que le dieron prioridad fue la recuperación de espacios públicos, ya que lo relacionaban directamente con la disminución de hechos delictivos, ya que se habían convertido en espacios generadores de violencia. Al recuperarlos, los vecinos podían desarrollar actividades de su vida personal como pasear con su familia, hacer deporte, etc., dentro de un

espacio público adecuadamente iluminado, limpio y sin personas realizando actividades indebidas como el consumo de alcohol o drogas, robos al paso, etc., lo cual influyó en su percepción de seguridad; en administraciones pasadas, por ejemplo, si había drogadictos que con frecuencia ocupaban las bancas de un parque, se optaba por sacar las bancas. Además, los entrevistados coincidieron en el papel negativo de los medios de comunicación en la percepción de seguridad de los vecinos.

3.3. Sobre las acciones del municipio

Conforme a lo señalado en la primera sección de este capítulo, se continuó con la capacitación a los serenazgos, dándole énfasis a la disciplina y el trato al público, en palabras del subgerente de seguridad ciudadana: “Nosotros tratamos de tener el sereno amigable, el sereno amistoso, el sereno informado” (comunicación personal, 2 de diciembre, 2018). Los comisarios también capacitaron en varias oportunidades a los serenos y, dada la conformación de unidades de patrullaje, los agentes también lo hicieron: se buscaba mejorar la dinámica de trabajo y eliminar el riesgo de que los serenazgos realicen acciones que infrinjan la ley durante el cumplimiento de sus labores. A nivel administrativo, se continuó con el fortalecimiento de los documentos de gestión interna y los procesos. Entre los que se priorizó mejorar, se encuentran los procesos de selección y formación en el área de serenazgos; se implementaron una serie de filtros para seleccionar personal, como pruebas físicas y psicológicas, y la revisión de antecedentes penales; además, hubo una preferencia por contratar personal retirado del Ejército o de la PNP, pues se identificó a la disciplina como la razón de éxito de un cuerpo de serenazgo; no obstante, se señaló que los jefes dentro del cuerpo de serenazgo debían asumir un rol de líder y articular los trabajos. Según el subgerente de seguridad ciudadana:

Estamos fortaleciendo la integración con la Policía ese es el objetivo que tenemos, contamos con personal capacitado, disciplinado, respetuoso, entrenado y con una vocación de servicio pero esto viene desde el 2015, ahí un afán, una mística de tal manera que sea compacta con la Policía en la cual todos ayudamos para todos (comunicación personal, 2 de diciembre, 2018).

Como había obstáculos para el acoplamiento al trabajo con los policías y una política municipal de trabajo conjunto con ellos, uno de los objetivos del área de serenazgo fue fortalecer la integración con estos. Para lograrlo, realizaron actividades dirigidas a aumentar la familiarización entre policías y serenazgos, por ejemplo, estaban los desayunos de trabajo. Acorde al personal de la municipalidad y comisarios entrevistados, se logró una subordinación operativa al 100%. Además, los policías también contribuyeron a mejorar el cumplimiento de las

ordenanzas municipales. Otras formas de colaboración se dieron con otros distritos, por ejemplo: en el patrullaje “serenazgo sin fronteras” que era la coordinación de dos cuerpos de serenazgos para patrullar zonas en común, la realización de acciones de patrullaje coordinado durante la ejecución del “plan cerco” cuando un delito comprometía a varios distritos, o la conformación de juntas vecinales de seguridad ciudadana con vecinos de dos distritos.

Para incentivar la labor de los serenazgos, mensualmente se otorgaban premios al serenazgo que haya tenido el mejor comportamiento, realizado la mejor acción o captura, también se otorgaban permisos o acceso a las capacitaciones ofrecidas en la escuela de serenazgo de la Municipalidad de Lima. Asimismo, dado que se buscaba estrechar vínculos con los policías del distrito, y como no podían otorgar incentivos monetarios, se optó por ofrecer trabajo en el área de serenazgo a familiares del personal policial y se creó una insignia que se otorgaba mensualmente al policía, y serenazgo, que había actuado con mayor honradez, disciplina y moral en su accionar. También se buscó acercarse a la comunidad a través de premios al mejor accionar de un vecino o a la junta con mejor desempeño. El empresariado local también contribuyó con medias becas en institutos o beneficios personales para los policías y serenazgos. En las ceremonias mensuales participaban los alcaldes y comisarios. Según el subgerente de seguridad ciudadana se pretendía: “Primero fidelizar a la policía, segundo fidelizar a la población, tercero fidelizar al cuerpo de serenazgo lo que conlleva a los tres a hacer una unión” (comunicación personal, 2 de diciembre, 2018).

Según el subgerente de seguridad ciudadana, el apoyo del alcalde al área de serenazgo se manifestó de diversas formas, por ejemplo, en la facilitación de la contratación de comandantes retirados del Ejército, llegando a tener 16, o en la construcción de infraestructura como las bases descentralizadas de serenazgo. Asimismo, se realizó gestiones para mejorar la logística del área de serenazgo con vehículos y diverso equipamiento, los cuales eran utilizados por los policías también, lo que contribuyó a que el tiempo de respuesta disminuyera a tres o cinco minutos. Además, hubo consenso entre todos los entrevistados en esta investigación respecto a que no se crearon ordenanzas relevantes en temas de seguridad ciudadana, pero sí se hizo cumplir las que habían. Al respecto el comisario distrital señaló:

Todas las herramientas las tenemos años tanto en la Policía como en los gobiernos locales hay normas. Si se hace una comparación regional de la normatividad en seguridad ciudadana la más completa es la del Perú aquí la normativa es integral, el problema es el compromiso de las autoridades no hay sanciones al que no se compromete (comunicación personal, 13 de noviembre, 2018).

Para mediados del 2015, se fortalece el observatorio de seguridad ciudadana del distrito y se habilita un local, bajo la modalidad de cesión en uso, para el desarrollo de las actividades de la división de Halcones de la PNP. Durante el 2016, a través de un convenio con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), se inaugura el primer Centro de Emergencia Mujer en San Miguel (CEM); antes para denunciar se tenía que ir hasta otro distrito, ahora las denuncias de violencia contra la mujer son derivadas de las comisarías al CEM. Además, como la comisaría del lado de San Miguel no contaba con los espacios suficientes y había hacinamiento del personal, con el apoyo del municipio y organizaciones de la sociedad civil, se reacondiciono los dos primeros pisos y se construyeron dos pisos más en donde se habilitó un gimnasio, dormitorios, oficinas, etc.

3.4. Sobre el desarrollo de las actividades del CODISEC del distrito

La gran mayoría de sesiones en el comité fueron ordinarias al inicio del 2016 y contó con la participación de miembros que ya eran parte del CODISEC: comisarios, el alcalde y sus gerentes de seguridad ciudadana, defensa civil y participación vecinal, los coordinadores de las juntas vecinales (solo el distrital y del lado de Maranga), un gobernador distrital, un juez, un fiscal, un director de la UGEL del distrito, un médico jefe del centro de salud distrital y un coordinador del CEM. A medida que fue desarrollándose el plan, se estimó necesario incluir nuevos representantes en el comité: al coordinador de las juntas vecinales del lado de San Miguel, al jefe de la DEPINCRI de San Miguel (ambos a petición del comisario distrital, en la cuarta y octava sesión respectivamente) y al gerente de desarrollo humano de la Municipalidad de San Miguel (a pedido del alcalde en la octava sesión).

Asimismo, hubo nuevos integrantes que reemplazaron a miembros que por diversos motivos ya no podían participar más en el comité, por ejemplo, hubo dos directores de UGEL y cuatro jueces. Por otra parte, hubo personas que sin ser miembros formales del comité, asistían a las sesiones asiduamente: jefes de la OPC de ambas comisarías, promotores de las juntas vecinales, un comandante PNP en situación de retiro que laboraba en el observatorio de seguridad ciudadana del distrito y explicaba a los miembros del comité la situación de seguridad ciudadana en base a las estadísticas recopiladas, también asistían vecinos, ya que las sesiones eran abiertas.

En cuanto a la asistencia a las sesiones (ver anexo H), acorde a los documentos de evaluación del desempeño de los integrantes del comité, resalta la continua asistencia de los coordinadores de las juntas, comisarios y gerente de seguridad ciudadana, así como la continua ausencia del fiscal que solo asistió a las dos últimas sesiones y a la última audiencia pública trimestral. En todas las sesiones hubo quórum reglamentario, y acorde a las actas de las sesiones

ordinarias del comité, si un miembro no podía asistir o no podía juramentar⁶⁷, tenía la posibilidad de enviar a un representante en su lugar, lo cual era tomado en cuenta para el registro de asistencia⁶⁸. Además, se señaló que, en comparación a los últimos años, en el 2016 hubo mucha más asistencia de los vecinos (entre 94 y 154 vecinos en las cuatro audiencias), lo cual fue asociado a la asistencia y diligencia en las actividades por parte de los miembros del comité.

El desarrollo de las sesiones ordinarias del comité, acorde a lo registrado en las actas, duraban dos horas en promedio, la parte más relevante de su agenda habitual era la realización de informes y pedidos. Comenzaba con la explicación del mapa del delito y riesgo localizado por sectores para que las autoridades competentes hagan las coordinaciones necesarias, por ejemplo, sobre la instalación de cámaras de videovigilancia, la mejora de la presencia policial en donde los vecinos la hayan pedido, mejora del ornato público, etc. Después, cada miembro comunicaba las actividades que venía realizando y, de necesitarlo, pedía, o aceptaba, la colaboración de otros miembros. También había una parte de realización de acuerdos en los que se aprobaban documentos, la incorporación o invitación de otros profesionales. El plan anual de actividades de los PLSC marcaba la pauta de desarrollo del trabajo del comité; sin embargo, no hubo consenso respecto a su importancia.

Hubo consenso entre todos los entrevistados al afirmar que la interacción entre los miembros del comité fue horizontal en general, destacando la apertura al diálogo de los comisarios y el alcalde, los coordinadores percibieron que sus opiniones sí eran tomadas en cuenta, aunque no siempre. Asimismo, la simetría de información entre los miembros, en general, fue calificada como buena; no obstante, también se reconoció que había temas policiales que por su naturaleza debían ser mantenidos en secreto o temas técnicos de patrullaje entre la Gerencia de Seguridad Ciudadana y los comisarios. A veces, dado el apremio por generar una respuesta, se generaban propuestas que eran intrincadas de cumplir, por lo que los coordinadores resaltaban que eso sería perjudicial para la legitimidad del comité y la de sus miembros; hubo consenso entre los demás miembros del comité respecto al involucramiento de los coordinadores de las juntas vecinales con su labor.

En cuanto al manejo de la crítica, tanto al expresar o recibir una, los miembros mostraban, una buena disposición en general. Cabe señalar que las críticas eran realizadas de manera interna, ya que se cuidaban de proyectar una imagen negativa ante los vecinos. Es importante resaltar que,

⁶⁷ Paso previo que se hacía en la primera sesión que se asistía para ser formalmente miembro del comité.

⁶⁸ Por ejemplo, el subgerente de seguridad ciudadana reemplazó por un mes al gerente de seguridad ciudadana dentro del comité debido a su participación en el curso “Proyectos Municipales para la Seguridad Ciudadana” en Israel brindado por el Instituto Histadrut.

debido a características personales comunes, como la proactividad y disposición a colaborar, se llegó rápidamente a una relación personal positiva entre los comisarios y el gerente de seguridad ciudadana. También se señaló que en comparación a algunos distritos en los que el alcalde u otro actor pretenden sobresalir como líder en todas las actividades, en San Miguel solo hubo casos aislados de “protagonismos”, pero que fueron oportunamente manejados.

Por otro lado, la coordinadora del Centro de Emergencia Mujer (CEM) percibió que la dimensión de violencia contra la mujer no estaba completamente integrada en la concepción de seguridad ciudadana de todos los miembros del comité, los casos de violencia contra la mujer no estaban visibilizados en los mapas de riesgo y que tanto en el plan VS y el PLSC 2016 las actividades respecto al tema eran insuficientes, cabe indicar que en el último plan las actividades figuraban como “no obligatorias”. Asimismo, se percibió que el desarrollo de las sesiones del comité podía tornarse más informativa, pedían información de las actividades que cada representante venía realizando y no se centraban en realizar una coordinación entre los miembros del comité para realizar una sola actividad. Aunque esta percepción no fue compartida con por el resto de entrevistados.

La coordinadora del CEM percibió que por esas razones algunas de las actividades de prevención de violencia contra la mujer acordadas en las sesiones del comité no terminaban siendo realizadas bajo la dirección de sus miembros, sino la del CEM. Sin embargo, se resaltó que la labor de las juntas fue un factor clave para el desarrollo de esas actividades, ya que permitió un mejor acercamiento a los vecinos, entre otras cosas; se apreció bastante compromiso y participación del coordinador distrital para la cooperación en estas actividades. Por otra parte, se indicó que los comisarios y el subgerente de seguridad ciudadana, respecto al cual se percibía una alta disposición a ayudar y sensibilización sobre el tema, facilitaron la realización de talleres de sensibilización ante casos de violencia familiar y cómo manejarlos, a los cuales policías y serenazgos asistieron.

Las audiencias públicas trimestrales duraban entre dos y tres horas, se resaltaban los logros realizados, por ejemplo, la reducción de los índices de victimización o el incremento de vehículos de patrullaje. Los miembros del comité rendían cuentas de las acciones que venían realizando, los vecinos exponían los problemas de su sector y el miembro del comité en cuya competencia estaba la solución del problema respondía directamente señalando las acciones que tomaría para solucionarlo. Además, en caso de no cumplir con alguna acción prometida, los vecinos podían dialogar directamente con la autoridad responsable. Al finalizar las audiencias, se les entregaba una cartilla a los vecinos que no pudieron participar para que señalaran que

problemas han tenido. Cabe resaltar que en la última audiencia, el comisario distrital manifestó que se cumplieron las metas de capacitación permanente a policías y serenazgos en filosofía de trabajo y competitividad profesional con visión progresista y de liderazgo, afianzamiento del trabajo estratégico de policía comunitaria, realización de actividades de acercamiento a la comunidad para fomentar la integración, y la disminución de la inseguridad ciudadana.

Aproximadamente a mediados del 2016, la dinámica en la ejecución del plan piloto se “estabiliza”, entonces la frecuencia de las coordinaciones directas con el alcalde disminuye y aumentan las coordinaciones con las gerencias municipales, en especial con la Gerencia de Seguridad Ciudadana; no obstante, la importancia del alcalde se mantiene. Para finales del 2016, a consecuencia del éxito del plan, se crearon cursos en temas de policía comunitaria en el Estado Mayor de la PNP y se reorganiza los Departamento de Investigación Criminal (DEPINCRI), que pasaron a depender de la Regiones Policiales (directamente del coronel División Territorial correspondiente) con el objetivo de complementar la labor de las comisarías, pero alineándose a lo propuesto por el plan, por ejemplo, el área de trabajo de los agentes del DEPINCRI pasó a ser un sector.

Por último, los entrevistados señalaron diversas causas principales para la reducción de la inseguridad ciudadana en el distrito, pero se pueden agrupar en tres: la información oportuna sobre situaciones sospechosas; la presencia policial a través de la descentralización, patrullaje y apoyo logístico; y el fortalecimiento de vínculos y trabajo conjunto entre vecinos, policías y personal del municipio a través de las acciones de integración.

CAPÍTULO 6: ANÁLISIS Y RESULTADOS

En este capítulo se analizará la información del capítulo anterior utilizando los elementos contextuales y teóricos desarrollados, y estará dividido en 3 secciones: la primera se centra en analizar los elementos del plan VS, la segunda en la implementación del plan y en la tercera se identifica los factores de éxito.

1. Analizando el plan Vecindario Seguro

El plan VS fue creado por decisión del comando policial y tuvo como objetivo reducir la inseguridad ciudadana a través de una estrategia alternativa que descentraliza el servicio policial, estrecha vínculos con los ciudadanos e influye positivamente en su percepción de seguridad ciudadana, en la participación y hacia la institución policial, para así mejorar la calidad de vida de esos mismos ciudadanos. Es una PP del tipo sustantiva que, debido a su éxito y al sostenimiento en el tiempo de su estrategia, ha sido una de las razones para la creación de PP institucionales que afectan directamente la gestión de la PNP (Subirats et al., 2008), por ejemplo, con la Resolución Ministerial 498-2018-IN se estableció la estrategia del plan VS como lineamiento sectorial de cumplimiento obligatorio para todas las comisarías a nivel nacional.

Asimismo, durante la formulación del plan resalta tres hechos: el no solo haber planteado como objetivo reducir la ocurrencia de actos delictivos, algo común en los planes policiales, sino considerar como necesario abordar la subjetividad del ciudadano que puede y no puede tener motivos justificados, pero que se reconoce como parte importante de la seguridad ciudadana; el haber comprendido como esencial la participación ciudadana para producir, o proveer, seguridad; y que de entre los tipos de acciones que se pudieron elegir para mejorar la seguridad ciudadana a nivel local, se priorizaron las preventivas, de acercamiento y trabajo con la comunidad, el gobierno local y demás actores, y un énfasis en el respeto a los derechos humanos y la ley. Cabe resaltar que los dos últimos hechos ya habían sido identificados en la estrategia del PNSC 2013-2018, pero realizado muy poco en la práctica.

Por otra parte, desde una perspectiva organizacional sobre la que se desarrollaron las acciones del plan VS, el SINASEC está concebido para una articulación de esfuerzos entre las organizaciones más aptas para combatir la inseguridad ciudadana y contiene una serie de normas que las vinculan a colaborar, aunque también hay problemas en cuanto a las capacidades técnicas de los actores para elaborar documentos de gestión, articulación de trabajos, información insuficiente, entre otras (IDL 2013; PUCP, 2015). Tanto las comisarías como los municipios están

habilitados legalmente para el fomento de la participación ciudadana, aunque estos últimos cuentan con mayores vínculos para poder asociarse con las demás organizaciones del distrito, tienen mayores presupuestos y para el caso de San Miguel, tuvo un área de serenazgo que planteo como objetivo integrarse con los policías, se enfocó en mejorar los procesos de selección y formación y se emprendió la profesionalización de la labor de los serenazgos; según la investigación de Costa y Romero (2010), estos son factores críticos en áreas de este tipo. Por otra parte, desde el lado de la comunidad, las juntas también tienen la ventaja de relacionarse con diversos actores en el distrito y ya contaban con un reglamento para su trabajo voluntario, el cual, acorde a lo expresado por el coordinador distrital de las juntas vecinales, supone demasiada proactividad por parte de los coordinadores de las juntas.

Por último, el principal aporte del plan, fue alinear los esfuerzos de los actores que reconoce como principales a través de una propuesta coherente de trabajo que fomenta la interacción entre los mismos; organiza y vincula la normativa vigente hasta ese momento; encausa las acciones con incentivos y actividades de control y monitoreo frecuentes; permite la adaptación en base a la experiencia en la ejecución; y facilita el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos, grupo-objetivo de esta PP, a través del enfoque de resolución de problemas. También ofrece a los policías una forma de ejercer su labor, como mencionó el comisario distrital: “yo me siento en una empresa y ya sé cómo debo trabajar, en la Policía no es así (...) ahora te sientas lees tu plan (...) puedo poner mi valor agregado, pero ya tengo una plataforma en que basarme” (comunicación personal, 13 de noviembre, 2018). Por otra parte, llama la atención que varios entrevistados hayan calificado como de importancia media o nula al PLSC 2016.

2. Elementos relevantes en la implementación del plan Vecindario Seguro

De acuerdo al concepto de policía comunitaria elegido, y contrario a lo esperado, los comisarios asimilaron el elemento más importante de la policía comunitaria: la filosofía de trabajo, comprendieron que están al servicio, deben compenetrarse y trabajar con la comunidad para mejorar la seguridad, lo cual, dado las características de la PNP, no es algo tan sencillo de lograr. Tanto la filosofía de trabajo y la consecuente asociación con la comunidad son la parte más importante de la policía comunitaria, los agentes comprendieron y aplicaron estos elementos; según los policías y coordinadores de las juntas vecinales entrevistados, actualmente es fácil encontrar a un agente que se dirija y trabaje con los vecinos, antes no era así. En ese sentido, un caso que llama la atención es el Plan Cuadrante de los Carabineros de Chile, el cual es tomado como referente en Latinoamérica para la aplicación de programas de policía comunitaria; sin embargo, lo planteado en sus objetivos con lo ejecutado contrasta, pues descuida la relación con

la comunidad y logró mínimos cambios en su cultura de trabajo, la decisión sobre qué hacer estuvo unilateralmente del lado de los policías (o carabineros), los ciudadanos tuvieron un rol netamente informativo, por lo cual no constituye un verdadero programa de policía comunitaria (Espriú, 2013; Muñoz, 2013)⁶⁹.

Asimismo, el tipo de prevención realizada en San Miguel es comunitaria debido a que se procuró reducir las oportunidades del delito a través de la reconfiguración del espacio físico, por ejemplo, iluminando parques o calles peligrosas; y se realizaron acciones en los espacios sociales de las personas en riesgo, por ejemplo, al abordar directamente a jóvenes propensos a delinquir o volver a hacerlo (De León-Escribano et al., 2004). Cabe recordar que aún con un enfoque preventivo, el uso de la fuerza puede estar presente, si bien en la ejecución del plan hubo poco uso de este, también se señaló que la normativa respecto al uso de este recurso ha mejorado, pero todavía hay un desconocimiento y cierto recelo de los agentes en general en hacer uso de este recurso.

A pesar de que se les atribuyó un rol informativo a los miembros de las juntas, ser los “ojos y oídos de la Policía”, incluso los coordinadores se atribuyeron ese rol, su participación no se limitó solo a comunicar a los policías los problemas que tenían. También participaron en la priorización de las necesidades a través, principalmente, de las reuniones con los policías y dentro de las mismas juntas, y pudieron controlar informalmente la labor policial, llegando incluso a cambiar a agentes o serenazgos que no trabajaban bien. Para la OCDE (s.f. citado en Bourgon 2007), esto vendría a ser una participación activa de los ciudadanos, aunque estos solo han participado en la fase de ejecución de esta PP. De similar forma, para el Ministerio de Paraguay (2014) esta forma de participación habría sido una forma de participación consultiva, resolutive y fiscalizadora. No obstante, no es que haya sido una “interacción democrática ideal”, pues los ciudadanos que participaron no son representativos del total de ciudadanos del distrito; pero sí hubo inclusión, o al menos hubo un real intento, de los ciudadanos en la provisión de seguridad.

Si bien durante la formulación de esta PP no hubo participación ciudadana alguna, estuvo concebida para que durante su ejecución sí lo hubiera. En ese sentido, se incorporó las expectativas de los vecinos en el servicio de seguridad ciudadana a brindar a través de la orientación a la resolución de problemas, y la mejora de la experiencia del vecino en la provisión del servicio al modificarlo según las valoraciones que los vecinos tenían, lo cual está en congruencia con lo propuesto por Nasi et al. (2012) y Ostrom (1996, citado en Zurbriggen, 2016)

⁶⁹ Muñoz se basa en la investigación de Santillán, Pontón y Pontón (2007).

sobre la coproducción de servicios públicos. Además, no se ha encontrado algún elemento novedoso en la aplicación de esta PP de seguridad ciudadana basada en la policía comunitaria. Aunque tampoco se encontró un énfasis en el patrullaje a pie que Police Foundation (1981) y Trojanowicz (1982) (citados en Moore, 1992) señalan como un excelente medio para acercarse a la comunidad, ni un traslado de las viviendas de los agentes al distrito para su compenetración con la comunidad.

Por otra parte, la concepción de seguridad ciudadana de los principales actores que ejecutaron el plan es congruente con lo propuesto por el mismo, con el paradigma actual de seguridad ciudadana y con la experiencia internacional en el desarrollo de PP de seguridad ciudadana. Aunque a diferencia de reconocer a los gobiernos locales como los líderes principales que dirigen a los demás actores y proponen planes a implementar, hubo mayor consenso al identificar a la Policía como el líder más importante, no obstante, también se identificó al gobierno local como líder, pero con un rol orientado al apoyo.

Acorde a las percepciones recogidas, los vecinos en general no tienen una motivación orientada a la mejora del bienestar común, el marco normativo para poder participar es fácil, no se percibió que haya barreras socioeconómicas relevantes que impidan la participación; no obstante, el tiempo que demanda el participar y la falta de difusión a más vecinos de la forma en que puedan hacerlo y los resultados que se están obteniendo, son factores que obstaculizan la participación. Además, los vecinos que sí participan, después de un tiempo, empiezan a valorar un poco más la oportunidad que tienen de poder participar y el bienestar general que se genera, se empieza a crear una conciencia cívica en base a los resultados de su participación⁷⁰.

La verdadera dificultad no estuvo en obtener la aprobación de los vecinos, sino disminuir su apatía o indiferencia respecto a participar, la cual se fundaba en percepciones negativas sobre el accionar de la PNP, poco involucramiento y credibilidad de las autoridades municipales, pero también en un individualismo que tiene sus raíces en los factores estructurales de la sociedad actual. Así como señala Frühling (s.f., citado en Ministerio de Interior de Paraguay, 2014), las policías abordaron a la comunidad a través del enfoque a la resolución de problemas, lo cual permitió disminuir la apatía y fomentó el interés en participar, cabe recordar las percepciones de los entrevistados sobre el aumento de la participación ciudadana antes y después de que se empezará a solucionar aquellos problemas que los vecinos señalaban como generadores de

⁷⁰ Los coordinadores de las juntas vecinales señalaron que la mayoría participa por razones circunstanciales, como ser víctima de robo, por curiosidad, etc., pero después de un tiempo, viendo los resultados del plan, algunos de los que participaron empezaron a comprometerse y su motivación inicial cambió, enfocándose un poco más en el bienestar de la comunidad.

inseguridad o malestar, que generalmente eran los crímenes menores como los relacionados a los robos o algún tipo de falta. La aprobación de los vecinos es muy importante dado que ellos son el grupo objetivo de esta PP y su aprobación significa que las acciones de los policías y el gobierno local tendrán legitimidad, y por lo tanto, viabilidad.

Según a la información obtenida, varias de las acciones señaladas por los entrevistados que contribuyeron al éxito del plan ya formaban parte de la normativa previa a su creación, como la sectorización, trabajo articulado entre policía, gobierno local a través de serenazgos y los ciudadanos, fortalecimiento de los observatorios, entre otras cosas. Asimismo, no se publicaron ordenanzas municipales relevantes que ayudarán al plan, lo que se hizo fue hacer cumplir las que habían, al respecto, así como el comisario distrital señaló, tanto la normativa local como la nacional en seguridad ciudadana es adecuada, el problema es que no se cumple ya sea por darle importancia a otros temas, por negligencia o corrupción. No obstante, durante la ejecución del plan se mejoró algunos aspectos como el designar a un jefe por cada sector o crear métodos de monitoreo, algunos de los cuales ya habían sido utilizados en ensayos de policía comunitaria pasados, por ejemplo, el uso de cuadernos de control ciudadano en la experiencia de Díaz (2009), pero como se señaló, los programas de policía comunitaria en el Perú no tuvieron continuidad debido a una decisión política.

Es importante resaltar que por mejor planeada que este una PP, se necesita llegar a un consenso entre los ejecutores de la misma para salir adelante, más aún si esta PP demanda un alto involucramiento y coordinación entre distintos actores. En el caso de San Miguel, tuvo la ventaja que entre los comisarios y el alcalde ya existieran intenciones afines previas, así como una relación cordial entre los comisarios y el gerente de seguridad ciudadana, por lo que se pudo llegar rápidamente a un consenso sobre el cómo se iba a producir seguridad ciudadana en el distrito y qué acciones eran necesarias, lo cual fue una de las bases para que las organizaciones lideradas por el alcalde y los comisarios se alinearan a lo propuesto por el plan. De igual forma, el compromiso de las autoridades fue uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de las acciones del plan.

Como se logró un consenso entre los actores, se facilitó la ejecución del plan por la mayor cantidad de coordinaciones y el trabajo articulado, con lo cual se pudo economizar recursos, por ejemplo, policías y serenazgos patrullaban el mismo sector y compartían la información, cosa que antes sucedía poco, a pesar de estar en la normativa. El consenso fue reforzado por el compromiso, apertura al diálogo y disposición a colaborar de los principales actores, lo cual facilitó la relación de trabajo. Por otra parte, los actos políticos del alcalde, como manifestar públicamente su

subordinación en temas de seguridad ciudadana, mandaron un mensaje claro hacia los demás actores y, especialmente, a su personal en cómo deben de trabajar respecto a la seguridad ciudadana del distrito. Cabe indicar que no hubo alguna persona u organización influyente que se opusiera a la realización de esta PP.

3. Factores de éxito en la implementación del plan Vecindario Seguro

En base a las causas principales de la reducción de la inseguridad ciudadana señalada por los entrevistados y la demás información recabada, se propone que para el caso de la ejecución del plan VS durante el 2016 se redujo la inseguridad ciudadana, incidencia delictiva y percepción de seguridad, a través de un patrullaje eficiente que fue posible por una coordinación efectiva que tiene como eje una información relevante y oportuna que los actores utilizaron para producir seguridad ciudadana, lo cual también, como ha sido señalado, es un factor clave en una PP preventiva de seguridad ciudadana.

En ese sentido, parte del flujo de información se pudo dar debido al trabajo del personal DEPINCRI, que también estaba alineado al plan, y a la información brindada por los representantes de los otros sectores. Sin embargo, el mayor flujo de información se debió a la participación vecinal que a través de las reuniones de las juntas, reuniones en las comisarías, rondas mixtas, avisos telefónicos o en persona, reuniones del comité, audiencias trimestrales y las denuncias en las comisarías o en las bases descentralizadas a cargo del jefe de sector.

Las tres primeras formas de participación vecinal son las que aportaron más a la realización de acciones proactivas por parte de los policías y el serenazgo del distrito, ya que dada la frecuencia mensual y trimestral del CODISEC y audiencia trimestral respectivamente, la información que aportaban los vecinos en estas reuniones era relevante, pero podría ser no tan oportuna; en el caso de la cuarta forma de participación, esta puede ser tanto para acciones preventiva como reactivas; la última forma origina acciones del tipo reactivas, ya que el delito o acto violento ya ha sucedido, pero sigue siendo importante, pues si no se denuncian los delitos o actos violentos se invisibilizan. Además, había un flujo de información provenientes de los distintos programas de cooperantes de la policía, por ejemplo, los recicladores.

Entonces, el aumento de la participación vecinal, principalmente a través de las juntas, se pudo dar por:

- La orientación a la resolución de problemas, lo cual permitió que el nuevo mensaje policial de “policía al servicio de su comunidad”, que al inicio tuvo poco efecto, cobre mayor atención por los vecinos, pues primero las autoridades deben mostrar un interés

por los problemas que los vecinos señalan y solucionarlos oportunamente para poder generar un cambio en la percepción de los vecinos sobre su compromiso, y a partir de ahí pedirles que participen. Como se mencionó, la mayoría de problemas señalados por los vecinos no entraban directamente en el campo de acción de los policías, por lo que estos podrían considerarlos irrelevantes, pero para el vecino que los expresa no lo es, razón por la cual darles la debida atención se genera un efecto positivo en su percepción de seguridad y en la participación, ya que ve un resultado en el corto plazo, lo cual, si es manejado adecuadamente, puede contribuir al sostenimiento del apoyo vecinal para acciones con enfoque de largo plazo que no tienen resultados inmediatos, pero pueden ser más significativos.

- La presencia de las máximas autoridades de cada organización, en especial de los comisarios y el alcalde, donde los vecinos podían observarlos y dialogar directamente con ellos, como en los CODISEC o audiencias públicas trimestrales, ya que eso es percibido como un verdadero involucramiento por parte de sus autoridades, los cuales también se ven estimulados por esa participación ciudadana, se tornan más diligentes con su trabajo. Cabe recalcar que los vecinos podían comunicarse directamente con los comisarios de necesitarlo.
- Las acciones de acercamiento, el cambio en el trato hacia los vecinos por parte de los policías y serenazgo, y el monitoreo de que se cumpla. Se debe tener en cuenta que las personas que acuden a una comisaría o que buscan algún tipo de ayuda por un problema que hayan tenido probablemente estén irritados, temerosos o indignados y sean más susceptibles de lo cotidiano, por lo que si es que no obtienen la respuesta esperada, ya que depende del caso, por lo menos se les debe brindar un trato cordial y mostrar un interés por su problema, lo cual va a ser percibido por los vecinos como positivo. Este aspecto fue evidenciado en los resultados de las ánforas según los comisarios.
- Las acciones del personal OPC y de los miembros comprometidos en las juntas, que aparte de incentivar la participación y creación de más juntas, realizan actividades de integración entre los miembros para sostener su interés en el tiempo debido al problema del “entusiasmo del momento” y al contexto de apatía o indiferencia general. Probablemente, mantener el interés de los miembros de las juntas sea la segunda labor más importante de las mismas, pues la primera es informar los problemas que ocurren. Cabe recordar que su trabajo es voluntario y hubo dificultades para la percepción de beneficios no económicos necesarios para su labor.

- Las acciones cívicas en las zonas peligrosas del distrito y la toma de espacios públicos muestran la presencia e interés de las organizaciones responsables de la seguridad ciudadana del distrito, lo que también genera un cambio en la sensación de seguridad.

Un segundo factor fue la mayor disposición de mejores equipos e infraestructura, pues permitió a los policías y serenazgos cumplir con mayor eficiencia su labor al disminuir el tiempo de respuesta en más de un 90%, de 1 hora a 5 minutos como máximo. Si bien el plan trajo más de estos recursos, a través de la gestión municipal y el apoyo de algunas personas de la sociedad civil se pudo obtener mayor cantidad de camionetas, automóviles y motos que permitieron cubrir áreas rápidamente, radios para coordinar las acciones, cámaras modernas para el monitoreo de la situación de las calles e implementos diversos para mejorar su labor; aunque la gran mayoría son propiedad de la municipalidad. No obstante, el valor no está en solo poder hacer uso de esos recursos, sino el de poder administrarlos para organizar la táctica del sector. De igual manera, la construcción de bases descentralizadas por sector también mejoró el tiempo de respuesta debido a la cercanía territorial del personal. Asimismo, el mejoramiento de la infraestructura de la comisaría del lado de San Miguel permitió la mejora del bienestar de los agentes, pues esta era utilizada en condición de cuasivivienda, también mejoró el desarrollo de las actividades administrativas y, tal vez, mejoró un poco la percepción de los ciudadanos respecto al Estado, ya que las infraestructuras sirven como “interfase de contacto entre [ambos]” (Subirats, 2008, p. 85), pues acuden a estas por una diversidad de necesidades. Además, se mejoró el observatorio de seguridad ciudadana que permitió realizar mejores análisis de la información.

Un tercer factor fue el uso eficiente de los recursos humanos. Las directivas que trajo el plan permitió que los agentes tengan claro los objetivos a alcanzar, un estándar de trabajo, potencializar sus habilidades al aprovechar su experiencia, mejorar sus capacidades de análisis y solución de problemas a través de la orientación a la resolución de problemas, y la administración de recursos y margen de decisión, el cual es muy necesario dada la variedad y complejidad de problemas que abordan a raíz del plan. También se mejoró sus habilidades de diálogo y relacionamiento con los vecinos, por lo que pudieron ejercer un liderazgo sobre ellos para poder trabajar en conjunto y mejorar la situación de seguridad ciudadana. Asimismo, para el sostenimiento del cambio de actitud del agente hacia las acciones de acercamiento y trabajo con los vecinos, las constantes capacitaciones para la asimilación de la filosofía de trabajo de la policía comunitaria fueron importantes, pero más allá de la frecuencia de las capacitaciones, es el contenido de la filosofía de trabajo lo que permite redefinir significativa y coherentemente la labor policial.

De igual forma, y en base a la política municipal de priorización de la seguridad ciudadana que estuvo alineada al plan, se profesionalizó la labor de los serenazgos a través de la creación de lineamientos para el ejercicio de su labor, por ejemplo, la de trato amable al vecino. Esto fue complementado con una serie de capacitaciones respecto a las cuales los representantes de las otras organizaciones del comité también contribuyeron, por ejemplo, se capacitó en cómo proceder ante casos de violencia familiar o contra la mujer. Probablemente, y acorde a lo señalado por el subgerente de seguridad ciudadana, el factor clave para que el personal de serenazgo obre conforme a lo esperado sea la disciplina. Tanto la labor de los agentes como del personal de serenazgo fue complementado con un plan de incentivos y actividades de control y monitoreo, en estas últimas los vecinos también participaban, pero de manera informal. Asimismo, los miembros de las juntas también son parte de los recursos humanos con los que contó esta PP de seguridad ciudadana, de ahí que la mayor cantidad de juntas y las capacitaciones que recibieron también contribuyó a la reducción de la inseguridad ciudadana.

Por último, las actividades preventivas con enfoque de largo plazo tal vez no hayan contribuido significativamente con la reducción de la incidencia delictiva dentro del periodo de estudio, pero sí contribuyeron con la percepción de seguridad. Entre ellas están las visitas del personal OPC y comisarios a los colegios para dar charlas, estas actividades fueron apoyadas por el empresariado local con materiales, alimentos, etc. y con la participación de algunos miembros de las juntas, lo cual era visto como una señal de mayor compromiso por parte de los miembros de las juntas. Además, la serie de actividades preventivas de otras gerencias de la municipalidad, como la de desarrollo humano, y de los otros sectores miembros del comité, como el del MIMP, también contribuyeron a la reducción de la percepción de inseguridad ciudadana entro del distrito. A diferencia de las actividades preventivas proactivas que tienen un efecto corto plazo, las preventivas esperan obtener un efecto en el largo plazo, lo cual es difícil de evaluar.

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Según lo analizado, tanto los objetivos como el contenido de la estrategia del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel es coherente con la experiencia internacional en la aplicación de PP de seguridad ciudadana, ya que incluye la participación ciudadana, cooperación interinstitucional, un enfoque en actividades preventivas y no solo buscó reducir la incidencia delictiva, también buscó mejorar la percepción de seguridad de los ciudadanos. Esta estrategia también reconoce que diferentes actores poseen recursos imprescindibles para proveer el servicio de seguridad ciudadana, como recursos logísticos e información, por lo que propone trabajar articuladamente con ellos, en especial con los ciudadanos, para coproducir valor. Además, el plan también impulsó la realización de actividades para afianzar vínculos con los ciudadanos, lo que fortaleció el aspecto comunitario de los policías y mejoró el tejido social en virtud que la Policía es una de las expresiones más tangibles del Estado en la sociedad e influye significativamente en la calidad de vida del ciudadano.

Por otra parte, el plan compensa una deficiencia en cuanto al desarrollo del trabajo policial relacionada a la coherencia en las estrategias. A nivel macro, las estrategias de la PNP han variado según la autoridad a cargo, lo cual genera pocos resultados por la poca continuidad de las acciones, de igual manera a nivel local, por ejemplo, en San Miguel cada nuevo comisario realizaba una forma diferente de trabajo, incluso se volvía a lo reactivo; pero, con la propuesta del plan VS, cada policía que se incorpora ya dispone de un estándar y mejores herramientas de trabajo, como el abordar a los ciudadanos a través de la orientación a la resolución de problemas y brindando un trato amable. Como se mencionó, el contenido del plan VS es en la actualidad un lineamiento sectorial de cumplimiento obligatorio en todas las comisarias del Perú. Asimismo, la principal herramienta operativa del plan, es decir la sectorización, ya estaba contemplada en la normativa previa a la formulación del plan, así como la utilización de mapas del delito, mapas de riesgo, el trabajo coordinado con otras organizaciones, el acercamiento al ciudadano e incluso el trabajo con las juntas, por lo que, conforme a lo analizado, la normativa de seguridad ciudadana a nivel local contiene elementos adecuados, el problema es que no se cumple.

Sin embargo, por mejor formulado que haya estado el plan, es durante su ejecución cuando se conoce si pudo alcanzar los objetivos pretendidos. Cabe recordar que el trabajo articulado entre alcaldes y comisarios varias veces no se ha concretado debido a la no disposición a colaborar o por motivos similares y no debido a factores externos no controlables, lo cual tiene

como una parte de su explicación el que la formación de los policías no fomenta la apertura al diálogo o la búsqueda de consenso, los alcaldes aparte de ser funcionarios públicos también son políticos y como tales, tienen intereses de otro tipo, y los miembros de las juntas vecinales realizan un trabajo voluntario el cual fácilmente puede dejar de suceder. En el caso de estudio, el trabajo articulado entre las comisarias, el municipio y las juntas vecinales fue fundamental para su éxito, las intenciones afines previas y características personales en común entre los representantes de estas organizaciones contribuyó al logro del objetivo. Además, aparte de las intenciones afines, hubo dos ventajas adicionales previas a la ejecución del plan: la mejora de los procesos de selección y formación del área de serenazgos, los cuales son fundamentales para un área de este tipo, y el contar con experiencia y avances respecto al trabajo con las juntas vecinales.

Por otra parte, los componentes del plan VS incorporaron los elementos de la policía comunitaria; no obstante, lo que convierte la ejecución de este plan en una verdadera aplicación de un programa de policía comunitaria no es la semejanza en cuanto a elementos operativos con otros programas con el rótulo de policía comunitaria, sino el haber logrado en la cultura de trabajo de los policías un cambio que tiene como esencia la filosofía de trabajo de la policía comunitaria, y el haber incorporado a la labor policial una participación ciudadana activa, la cual, dada las características actuales de la PNP, no es algo simple de alcanzar. Además, la incorporación de nuevas acciones producto de la evaluación permanente de la ejecución del plan, como la designación de un jefe por cada sector, permitió una mejor adaptación de esta PP al entorno donde se desarrolló.

En relación a los factores de éxito durante la ejecución del plan, se identifica al compromiso de las autoridades del trinomio de trabajo ya mencionado como uno de los factores, ya que al estar comprometidas con la mejora de la seguridad ciudadana del distrito y con la ejecución del plan también direccionaron las acciones de su personal a cargo, aspecto evidenciado, por ejemplo, en los actos públicos del alcalde en donde expresaba su subordinación a los comisarios en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, como estos actores tienen que trabajar coordinadamente, el uso del recurso consenso fue una de las bases para la cooperación, por lo que se pudo lograr un acuerdo respecto a la forma en que debe proveerse seguridad en el distrito.

Un segundo factor de éxito identificado fue el disponer y hacer uso compartido de mejores recursos logísticos, lo que permitió a policías y serenazgos, especialmente los primeros, ser más eficientes en su labor, ya que aumentó su capacidad operativa y la coordinación entre ellos, pero el verdadero valor no está en solo poder hacer uso de los recursos logísticos sino en poder

administrarlo, aspecto que se pudo concretar debido al empoderamiento de los jefes de sector a través de la dotación de recursos y atribuciones como la mayor discrecionalidad en sus decisiones.

El tercer factor identificado fue la revitalización del capital humano, al aprovechar la experiencia con la que contaban los agentes policiales, fortalecer sus capacidades para la solución de problemas, y especialmente, sus habilidades de relacionamiento con los vecinos y la capacidad para liderarlos y organizarlos, con lo que pudieron recuperar su confianza. Asimismo, la serie de capacitaciones para la profesionalización de la labor de los serenazgos generó que estén mejor preparados para solucionar los diversos problemas que suceden, a la vez que estas capacitaciones estuvieron alineadas a la nueva forma de trabajo policial en el distrito en donde el trato amable al vecino y el interés por ayudar a resolver los diversos problemas que los vecinos señalan toman importancia.

Un cuarto factor de éxito identificado fue la información oportuna que permitió una mejor coordinación y un patrullaje efectivo a través de la planeación y ejecución de tácticas orientadas a evitar que el delito o acto violento ocurra. Estas tácticas tuvieron como principal insumo una información objetiva proveniente de la excelente base estadística delictiva del distrito, la cual se fundamenta en la participación de los vecinos, pues son ellos los que mejor conocen la problemática de su sector. No obstante, al comparar las formas en la que los vecinos informan sobre los delitos o violencia, se encontró que la labor de las juntas es la que aporta el flujo de información más importante, pues no solo aporta con información oportuna, sino organizada.

El último factor de éxito es la participación ciudadana, que aparte de brindar información, mejoró la transparencia en el accionar policial, facilitó la compenetración de los policías y serenazgos con la comunidad, lo que mejoró la confianza de los vecinos hacia estos, también fomentó el involucramiento y rendición de cuentas de las autoridades del distrito, aunque el involucramiento de las autoridades también fomentó la participación ciudadana, la cual, por otro parte, se vio negativamente afectada principalmente por la falta de continuidad de varios miembros de las juntas vecinales. Finalmente, el aumento de la participación ciudadana se relacionó a la orientación a la resolución de problemas con lo cual los policías pudieron conocer los problemas que realmente afectaban la calidad de vida de los vecinos y gestionar su solución.

2. Recomendaciones

Antes de empezar este último apartado, es importante recalcar que las recomendaciones a realizar, así como las conclusiones hechas, no pretenden ser aplicables a todos los escenarios, con lo que se tendría que hacer un análisis más extensivo para poder extrapolar los resultados a otros gobiernos locales. Entonces, como primera recomendación se propone que se debe tener

especial cuidado en el trato brindado hacia los miembros de las juntas vecinales, ya que realizan un trabajo voluntario y el aporte que pueden realizar a la mejora de la seguridad ciudadana es significativo, de ahí que no reparar en el trato hacia ellos podría disminuir su participación. También hay que recordar que todas las autoridades del distrito solo ejercen por determinado periodo, pero los miembros de las juntas vecinales son residentes del distrito y probablemente permanezcan ahí indefinidamente, por lo que el trabajo constante con ellas es importante.

Asimismo, como la segunda labor importante que realizan los miembros comprometidos de las juntas vecinales es mantener el interés de los demás miembros, podría ser útil que durante la formulación de un programa de policía comunitaria a nivel distrital se contemple estrategias para sostener el interés y la participación de los miembros de las juntas para evitar así la alta rotación en los grupos de las juntas vecinales. De similar manera, durante la fase de formulación sería conveniente consultar con el personal OPC qué es lo que necesitan para cumplir las metas del plan, ya que en la aplicación de la policía comunitaria las funciones de las OPC se intensifican.

Dada las características de los policías, las capacitaciones para la asimilación del contenido de la policía comunitaria deben ser constantes y permanentemente monitoreadas, aspecto en el cual los ciudadanos pueden aportar mediante su participación, la cual se puede ver estimulada si los policías adoptan la orientación a la resolución de problemas para así brindar soluciones en el corto plazo a los ciudadanos, lo cual puede servir para sostener las actividades de estrategias preventivas con enfoque de largo plazo. Los policías y servidores públicos en general deben comprender que el fin último del trabajo que realizan es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por otra parte, deberían realizarse capacitaciones a los ciudadanos para mejorar las habilidades relacionadas al trabajo en equipo, pues como indicaron algunos entrevistados, lo más común es encontrar vecinos que no sepan dialogar adecuadamente, lo cual dificulta la interacción con ellos. Además, la capacitación en este tipo de habilidades contribuiría positivamente durante el desarrollo de espacios de coordinación como el CODISEC, puesto que mejoraría la forma en que los miembros se relacionan y llegan a un acuerdo. Sin embargo, un programa de seguridad ciudadana tampoco debería depender de las capacidades particulares de los actores, pues eso no le da sostenibilidad en el tiempo, lo que se debería tener como objetivo es dejar una forma coherente de trabajo que pueda ser retomada cuando entren nuevas autoridades.

REFERENCIAS

- Agencia de Cooperación Internacional de Japón (octubre del 2015). *Seminario-Taller Internacional sobre experiencias locales de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de modelos de policía orientados a la comunidad* San Salvador: Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Recuperado de <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/servicios/guia/descargables/JICA%20libro%20Policia%20Comunitaria.pdf>
- Alexander, J. & Nank, R (2009). Public-Nonprofit Partnership. *Administration & Society*, 41(3), 364-386. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399709332296>
- Arguedas, C. & Ugarte, M (2008). Estado: funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)
- Arias, E., & Ungar, M. (2009). Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis. *Comparative Politics*, 41(4), 409-429. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/40599216>
- Basombrío, C., Dellasoppa, E., Fuentes, C. & Frühling, E. (2011). *Seguridad Ciudadana en América Latina miradas críticas a procesos institucionales*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos-Universidad de Chile. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf
- Bodemer, K. (2005). Fighting Crime: Citizen Security in Latin America and Europe. *Iberoamericana (2001-)*, 5(17), 165-174. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/41675684>
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7–26. Recuperado de <https://journals-sagepub-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/doi/pdf/10.1177/0020852307075686>
- Campero, G. (2007). Trabajo y ciudadanía. En Calderón F. (Eds.), *Ciudadanía y Desarrollo Humano: cuaderno de gobernabilidad democrática I* (pp. 67-96). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina. Recuperado de <http://www.bivica.org/upload/ciudadania-desarrollo-humano.pdf>
- Chinchilla, L. (octubre de 1999). Policía de orientación comunitaria “una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad”. *Diálogos sobre convivencia ciudadana*. Seminario llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16001/policia-de-orientacion-comunitaria-una-adeuada-alianza-entre-policia-y-comunidad>

- Costa, G. & Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), pp. 112-126. Recuperado de <http://revistas.flacoandes.edu.ec/urvio/article/view/112-126/1637>
- Costa, G. & Romero, C. (2010). *Los serenazgos en Lima ¿le ganan la calle a los policías?*. Lima: Ciudad Nuestra. Recuperado de http://www.congreso.gob.pe/Docs/congresistas2016/GinoCosta/files/6_serenazgos_en_lima.pdf
- Costa, G., Moscoso, R. & Romero, C. (2010). *Quién la hace en seguridad ciudadana*. Lima: Ciudad Nuestra. Recuperado de http://www.congreso.gob.pe/Docs/congresistas2016/GinoCosta/files/8_quien_la_hace_en_seg_ciudadana.pdf
- Costa, G., Romero, Y. & Yépez, E (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra. Recuperado de http://www.congreso.gob.pe/Docs/congresistas2016/GinoCosta/files/11_la_percepcion_d_ellos_alcaldes.pdf
- Couselo, G. (1999). El papel de la policía en una sociedad democrática. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 99(85), 199-220. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40184104>
- Dammert, L. (2003). Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?. *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, 1(18/19), pp. 124-157. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/issue/view/523>
- Dammert, L. (2012). Inseguridad: Repensando el rol del gobierno local. En Belil, M., Borja, J. & Corti, M. (Eds.), *Ciudades, una ecuación imposible* (pp. 245-268). Buenos Aires: Fundació Forum Universal de les Cultures. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/320086837_Inseguridad_Repensando_el_rol_del_gobierno_local
- Dammert, L. (2012a) Seguridad ciudadana en Perú: las cifras del desconcierto. Recuperado de https://www.academia.edu/2916705/Per%C3%BA_Los_datos_del_desconcierto
- Dammert, L., Mujica, J. & Zevallos, N. (2017). Seguridad Ciudadana. En Niezen, C., Iana, M. & Franco, O. (Eds.), *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011 – 2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021* (pp. 62-110). Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Recuperado de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balance_y_agenda_2017.pdf

- Dávila, D. M. (2010). Las Juntas vecinales en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana del distrito de San Juan de Lurigancho, del 2006 hasta el 2009. (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos [UNMSM], Lima, Perú). Recuperado de http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/3309/Davila_ad.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De León-Escribano, C. R., Martínez L. & Sequeira, L. (2004). *Manual de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria*. Recuperado de http://iepad.es.com/wp-content/uploads/2013/10/sp_manual-policias.pdf
- Decreto Supremo N° 011-2014-IN. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-27933-ds-n-011-2014-in-1173651-1>
- Defensoría del Pueblo. (2015). *Decimotercero Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Decimotercero-Informe-Anual.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Vigésimo Informe Anual*. Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_anual_completo_2016.1.pdf
- Dente, B. & Subirats, J. (2014). ¿Cómo entender una decisión de políticas públicas? ¿necesitamos un modelo?. *Decisiones públicas Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas* (pp. 35-72). Barcelona: Planeta S.A. Recuperado de <https://edoc.site/queue/dente-y-subirats-decisiones-publicas-capitulo-2-pdf-free.html>
- Díaz & Leguía (2014). Gestión de la comunicación de políticas públicas en gobiernos locales. Estudio de caso de la política pública de seguridad ciudadana “Miraflores 360°” de la municipalidad distrital de Miraflores en el período 2011 – 2014. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], Lima, Perú). Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6373/DIAZ_ALBERTO_LEGUIA_JESSICA_GESTION_MIRAFLORES.pdf?sequence=1
- Díaz, J. (2009). *Relatos de éxito de un comisario*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/relatos-de-exito-de-un-comisario.pdf>
- Espriú, A. (2013). *Estudio de Caso: Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en Chile*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B8DCC02C5BE5D9B05257E75007C8783/\\$FILE/Caso-Plan-Cuadrante-Version-final-Alejandro-Espriu.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B8DCC02C5BE5D9B05257E75007C8783/$FILE/Caso-Plan-Cuadrante-Version-final-Alejandro-Espriu.pdf)

- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf
- Gianakis, G., & Davis, G. (1998). Reinventing or Repackaging Public Services? The Case of Community-Oriented Policing. *Public Administration Review*, 58(6), 485-498. Recuperado de https://www-jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/977576.pdf?ab_segments=0%252Fdefault-1%252Frelevance_config_with_defaults&refreqid=excelsior%3Afc7d6945986901fdbb8ce96de9d58817
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ta ed.). México D.F.: McGraw-Hill. Recuperado de https://www.esup.edu.pe/descargas/dep_investigacion/Metodologia%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%205ta%20Edici%C3%B3n.pdf
- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (2010). *Hoja de Ruta para un Plan Local de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <https://www.idl.org.pe/publicaciones/hoja-de-ruta-para-un-plan-local-de-seguridad-ciudadana>
- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (2013). *Comentarios al Plan de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Recuperado de https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Comentarios%20al%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Ciudadana.%20IDL-SC.%20Setiembre%202013_0.pdf
- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (2014). *Seguridad Ciudadana Informe Anual 2014*. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Ciudadana%202016.pdf>
- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (2015). *Seguridad Ciudadana Informe Anual 2015 Balance del Gobierno de Ollanta Humala: Un Quinquenio Sin Cambios Sustanciales*. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Ciudadana%202016.pdf>
- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (2016). *Seguridad Ciudadana Informe Anual 2016 Una Nueva Oportunidad para la Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Informe%20Anual%20de%20Seguridad%20Ciudadana%202016.pdf>
- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (2016a). *El modelo de Policía comunitario desde la experiencia de los comisarios de Lima Dificultades y potencialidades*. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/2016.06.22.%20Informe%20Comisarios.%20Polic%C3%ADa%20Comunitaria.%20Final.pdf>

- Instituto de Defensa Legal [IDL]. (s.f.). *Estudios de la delincuencia en el Perú. Una revisión diacrónica de la producción y preocupación de la academia*. Recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2017). PERÚ: Anuario Estadístico de la Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011-2016. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1446/libro.pdf
- Instituto para la Seguridad y la Democracia [Insyde]. (2013). *Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación*. Recuperado de https://www.academia.edu/22076346/Polic%C3%ADa_Comunitaria_Conceptos_M%C3%A9todos_y_Escenarios_de_Aplicaci%C3%B3n
- Kim, P. (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. *Gestión y Política Pública*, XVI (2), 511-537. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316208>
- Lima Cómo Vamos (2017). *VII Informe de Percepción Sobre Calidad de Vida*. Recuperado de http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2017/04/EncuestaLimaC%C3%B3moVamos_2016.pdf
- Liou, K., & Savage, E. (1996). Citizen perception of community policing impact. *Public Administration Quarterly*, 20(2), 163-179. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/40861673>
- Lum, C. (2009). COMMUNITY POLICING OR ZERO TOLERANCE? Preferences of Police Officers from 22 Countries in Transition. *The British Journal of Criminology*, 49(6), 788-809. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/23639600>
- Ministerio del Interior de Paraguay. (2014). *Guía de Policía Comunitaria*. Recuperado de <http://files.ipasecparaguay.webnode.es/200000138-e8c04e9e87/GUIA%20POLICIA%20COMUNITARIAmail.pdf>
- Ministerio del Interior. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Recuperado de http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/Plan_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana.pdf
- Mintzberg, H. (1996). Gestionar el gobierno, gobernar la gestión. En *De burócratas a gerentes* 1999 (pp. 197-209). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=HtCP82EQsE4C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=es%20necesario%20formular%20pol%C3%ADticas%20claras%2C%20sin%20ambig%C3%BCedades%2C%20desde%20la%20esfera%20pol%C3%ADtica%20para%20que%20sean%20ejecutadas%20en%20la%20esfera%20administrativa&f=false

- Moncada, E. (2009). Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform. *Comparative Politics*, 41(4), 431-449. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/40599217>
- Moore, M. (1992). Problem-Solving and Community Policing. *Crime and Justice*, 15, 99-158. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/1147618>
- Morante, L. (2015). Modernización de la coordinación institucional entre la Policía Nacional y el serenazgo municipal. *Actualidad Gubernamental*, 86, II-1-II-4. Recuperado de http://aempresarial.com/servicios/revista/86_45_QZFFNZWDHPPTUDWVZYBIKCC_SGLDQRVSIUXNIXJMFZBZTEVPEUR.pdf
- Moriconi, M. (2011). Desmitificar la violencia: Crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana. *Revista Mexicana De Sociología*, 73(4), 617-643. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n4/v73n4a3.pdf>
- Muggah, R. (2017). The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean. En Carbonnier G., Campodónico H., & Vázquez S. (Eds.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America* (pp. 291-322). Boston: Brill. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76w3t.20>
- Müller, M. (2010). Community Policing in Latin America: Lessons from Mexico City. *Revista Europea De Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (88), 21-37. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/25676405>
- Municipalidad de San Miguel. (2014). Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2014.
- Municipalidad de San Miguel. (2015). Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2015.
- Municipalidad de San Miguel. (2016). Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2016.
- Municipalidad de San Miguel. (2017). Plan Local de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2017.
- Muñoz, M. J. R. (2013). Seguridad ciudadana en el nivel local: ejecución y percepción de la ciudadanía del “Plan Cuadrante” en Cali, Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 15(1), 87-113. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v15n1/v15n1a04.pdf>
- Nasi, G, Osborne, S. & Radnor, Z (2012). A new theory for public service management? Toward a (Public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43 (12), 135-158. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074012466935>

- Neild, R. (1999). *Policía Comunitaria*. Recuperado de <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/comunity%20policing%20formatted--sp.pdf>
- Oré, C. E. (2015). La policía comunitaria como estrategia para la disminución de los índices delictivos: el caso emblemático del cerro El Pino (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], Lima, Perú). Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6760/ORE_HERMIDA_CARLOS_ENRIQUE_POLICIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377–387. Recuperado de <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf>
- Oszlack, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Ozkan, M. (2016). Implementation Of New Public Service In Policing: The Role Of Citizen Police Academies. *European Scientific Journal*, 12(11), 156–169. Recuperado de <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf>
- Pasco, M. & Ponce, F. *Guía de investigación –Gestión-*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP]. Recuperado de http://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/10202225/GUIA-DE-INVESTIGACION-EN-GESTION_LISTO_2X2_16nov_f2.pdf
- Pillaca, J. (2015). Los problemas de gestión de la información como insumo para la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad en el Perú entre el 2012 y el 2014 : el caso del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], Lima, Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6560>
- Policía Nacional del Perú [PNP]. (2015). Plan de operaciones N°305-Región Policial Lima/JEM-OFIPLO “Seguridad Ciudadana por Sectores – 2015”. Lima: Policía Nacional del Perú (no publicado).
- Policía Nacional del Perú [PNP]. (2017). Anuario Estadístico 2016. Recuperado de: https://www.policia.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202016%20presentacion.pdf
- Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP]. (2015). *Análisis del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Recuperado de https://www.academia.edu/14957046/AN%C3%81LISIS_PLAN_NACIONAL_DE_SEGURIDAD_CIUDADANA_-_PER%C3%9A_-_2013_-_2018_-_POL%C3%8DTICA_CRIMINAL_-_ROGER_SISNIEGAS_RODR%C3%8DGUEZ

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques*, IX (15), 99-125. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006>
- Reisig, M. (2010). Community and Problem-Oriented Policing. *Crime and Justice*, 39(1), 1-53. Recuperado de <https://www-jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/10.1086/652384.pdf?refreqid=search%3A92ac1867251a9ccd89a56d6407b32dd4>
- Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN. Aprueban Manual de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú. Ministerio del Interior (2015). Recuperado de <http://munimala.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/RM-Nro-0880-2015-IN-REGRAMENTO-DE-ORGANIZACION-Y-FUNCIONES-DE-LAS-J.V.pdf>
- Robinson, M. (2015). From Old Public Administration to the new public service. *UNDP Global Centre for Public Service Excellence*, 1(8), 1-20. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students* (5a ed.). Essex: Pearson Education. Recuperado de <https://eclass.teicrete.gr/modules/document/file.php/DLH105/Research%20Methods%20for%20Business%20Students%2C%205th%20Edition.pdf>
- Scheider, M. (2013). Commentary: Community Policing and Public Housing Authorities. *Cityscape*, 15(3), 153-158. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/26326835>
- Sherman, L. (1986). Policing Communities: What Works? *Crime and Justice*, 8, 343-386. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/1147432>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. & Varonne F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel. Recuperado de https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es
- Thacher, D. (2001). Conflicting Values in Community Policing. *Law & Society Review*, 35(4), 765-798. Recuperado de <https://www-jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/10.1215/0022216X-2001-004>

org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/3185416.pdf?refreqid=search%3A5319f344817340a92e4d01dd3b5265c3

Yépez, E (2004). *Seguridad ciudadana 14 lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/231350165/Seguridad-Ciudadana-14-Reflecciones>

Zurbriggen, M. C. (noviembre de 2016). Coproducción de políticas públicas para un futuro sustentable. *Innovando en el Estado: un enfoque experimental y pragmático*. Congreso llevado a cabo en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/AC3CE6A2B10037FF0525821F007A66E6/\\$FILE/zurbricr.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/AC3CE6A2B10037FF0525821F007A66E6/$FILE/zurbricr.pdf)

Zurbriggen, M. C. (noviembre de 2016). Coproducción de políticas públicas para un futuro sustentable. *Innovando en el Estado: un enfoque experimental y pragmático*. Congreso llevado a cabo en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/AC3CE6A2B10037FF0525821F007A66E6/\\$FILE/zurbricr.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/AC3CE6A2B10037FF0525821F007A66E6/$FILE/zurbricr.pdf)



ANEXO A: El Plan Local de Seguridad Vecinal del distrito de La Victoria, Chiclayo

1. Diagnóstico

2. Misión

3. Objetivos

Articular los esfuerzos de los diferentes sectores componentes del Comité Distrital de Seguridad Vecinal, aplicando un enfoque sistemático para concretar los propósitos con prontitud y eficiencia. Reducir los índices de criminalidad en todas sus modalidades, mediante un trabajo integral sostenido, para garantizar un clima de tranquilidad y seguridad de la comunidad.

Desarrollar actividades preventivas multisectoriales, habituándose a trabajar en equipo para garantizar la continuidad administrativa del programa de acción social.

4. Estrategias

4.1 Organización policial para la seguridad vecinal

- a) Sectorización de la demarcación
- b) Distribución de los vehículos policiales para cubrir el territorio
- c) Desarrollo de la inteligencia policial

Al formarse las juntas de seguridad vecinal en el distrito, se activó la recepción de los datos relevantes que podían proporcionar los pobladores. Esta información, después de ser analizada y procesada, ha favorecido la eficiencia de la acción policial.

- d) Sistema de comunicación entre la Policía y la población

4.2 Participación ciudadana

Se tiene prevista la constitución de 1.500 juntas vecinales en el distrito de La Victoria.

La Oficina de Participación Ciudadana (OPC) se incrementará con personal policial.

El comisario que está al mando del personal de la OPC realiza visitas barrio por barrio, a fin de difundir la doctrina de las juntas vecinales.

Se está aplicando el programa Vecino Vigilante.

4.3 Actividades preventivas multisectoriales

4.4 Programas dirigidos a la comunidad

a) Policía Nacional

- Acciones cívicas: Son actividades proyectadas hacia la comunidad, de preferencia a los pobladores de bajos recursos económicos.
- Vecino Vigilante: Este programa busca organizar y capacitar a la población que voluntariamente se integra a la comisaría del sector para velar por la seguridad de la zona donde reside.

b) Municipio

Coordinar con la comisaría del distrito para mejorar el sistema de comunicación entre la Policía, los vecinos y municipalidad.

c) Autoridad política

Apoyar decididamente el trabajo de seguridad vecinal, respetando las competencias funcionales de las instituciones que conforman el comité.

La Victoria, 24 de mayo del 2004

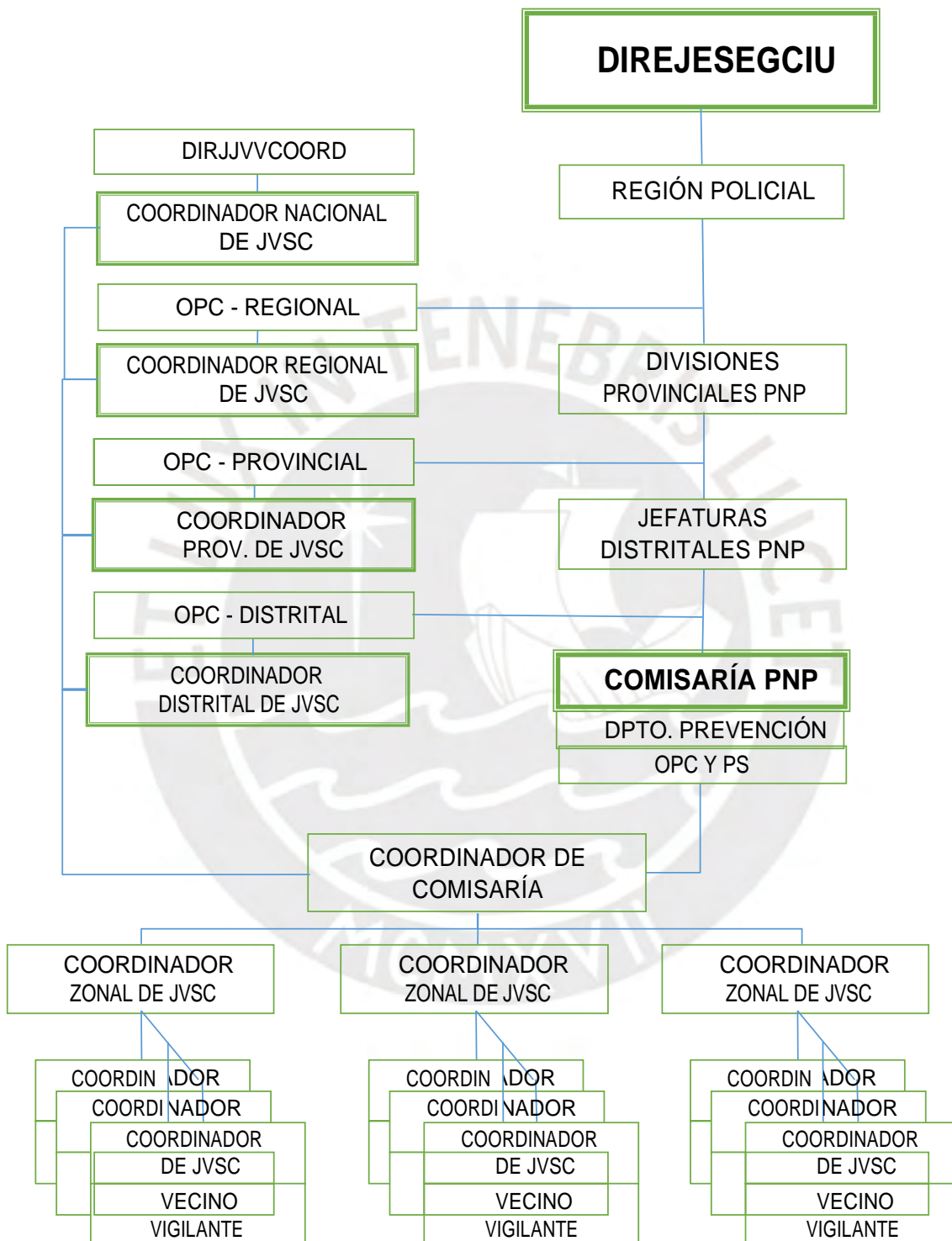
ANEXO B: Denuncias por Comisión de Delitos en Lima Metropolitana

Distrito	2015	%	2016	%2	Var. % 2016/2015
San Miguel	3,820	2.02%	1,226	0.71%	-67.91%
Santa María del Mar	45	0.02%	17	0.01%	-62.22%
La Perla	1,103	0.58%	463	0.27%	-58.02%
Punta Hermosa	579	0.31%	251	0.14%	-56.65%
Bellavista	2,752	1.46%	1,531	0.88%	-44.37%
Barranco	3,573	1.89%	1,994	1.15%	-44.19%
Miraflores	2,862	1.51%	1,694	0.98%	-40.81%
Santa Anita	4,338	2.30%	2,647	1.53%	-38.98%
San Bartolo	173	0.09%	117	0.07%	-32.37%
Cieneguilla	517	0.27%	377	0.22%	-27.08%
Rímac	4,692	2.48%	3,512	2.02%	-25.15%
Surquillo	985	0.52%	741	0.43%	-24.77%
San Luis	3,709	1.96%	2,807	1.62%	-24.32%
Mi Perú 1/	722	0.38%	563	0.32%	-22.02%
La Punta	697	0.37%	567	0.33%	-18.65%
Carmen de La Legua Reynoso	1,939	1.03%	1,593	0.92%	-17.84%
Lince	1,058	0.56%	877	0.51%	-17.11%
Carabayllo	4,430	2.34%	3,707	2.14%	-16.32%
San Borja	4,441	2.35%	3,786	2.18%	-14.75%
Lurigancho	2,446	1.29%	2,105	1.21%	-13.94%
Ventanilla	3,594	1.90%	3,121	1.80%	-13.16%
Ate	8,659	4.58%	7,531	4.34%	-13.03%
Ancón	711	0.38%	623	0.36%	-12.38%
Comas	8,671	4.59%	7,647	4.41%	-11.81%
Puente Piedra	5,391	2.85%	4,767	2.75%	-11.57%
Callao	8,521	4.51%	7,547	4.35%	-11.43%
Magdalena Vieja	2,281	1.21%	2,100	1.21%	-7.94%
Breña	2,978	1.58%	2,759	1.59%	-7.35%
San Martín de Porres	7,841	4.15%	7,398	4.26%	-5.65%
La Victoria	8,000	4.23%	7,562	4.36%	-5.48%
Lima	13,437	7.11%	12,745	7.34%	-5.15%
El Agustino	4,564	2.42%	4,347	2.50%	-4.75%
Chorrillos	9,011	4.77%	8,604	4.96%	-4.52%

Distrito	2015	%	2016	%2	Var. % 2016/2015
Chaclacayo	756	0.40%	747	0.43%	-1.19%
Magdalena del Mar	1,870	0.99%	1,849	1.07%	-1.12%
La Molina	2,498	1.32%	2,509	1.45%	0.44%
Santiago de Surco	5,024	2.66%	5,065	2.92%	0.82%
Los Olivos	11,009	5.83%	11,202	6.45%	1.75%
San Juan de Miraflores	4,029	2.13%	4,135	2.38%	2.63%
Villa El Salvador	4,763	2.52%	5,105	2.94%	7.18%
San Isidro	1,883	1.00%	2,038	1.17%	8.23%
Villa María del Triunfo	5,887	3.12%	6,550	3.77%	11.26%
San Juan de Lurigancho	13,105	6.93%	14,587	8.40%	11.31%
Punta Negra	97	0.05%	109	0.06%	12.37%
Pucusana	228	0.12%	265	0.15%	16.23%
Pachacamac	1,427	0.76%	1,660	0.96%	16.33%
Independencia	5,082	2.69%	6,105	3.52%	20.13%
Santa Rosa	172	0.09%	226	0.13%	31.40%
Jesús María	1,785	0.94%	2,678	1.54%	50.03%
Lurín	825	0.44%	1,396	0.80%	69.21%

Adaptado de: INEI (2017).

ANEXO C: Estructura Orgánica de las Juntas Vecinales



Adaptado de: Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN.

ANEXO D: Consentimientos Informados

Lista de consentimientos informados:

1. Coordinadora del Centro de Emergencia Mujer.
2. Promotora de las juntas vecinales de la comisaría de San Miguel.
3. Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaria de Maranga.
4. Coordinadora de comisaria de las juntas vecinas de seguridad ciudadana de la comisaría de San Miguel.
5. Comisario de San Miguel.
6. Comisario de Maranga (comisario distrital).
7. Coordinador distrital de las juntas vecinas de seguridad ciudadana de San Miguel.
8. Sub gerente de seguridad ciudadana.
9. Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaría de San Miguel.
10. Sub prefecta distrital de San Miguel.
11. Coordinadora general de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de la Municipalidad.
12. Investigador del área de seguridad ciudadana en el Instituto de Defensa Legal.

Cabe señalar que los cargos de los entrevistados corresponden a los que ejercían durante el periodo de estudio, con excepción del investigador del área de seguridad ciudadana en el Instituto de Defensa Legal. Además, tanto el investigador del Instituto de Defensa Legal como el Coordinador de comisaria de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de la comisaria de Maranga dieron su consentimiento informado de manera oral para la realización de la entrevista.

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias


20122710

Yo

,representante de
autorizo la utilización y publicación de los datos
ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,


Lady Bullen Alcala
[Nombre y apellido]

Promoción y Prevención
CEM San Miguel
[Cargo dentro de la organización]

44869815

[DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo NADIA Quins Ramos, representante de Promotora OPC de la C.A.S.H. autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

NADIA Quins Ramos
[Nombre y apellido]

Promotora OPC
[Cargo dentro de la organización]

10796499

[DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada la cual se refiere a la experiencia en su participación como miembro del CODISEC es conocer como el CODISEC contribuyó a la reducción de los índices delictivos en San Miguel en el 2016. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo _____, representante de _____ autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

[Nombre y apellido]

ADOLFO ARROYO COTRINA
SOT. PNP
30901535

[Cargo dentro de la organización]

[DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo

,representante de

autorizo la utilización y publicación de los datos

ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

María Elena Rojas

[Nombre y apellido]

EX COORDINADORA

[Cargo dentro de la organización]

04542304

[DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

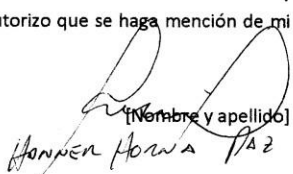
Omar Ramos Arias

20122710

Yo _____, representante de _____ autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,


[Nombre y apellido]

[Cargo dentro de la organización]
Mayor PNP

27080323 [DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo

,representante de
autorizo la utilización y publicación de los datos
ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Rosal Dorinda Ruiz

[Nombre y apellido]

COMITE-PIUP

[Cargo dentro de la organización]

R.R.

[DNI]

08544712

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo **JORGE ALIAGA NOE**, representante de
JUV. VECIND VIGILANTE autorizo la utilización y publicación de los datos
ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica
SOLUCIONES DE POLICIA COMUNITARIA DE INSEGURIDAD
CIUDADANA
Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi
nombre y de la organización en la cual me desempeño.
Atentamente,

JORGE ALIAGA
[Nombre y apellido]

VECIND VIGILANTE
[Cargo dentro de la organización]

06509038
[DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo

,representante de

autorizo la utilización y publicación de los datos

ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

[Nombre y apellido]

[Cargo dentro de la organización]


MUNICIPALIDAD DISTRICTAL DE SAN MIGUEL
SUB GERENTE DE SERVICIOS
[DNI]
JORGE GOMEZ COLLAZOS
SUB GERENTE

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo

,representante de
autorizo la utilización y publicación de los datos
ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

[Nombre y apellido]

[Cargo dentro de la organización]

[DNI]


CIP: 30330339
CARLOS DOMINGO PINTO RIVEROS
S.S. PNP

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

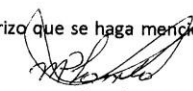
20122710

Yo

,representante de
autorizo la utilización y publicación de los datos
ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,


MARTHA PAZ LARREA
[Nombre y apellido]

SUBPREFECTA DE SAN HIGUEL
[Cargo dentro de la organización]

076 420 28
[DNI]

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Soluciones de policía comunitaria a la inseguridad ciudadana: el caso del plan Vecindario Seguro en el 2016, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente Cinthya Arguedas Gourzong.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre la experiencia de su participación en el CODISEC durante el 2016 es conocer cómo la gestión de este comité contribuyo a reducir la incidencia delictiva. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Omar Ramos Arias

20122710

Yo _____, representante de _____ autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica

Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

[Nombre y apellido]

[Cargo dentro de la organización]

[DNI]

 **MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL**
SÉCURIDAD CIUDADANA

Giuliana Romero Páacios
Coordinadora General
J.J.VV. Seguridad Ciudadana

ANEXO E: Transcripciones de las entrevistas

En este anexo se transcriben sólo las respuestas que dieron los entrevistados durante la realización de la entrevista.

1. Coordinadora del Centro de Emergencia Mujer.

- Seguridad ciudadana es prevenir, sancionar delitos, pero no se veía la violencia contra la mujer en el tema de seguridad, que eso era competencia exclusiva del MIMP, como que lo dejaban de lado, hasta ahora veo eso, no veo que sea una temática prioritaria para el CODISEC de san miguel.
- Participo en 3 CODISEC, por ejemplo en el de magdalena del mar veo que es más sensibilizado y comprometido en temas de violencia contra la mujer, sí es visto como un tema de seguridad ciudadana, eso se visibiliza en las acciones en conjunto que se realiza sobre el tema, se hace bastante prevención, acá no se hace tanto en conjunto, lo hago por mi parte pero no veo articulación de todos, pocas actividades hemos tenido, pero sí he tenido bastante apoyo de las juntas, aquí en san miguel son el factor clave. Varios miembros de las juntas han sido capacitados, son facilitadores con el MIM, ayudan para articular con otras instituciones como la comisaria.
- Hay actividades del PLSC de prevención de violencia contra la mujer son no obligatorias. Pero a pesar de eso veo que hay bastante compromiso de las juntas vecinales.
- Evaluó la labor de los comisarios como buena, eran bien participativos con sus juntas vecinales, tenían apertura el diálogo con otras instituciones. Al alcalde lo vi un par de veces o tres, el no participa. El señor Santa Cruz es el que prácticamente ha presidido todo el CODISEC. En Magdalena el alcalde siempre está y en Pueblo Libre también.
- El diálogo entre comisaria y sus juntas tienen una buena relación, entre muni y juntas no sabría decirte. Salud no participaba. Educación tampoco.
- Cuando yo ingresé ya estaba el plan, continúe en función al plan, en el plan en cuanto a temática de violencia era cosas pequeñas, prevención, yo trabajaba por mi cuenta, no había actividad en conjunto respecto a mi área. Lo que sí me pedían era información sobre mis actividades para que puedan reportarlo.
- Hemos articulado más con la comisaria, Maranga más, en el sentido de que cuando alguien va a denunciar violencia contra la mujer la derivan acá porque ahora el informe psicológico que se hace acá tiene valor legal. Con OPC hemos hecho actividades de prevención pero lo que me ha ayudado más ha sido las juntas, son ellos los que nos han permitido articular. Creo que su compromiso se debe a que están más sensibilizados sobre

el tema y la cabeza que es el coordinador distrital, él también es facilitador del MIMP, nos ha ayudado a hacer campañas casa por casa y a través de él también nos ayudó a articular con la comisaria.

- No se me explicó el plan Vecindario Seguro.
- La coordinación para las actividades lo hacía con el CODISEC pero no veía una articulación, entonces eso me obligaba a hacerlo por mi cuenta. Campañas de movilización masiva también estaba en el plan pero lo presentaba pero no veía cómo pasa en Magdalena, yo presento mi plan y está el articulador del CODISEC y articula con las demás instituciones y se hace, acá en San Miguel no veo eso. Sí se envía pero al final no se termina realizando la actividad como CODISEC, se hace como CEM .
- El año pasado vino gente del CONASEC e hicieron una buena observación: la data sobre violencia contra la mujer no aparece en el mapa de riesgo, no está visibilizado.
- Antes en San Miguel los casos de violencia tenían que irse hasta Lima, a raíz del convenio que hubo con la municipalidad, nos instalamos.
- Cree que el aumento de los casos de violencia en San Miguel más que un agravamiento, es el aumento de la cultura de denuncia.
- Todo era ordinario en el CODISEC (...).
- El problema con las audiencias trimestrales era la hora, se extendían mucho, con respecto a ahora, había más participación de la población. Lo explico por el tema de la presencia del alcalde, entonces la gente lo toma como que no hay interés, en mi caso siento eso, que no se toma el tiempo de ir.
- No le explicaron lo que era policía comunitaria.
- En las audiencias había bastante participación de las juntas, en dos o tres audiencias el alcalde si participo, yo lo vi en la última y la tercera, en la de julio, que es cuando entre, no estaba.
- Los dos comisarios han estado presentes en todas las audiencias y las sesiones del CODISEC, los comisarios de ahora están en unas y otras no. Los jefes de OPC siempre están en las sesiones, los coordinadores también.
- Hay varios miembros de las juntas que siempre van hasta en las sesiones ordinarias, cuando en la ley dice que no deberían estar y también promotores de la gerencia de seguridad ciudadana (...)
- Por ejemplo, cuando yo quiero coordinar una actividad con el serenazgo, coordinó directamente con Gómez, tiene bastante disposición a ayudar, en la temática lo veo bien sensibilizado, a él y su asistente encargado de capacitación.

- Percibe que había bastante confianza entre los vecinos y sus comisarios, los comisarios daban esa soltura, incluso hemos capacitado a policías, en ningún momento me han negado. Tal vez ha faltado un trabajo articulado, pero de alguna u otra forma las juntas vecinales son facilitadoras y ayudan a mejorar eso. Algo que sí puedo resaltar es que a raíz de la asistencia de las juntas vecinales ocasionó que el CODISEC se comprometiera.
- Una crítica a las reuniones, justo como ahora último les dije, desde mi perspectiva, es que vamos nos sentamos, seguimos la agenda, se ha hecho algo monótono, preguntar qué han hecho los integrantes, si desean hacer un informe y se acabó; no hay algo como proponer una actividad y ver cómo articular todo, no lo veo hasta ahora. Ese tipo de trabajo lo hago más con las juntas. Esa monotonía dificulta y hace que cada uno trabaje por su lado, y no debería ser así por eso somos un comité, sino no nos estaríamos reuniendo.
- A los serenazgos los capacitamos en temas de sensibilización y masculinidad, había bastante asistencia, claro que no de todo el personal porque es un taller y la capacidad no lo permite, ahí a ayudado bastante el subgerente de seguridad ciudadana de la municipalidad.

2. Promotora de las juntas vecinales de la comisaría de San Miguel.

- Seguridad ciudadana es una acción multisectorial, lograr la paz y armonía, reducir la incidencia delictiva. Las acciones necesarias, la primera es la prevención, yo pienso que todo viene de casa, por ejemplo yo con los miembros de las juntas trabajamos en los colegios, la municipalidad nos brinda profesores gratuitos para deporte, en verano hacemos otro tanto.
- Rol de las juntas, apoyan en la seguridad ciudadana al informar sobre hechos delictivos, nosotros como policías no podemos estar en todas partes, pero sin que ellos se expongan.
- El rol del municipio es muy importante, debe gerenciar, por decirlo de una manera, toda la seguridad ciudadana, por eso está el codisec, el alcalde es la cabeza, coordinadamente se debe trabajar con el alcalde.
- Yo creo que falta un poco de difusión a los vecinos en general para que puedan participar en seguridad ciudadana, hay vecinos que confunden las juntas de la comisaría con las de la municipalidad, las de participación vecinal.
- La normativa para que puedan participar es fácil, no hay mucho requisito.
- Cuando los vecinos se comprometen valoran el que puedan participar, cuando se comprometen ya no solo informan de hechos delictivos, sino participan en actividades

- preventivas en los colegios o en acciones cívicas, se hacían cada 3 meses, vamos a una zona peligrosa y llevan campaña médica, desayunos, juegos para los niños etc.
- Los que no participan lo hacen porque no tienen mucho tiempo, a veces son un poco indiferentes. No cree que les falta recursos socioeconómicos para participar. Algunos sí esperan que les comuniquen, pero otros sí preguntan, aquí los martes se convoca una reunión y se organiza las actividades. Al inicio se empadronaron varios, por ejemplo, de las juntas que tengo ahorita los que participan serán 50 o 60 pero de cada junta el que más participa es el coordinador, y uno o dos vecinos vigilantes que vienen. Una motivación de los que sí participan es el tiempo, son gente adulta mayor, jubilados, tengo pocos jóvenes.
 - El policía comunitario es el que se acerca al vecino, que genera esa confianza que había cuando existía el policía de barrio, que conoce quienes son sus vecinos, el que saluda, lo que pasa que el terrorismo cambio eso, buscamos ahora que la policía se acerque al vecino.
 - El principal obstáculo ha sido el acercamiento al vecino, sobre todo los antiguos, de que se acerquen de que saluden, el solo hecho de que saluden, se presenten y que preguntan si pueden ayudar y dar el número de teléfono. Primero se les tuvo que capacitar, se les motivó al jefe de sector y al personal, primero se les informó en qué consistía el plan, se les dio charlas con diapositivas, bastantes charlas, el mayor horna les daba charlas casi todas las mañanas, medían el tiempo de respuesta, cada mes había premios al policía del mes por alguna acción meritoria, permisos. La organización de la ceremonia del policía del mes se hacía en la municipalidad y esta les daba una medalla y un diploma y un regalo.
 - Lleva 5 años como OPC, antes el plan cuando yo inicie, no había tanta participación, habían 3 o 4 juntas vecinales en todo el distrito, no había participación activa como ahora. El comandante Cajadillo empezó a fomentar la participación ciudadana, salían a visitar al vecino, Horna consolida el trabajo de Cajadillo.
 - El plan trajo mayor cantidad de personal, vehículos, la municipalidad también aportó con vehículos. No trajo que yo sepa una partida presupuestal. Acá en OPC el trabajo es en equipo, tenemos varios programas, es común que trabajemos hasta tarde pero es parte de nuestro trabajo como OPC, los OPC no tenemos horario.
 - Ahora hay la ley 0030 pero antes trabajamos con donaciones de empresas para las acciones cívicas, tanto de dinero como logística, las juntas también apoyaban. Hay problemas con la 0030, hemos presentado nuestros requerimientos pero no nos ha apoyado tanto, un 30%.

- La coordinación entre juntas de comisarías si hemos tenido buenas coordinaciones, en el 2016 se trabajó como distrito, ambos comisarios integraron casi todas las juntas, se realizaban en conjunto actividades, actualmente percibe que si hay una integración.
- Pienso que los OPC deberíamos depender de la dirección ejecutiva de seguridad ciudadana y no de la región osea de la séptima, lo que pasa que hay servicios netamente operativos que nos corta la labor preventiva, si bien es cierto somos policías completos, pienso que debe ser una especialización la labor de OPC, ya estamos capacitados para un trabajo diferente.
- El empresariado durante el 2016 hemos tenido buenos amigos con empresa en el distrito, antes del plan también estuvieron, después del plan aumentó un poco más esos amigos, más que nada para desarrollar las acciones cívicas.
- El contacto ciudadano se continúa hasta ahora, los jefes de sector mandan la información y aquí se organiza en un Excel.
- Mi jefe horna era excelente, un señor comisario, él se involucraba, como un OPC, iba a los colegios, daba charlas. No he trabajado directamente con Arellano pero sí he visto que también se involucraba. Ha sido un buen alcalde, el distrito ha mejorado un montón, la infraestructura ha cambiado, le apostó a la seguridad desde el inicio de su gestión. Sin el apoyo de él no se hubiera podido lograr, apoyo con los módulos, en otros distritos los alcaldes no apoyan, entonces no se puede trabajar en seguridad.
- En las reuniones de coordinación aquí en la comisaría, rondas mixtas CODISEC y audiencias, la principal son las de coordinación. Las rondas mixtas salían los comisarios, personal OPC, asistía más el personal de serenazgo, el gerente y subgerente han participado bastante, era un acto de presencia en un espacio público, había vecinos que no eran vigilantes, que se habían enterado porque dábamos aviso, y acudían e informaban sobre los problemas, y dependiendo del tipo de problema los representantes de las organizaciones competentes anotaban. Y de paso les dábamos unas fichas para que se unan a las juntas.
- Están todas las organizaciones necesarias en el CODISEC, el ministerio público nunca asistió. En las últimas reuniones de este año que he ido los vecinos pedían la presencia del alcalde, querían decisión.
- Desde mediados del 2015, se empezó el trabajo con la comunidad, Cajadillo lideraba, era comunitario, porque los vecinos quieren que el que esté presente es el comisario, como el mismo caminaba eso les gustaba a los vecinos.

- Inconvenientes entre el 2015 y el 2016 no hubo inconvenientes, después disminuyó la participación un poco.

3. Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaria de Maranga.

- Sobre la labor de los OPC, siente que por falta de conocimiento de otros policías no le dan mayor importancia a la labor de las juntas pero en San Miguel ya no es así, se les ha explicado, lo valoran, pero en el 2016 era difícil. Él dice que es apasionado de su trabajo que le gusta trabajar con la comunidad que los vínculos son muy buenos, que los vecinos están fidelizados. No vive en San Miguel. En otras comisarías los policías miran de lejos a los vecinos. En el 2016 se hizo charlas permanentes al personal policial por parte del comandante Arellano, había fuertes resistencias.
- Define a la policía comunitaria como una filosofía de trabajo, el policía se acerca ahora la ciudadano. Los principios que le atribuyó fueron el de recuperar la confianza, lograr consenso entre población y policía sobre las actividades de seguridad ciudadana, crear vínculos armoniosos, fidelizar su imagen, aumentar su aceptación.
- Relación entre crímenes mayores y menores: dijo que no pueden acercarse a una comunidad sino se le resuelven los problemas que ellos manifiestan para después recuperar su confianza porque van a tener un rechazo. También hacían análisis de información estadística criminal. Vincula crímenes menores con mayores. El plan vecindario seguro es ejecutado al 100%, por esos sus indicadores son buenos.
- En el 2016 la principal acción era reducir el tema de la victimización a través del patrullaje sectorizado que lo apoyaba el municipio a través de la logística. Ellos le presentaron el plan piloto ordenado por el comando institucional (creado por el General Vicente Romero Fernandez, plan general de operaciones 305) que se le presentó al alcalde y le gustó y fue ejecutado el 15 de octubre del 2015. Una de las cosas que hizo que eligieran a San Miguel fue el informe que hicieron que fue similar al del General Romero donde estaban las tres aristas, pero en San Miguel solo habían 2: percepción (contacto ciudadano, bajar la percepción de inseguridad), prevención (bajar victimización).
- Los inconvenientes durante la ejecución del plan durante el 2016 fue el capital humano, resistencia al cambio. En el 2016 el plan les ha dado herramientas de gestión moderna como el mapa del delito, mapa de riesgo, empoderamiento al jefe de sector (minicomisario) administra sus recursos humanos y logísticos, relaciones públicas con el empresariado (ellos apoyaron dejando acceso al establecimiento comercial, brindaba un cuaderno de contacto ciudadano que tenía que firmar el patrullero). Tenían que “vender

el plan”, ellos son la nueva policía nacional que dan un salto a la modernidad a través del plan vecindario seguro. El jefe de sector le entrega su tarjeta personal a los dueños de establecimientos para que lo llamen si ven algo. Antes todo estaba centralizado en la comisaría.

- La asistencia a las sesiones extraordinarias del CODISEC los que son infaltables son policías, municipalidad y juntas pero a veces no van las autoridades tipo el juez, fiscal, educación, pero a las ordinarias sí van.

4. Coordinadora de comisaria de las juntas vecinas de seguridad ciudadana de la comisaría de San Miguel.

- Son los ojos y oídos de la policía, los comisarios ya venían trabajando con los vecinos desde varias gestiones atrás. En San Miguel es un trinomio: policía, municipio y sociedad civil organizada, por supuesto que lo inicia la policía. Hemos tenido un alcalde muy asequible, proveyó de más camionetas a la policía.
- Le atribuye a la policía el rol más importante, han salido siempre con el comisario a la cabeza en las rondas mixtas, San Miguel es el que inicia el patrullaje sin fronteras, las rondas eran todas las semanas (los martes planifican). Lo de sin fronteras empezó en magdalena y pueblo libre y después la perla, en esas rondas los acompañaba una camioneta de serenazgo y un contingente policial, y hablaban a los vecinos para que se unan, estaba encabezado por Horna y a veces iba Bless. Trabajaban con los dos OPC, ellos coordinaban el patrullaje sin fronteras con los otros distritos. Llegaron a organizar juntas de dos distritos, antes no existía eso, pero había el problema de entusiasmo del momento y ahí está el trabajo que hacemos, que no decaiga lo que se logra (se refiere al trabajo de las JJVV). A la municipalidad se les reclamaba en el CODISEC las promesas que hacían.
- En las rondas los vecinos expresaban sus problemas, eran en las plazas, parques, les ofrecían bebidas a los vecinos, eran en la noche, los tipos de problemas eran de ornato público y de robos.
- Deberían darnos algún beneficio, como el SIS. Sería bueno que nos den alguna facultad o atribución. Están modificando el manual de las juntas, una de las cosas es la continuidad, la gente se cansa de no obtener lo que piden, dicen para que voy si no pasa nada, pero en el 2016 la respuesta a los pedidos era inmediata, nosotros como coordinadores presionábamos en el CODISEC. El alcalde no estaba en todas las reuniones, pero estaba su representante que es César Santa Cruz.

- Había responsabilización directa entre vecino vigilante y miembro del CODISEC, varias veces. También pasaban en las audiencias públicas.
- En el CODISEC se han reunido dos veces por semana (extraordinarias) y a fin de mes la ordinaria, eso lo determinó Bless. Además, 2 veces por semana en la comisaría. En la mañana en el CODISEC, en la noche en la comisaría.
- Tuvo acceso al plan vecindario seguro. Hemos tenido excelentes OPC. La policía comunitaria es ir y conocer a la comunidad, los policías son tímidos, ella ayudó a los policías a compenetrarse, actualmente cuando ven al policía algunas personas le saca una gaseosa, nosotros hemos logrado que la policía este en la comunidad.
- Los capacitaron en la av. España en cómo llegar a las personas, qué hacer en situaciones de peligro, eso es algo nuevo que trajo el plan vecindario seguro, otra cosa era el acercamiento al vecino, la sectorización, descentralización. Los minicomisarios reparten su número. Otra cosa fueron las actividades cívicas, ahí se ven y se conocen.
- Participó en las juntas inicialmente porque le paraban robando.
- Heresi les dio un salón en la municipalidad y Horna en la comisaria, Bless le pone alma, corazón y vida a la seguridad ciudadana, Heresi no tanto. Santa Cruz es menos importante respecto a Bless.
- A parte del tiempo, invierten de su bolsillo para que los miembros de las juntas se queden, comprar comida, organizan paseos; los incentivan, los conquistaban. Así atraían a nuevos miembros también.
- San Miguel ha trabajado muy aparte de Maranga, le pedían a Arellano; los de Maranga no trabajan, ellos no hacen rondas, no hacen acción cívica pues según ellos el status de la gente de Maranga es de media para arriba, los de San Miguel de media para abajo (...) Coordinaban a través de los coordinadores de comisaria. No hemos sido unidos, ni ahorita. Al inicio el comandante Arellano tuvo la iniciativa de coordinar esfuerzos entre policías de la comisaria, pero fue difícil.
- Opina que el plan fue excelente, muy bueno. Ambos comisarios se dedicaron íntegros a eso, Horna era el motor, tiene carisma (...) cada policía hable 5 veces con un vecino y Arellano hacia una data. A nosotros nos faltó ese tipo de data. Eso no había en el plan, eso fue iniciativa del propio comisario; sin embargo, en San Miguel no se necesitaba eso pues nuestros policías se conocen a la gente (...).
- No hay escollos legales que impidan la participación vecinal, al contrario, es fácil. Bless dijo que si los funcionarios no les hacen caso pateen la puerta y díganmelo a mi; ahí muchas cosas que el alcalde no se entera, antes no había para nada eso, la gente se

- sorprende, en las rondas la gente le dice sus problemas directo al alcalde, claro cuando él está presente.
- Casi no ha habido dificultad para priorizar problemas, estaban de acuerdo, no había vecinos influyentes.
 - La función del alcalde ha sido de bastante apoyo y liderazgo, él es como Horna.
 - La principal acción de las juntas es que se dan a tiempo completo. La policía les pide que conquisten a más personas y hagan más juntas vecinales, les dan una meta mensual y eso no debería ser así pues el trabajo de OPC es ese (...).
 - (...) las juntas deberían recibir algo o al menos un presupuesto asignado. No está bien claro si el dinero que da la ley 0030 no se sabe si va a la municipalidad o a la policía, siempre que se habla queda en nada.
 - Las juntas vecinales de la comisaría y de la municipalidad han tenido buenas relaciones. Juliana Gomero ha trabajado con las juntas vecinales de la municipalidad. Trabajo con Zulueta, tiene su escuela.
 - Se evaluaba la labor de las juntas vecinales de las comisarías por el número de juntas que creaban. Ellos también evaluaban a los policías, quienes eran más activos, quienes apoyaban más. Habían policías que tenían otro chip y no querían trabajar con las juntas vecinales, entonces, pedían un cambio de agente, antes eso era impensable. Esa es una consecuencia del diálogo que trajo el plan. Otra cosa que trajo el diálogo fue la implementación de cuadernos que los policías firmaban, el vecino ve la presencia del policía, que está rondando continuamente, también sucedía que el policía toca un claxo cuando pasa por mi casa (...) se les premia al policía que ha tenido mejor labor, antes del plan eso no ha habido, nunca.
 - La coordinadora quiere que el trabajo de las juntas sea reconocido ni siquiera retribuido, conocido.
 - La prensa realza siempre lo negativo, nunca lo positivo, por eso nosotros no tenemos prensa.
 - La situación sobre seguridad ciudadana no se les envía a los vecinos que no participan, sólo se les da a los que van al CODISEC. Jorge Pozzo pedía eso, y hasta ahora no le dan. Los que no van son indiferentes hasta que no le toquen. Las juntas solo reciben los chalecos.
 - Lo que más contribuyó a la reducción de los índices de criminalidad ha sido cuando nosotros denunciábamos los lugares donde más delincuencia habían. El plan local de seguridad ciudadana no se usa.

- No iban los bomberos, ni el de educación, ni el gerente de participación vecinal, mandaba a su secretaria. La del ministerio de la mujer era muy participativa ella es la que más ha hecho, el de justicia también aportó, el de salud también asistió pero no tanto.
- Esa es una función de los coordinadores en el CODISEC, pedir a los representantes de las otras organizaciones que vayan y hagan su trabajo en la comunidad, que nos eduquen.
- El diálogo en el CODISEC era bueno

5. Comisario de San Miguel.

- La seguridad ciudadana es una situación de paz y tranquilidad que se construye con el trabajo articulado que deben desarrollar el conjunto de actores que por ley están obligados, vale decir la PNP, los gobiernos locales, la defensoría del pueblo, el sector educación, el sector salud, entre otros y, un actor que es fundamental, preponderante: la comunidad organizada.
- El rol del municipio es preponderante, primero por ley deben conformar un sistema de seguridad ciudadana, segundo cuentan con los presupuestos para poder articular ese sistema de seguridad ciudadana, tercero ellos desarrollan o tienen funciones están el tema de la recuperación de espacios públicos que es un tema muy pero muy importante en la recuperación de la seguridad porque son espacios que deben ser tomados y disfrutados por la sociedad pero si lo toman drogadictos, el hampa etc, se convierten en espacios generadores de violencia. La toma de espacios públicos obviamente también es labor de la policía, nosotros también hacemos cumplir las ordenanzas de la municipalidad, también en la obligación de garantizar las acciones que ellos desarrollan en el marco de sus actos de fiscalización que la muni realiza para la toma de espacios públicos. Si no se logra eso seguiremos teniendo estos factores de riesgo que alimentan la inseguridad. Entonces el gobierno local tiene que trabajar mucho eso de mano de la policía.
- La comunidad juega un rol preponderante pues tiene que empezar a responder, lo hará, en gran medida, cuando vea el compromiso de sus autoridades, que trabajen en equipo, porque al final el objetivo es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, si el ciudadano ve a una policía, un sector educación, salud, autoridad política trabajando articuladamente, como lo manda la ley pues esta dice que se debe de trabajar de manera articulada, empieza a generar respuestas, trabajando cada quien en el espacio que le corresponde. Entonces eso da lugar a que el ciudadano empiece a pensar que sus autoridades quieren cambiar mi vida, quieren que viva más tranquilo entonces se preguntan ¿por qué no los tendría que apoyar? si también es su obligación moral y legal

hacerlo. Además, quién mejor que el vecino para saber los problemas de su espacio, es fundamental su participación. Pero muchas veces eso no se compartía con la autoridad por dos razones: primero, sienten desconfianza pues alguna vez habrán informado esos problemas a la autoridad y esta se hizo de oídos sordos o no hizo nada, terminó siendo más de lo mismo.

- Tenemos que dejar los protagonismos, sobretodo en las personas que ocupan cargos, que son autoridades, tenemos que trabajar todos juntos sabiendo que somos igual de importantes y ninguno es indispensable. Tenemos que entender el protagonista de la película es nuestra comunidad.
- La PNP desde el año 2015 con el plan general de operaciones de seguridad ciudadana llamado vecindario seguro, el 305, es de los primeros antecedentes de vecindario seguro, se pone en ejecución el 16 de octubre del 2015.
- Mi experiencia personal con el trabajo con la comunidad empieza con mi vocación de servicio desde niño, mi padre es un ex policía de la guardia civil, siempre he sentido ese afán de acercarme al ciudadano.
- Mi concepto de vecindario seguro se resumen a lo siguiente, en el marco del modelo de la filosofía de la policía comunitaria, es una filosofía de vida, el policía que no entiende que el trabajo para con su comunidad tiene que ser una filosofía de vida entonces no va a entender ese trabajo, porque tiene que sentir ese anhelo esas ganas de solucionar sus problemas a los vecinos, no podría irradiar esto a los demás. Si se concibe así eso conlleva al sentir, esa necesidad de que el ciudadano se sienta más seguro más tranquilo pero ya no trabaja sola la policía como antes, el policía comunitario gestiona con el concurso de su comunidad y para eso los organiza, los compromete, rompe con esa indiferencia del ciudadano que se debe a diversas razones.
- Tres grandes objetivos tiene el plan: disminuir el índice de victimización, percepción de inseguridad y recuperar la confianza de la ciudadanía. Los medios de comunicación también son un actor según ley, tienen que dar a conocer lo bueno en seguridad ciudadana, orientar a la ciudadanía. Lamentablemente lo que más se difunden son los actos de violencia, es muy penoso que en esa misma proporción no resalten lo bueno. Otros elementos que contribuyen a la percepción de inseguridad son la falta de compromiso, la falta de inmediatez en la reacción de la policía, el hecho de ir a una comisaría a sentar una denuncia y que no te atiendan adecuadamente.

- El plan no tuvo una partida presupuestaria, el comando lo que hizo fue asignarle mayores recursos para las comisarías piloto, hubo mayor número de personal, unidades policiales, patrulleros y de motos. Aún no hay partida presupuestal designada al plan.
- 4 líneas de acción: primero, la descentralización de los servicios policiales, las jurisdicciones de las comisarías se deben dividir en sectores, subsector y cuadrantes. Eso nace del DS 011 del 2014 que es del reglamento de la ley 27933, en su artículo 67 el DS 011 habla sobre el plan cuadrante policial pero en VS (...) Se buscaba revalorar la experiencia del policía antiguo que muchas veces estaba desarrollando acciones no acorde a su experiencia como vigilante de puerta. Se buscaba recuperar ese valor humano tanto personal como profesional. Con el plan ellos representan al comisario y asumen la gran responsabilidad en el marco de la filosofía de policía comunitaria lograr los objetivos del plan.
- La tercera línea está alineada al fortalecimiento del trabajo con el resto de autoridades, sobretodo con la autoridad local. Entonces el trabajo de la muni a través de la gerencia de seguridad ciudadana básicamente, se alinea con la policía en el marco del plan, coordinando su patrullaje integrado, la distribución de sus fuerzas, siempre bajo el liderazgo de la policía.
- El segundo lineamiento se trata de la mejora del servicio policial, lo crucial aquí es el cambio de actitud policial, significa dejar de ser reactivo, implica cambiar el chip, sin temor a equivocarme es la parte más difícil. Ese policía que estuvo acostumbrado a estar en su comisario o en su patrullero a que vengan a denunciar no va más, ahora el policía va, da ese paso adelante, se acerca a su ciudadano, lo contacta, le toca la puerta, se pone a su disposición, los convoca, los reúne, escucha sus problemas, identifica sus factores de riesgo y empieza a trabajar de mano de su comunidad.
- El plan agregó también el contacto ciudadano, implica que los policías en sus espacios donde realizan sus funciones preventivas, al mando de sus jefes de sector, diariamente tienen la tarea de ir y tocar la puerta y establecimientos y presentarse, ponerse a su disposición, entregar el número telefónico de su comisario de su comisaría, del jefe de sector, decirle que están ahí para trabajar juntos de la mano, que sean parte ellos de la solución del problemas. Esto no se hacía antes, hoy en día se hace en todas las comisarías del Perú, cumplimos metas. (...)
- Creo que no funcionó el plan en Chorrillos ni en El Agustino debido a que primero no hubo liderazgo, no solo de la policía, sino también del gobierno local, del sector educación, los liderazgos de los actores, pero acá básicamente era el liderazgo de la

policía y el gobierno local porque son los que más interactúan con los vecinos obviamente pero los vecinos se alinean en función a lo que van observando y sintiendo, entonces el vecino se compromete más en función de lo que observa de sus autoridades, mira su compromiso.

- Aparte de indicar los problemas que tiene, el vecino ayuda en las acciones de proyección social, una vez que se comprometen; es que el vecino está ávido de participar y contribuir, en su inconsciente quiere vivir mejor más tranquilo, entonces cuando uno se empieza a comprometer a hacer algo a asignarle tareas, ellos mismos empiezan a desarrollar esas tareas. Otro aspecto muy importante es el tema de la transparencia, el vecino contribuye mucho con eso, el vecino te empieza a fiscalizar, a controlar. Antes el vecindario era totalmente indiferente, las primeras veces que nos presentamos al vecino no les hacían caso debido a sus experiencias pasadas de ineffectividad policial. Empezamos a instalar los cuadernos de control ciudadano en los negocios, en casas de los integrantes de las juntas, en puntos estratégicos, sobretodo en donde decían que nunca llegaba la policía, les decíamos mira nosotros no contamos con recursos para poner un patrullero las 24 horas es imposible, pero sí lo que vamos a hacer es yo como comisario asegurarse de que por acá llegué un patrullero y un policía, instalaban un cuaderno de control ciudadano que el policía tenía que firmar por lo menos una vez mañana, tarde y noche. Era una forma muy efectiva de asegurarnos de la presencia policial y controlar al personal policial por parte de los civiles, cosa que no les gustaban nada al policía, le decíamos al policía que no se trata del control civil sino de asegurarnos que algún policía llegue acá a esta zona peligrosa y la ciudadanía clama por nuestra presencia, y con eso logramos disminuir el índice de victimización, esta presencia también ayuda a disminuir el índice de percepción de inseguridad. La idea es que el policía llegue y que interactúe con los vecinos, no sólo que firme y se vaya, que le diga que está pasando, que lo aborde. Buscamos recuperar confianza a través de que el ciudadano conozca a su policía, en la medida que se mejore la relación de comunicación, esos son generadores tremendos de confianza y con la instalación de ese cuaderno había más presencia policial, más tranquilidad, policía amable que se acercaba que preguntaba que se presentaba preocupado por el bienestar, como debe ser siempre; como no vas a recuperar confianza de esa manera, eso ayuda a recuperar confianza. A los meses de implementación del plan se dice que la credibilidad o la aceptación de la comunidad hacia la policía llegó alrededor del 75%. Como parte de las buenas prácticas, para medir nuestro trabajo hubiésemos hecho convenios con organizaciones civiles para medir, entonces implementamos el ánfora para medir la

calidad de atención en la comisaría. Esto no estaba en el plan, eso es parte de las buenas prácticas que se originaba en las reuniones del equipo que estaba conformado por el comisario, el jefe de sector, opcs, oficiales, tenientes, etc., solo policías y nos reuníamos semanalmente para evaluar el plan pero también había una reunión semanal con autoridades que el comisario está en la obligación de convocar en el marco del plan que no es CODISEC. En el 2016 sólo había reuniones ordinarias, en el 2017 si hubo las extraordinarias semanales.

- Se apostó por ese tipo de plan debido a que habíamos venido realizando una labor mayormente reactiva donde se ha potenciado mucho la parte de investigación que es consecuencia de la década de los 80 y 90. Aunque en 1997 se crea la dirección de seguridad ciudadana de la policía también se crea el programa juntas vecinales de la policía que se llamó vecino vigilante en su inicio, entonces parte del comando policial vio como conveniente regresar a ese acercamiento con la comunidad lo cual es la gran fortaleza de la policía además que su fin es servir al ciudadano.
- El plan vecindario seguro se inicia como un plan general de operaciones en un inicio para la región Lima, entonces se da los pilotos en los tres distritos, en octubre del 2015, y es a raíz de los resultados que el comando (en marzo) dispone que se implemente esto en todo Lima y posteriormente en ese mismo año se dispone que se implemente a nivel nacional y en el año 2016 se da paso al plan general de operaciones 002 de seguridad ciudadana por objetivos que lo formula la dirección de seguridad ciudadana, el 2017 (...).
- En el 2016 solo hubo reuniones ordinarias del CODISEC, a partir del 2017 empezaron las extraordinarias que fue un acuerdo en el CODISEC.
- Una de las cosas que se percataron los comisarios fue que no sólo el jefe de sector debe hacer los contactos ciudadanos ya que la idea es que los vecinos conozcan a sus policías, todos los policías deben hacer el contacto, ahí se idea la hoja de trabajo del contacto ciudadano y a partir de ahí cada policía hacia sus contactos, el conjunto era dado al jefe de sector y eso se lo entregaba al estadístico de la comisaria para que lo sistematice y eso se le daba a los promotores de OPC para utilizarlo como insumo y fortalecer su trabajo con las juntas vecinales. Otra de las cosas fue que las DIPINCRI, departamentos de investigación criminal, no estaban contempladas dentro del plan, se realiza toda una reorganización, y ahora las DIPINCIRS ya no dependen de la Dirección de investigación criminal DIVINCRI, sino de la región policial lima y directamente del coronel DIVTER, eso sucedió en el 2016, el objetivo de eso fue que las DIPINCRIS asuman la responsabilidad de poder realizar una lucha contra la inseguridad en apoyo de este plan y

coordinación con el comisario en sus respectivas jurisdicciones, en función a la sectorización del plan, trabajo conjunto.

- A pesar de que desde años atrás ya había planes para articular esfuerzos, es sabido por todos que cada institución no los ejecuta, cada uno trabajaba por su lado, el plan vecindario seguro busca afianzar el trabajo en conjunto en su tercer lineamiento, además de otras cosas ya establecidas. Uno de los principales factores de que se haya cumplido el plan es la actitud, proactividad pero también tiene que existir las normas que aclaren la función de los actores y sus respectivas sanciones, por ejemplo a pesar de que la inasistencia al codisec o la no instalación de uno por parte del alcalde puede acarrear denuncia penal, ha sido letra muerta. En cambio, nosotros éramos conscientes de la responsabilidad de cada actor, eso exigía, pero una cosa fundamental era la presión del ciudadano de a pie, además, nuestros codisecs han sido abiertos al vecino, si deseaban participaban, si alguien no venía el vecino llamaba la atención.
- El papel del líder es importante, pero no debe centralizar todo, por ejemplo, se empoderó a los agentes (superiores, brigadieres) que asumieron la responsabilidad, empezaron a ejercer su liderazgo en sus sectores, se empezaron a ganar el respeto de las autoridades y de la población, eso ayudó muchísimo. Por ejemplo, a varios agentes a pesar de que no están activos ya se les tiene bastante consideración, si tu los pretendía sacar (cuando estaban activos) la población preguntaba por qué lo están sacando; si un oficial no trabajaba bien también se lo comunicaban al comisario. Es interesante que cuando veían que un policía no estaba haciendo cosas inapropiadas, los vecinos iban y se lo comunicaban al policía cordialmente, lo pedían de otra forma, ya no había una actitud confrontacional o llamaban a la prensa, cambió su actitud, de alguna forma no quería perjudicar a la institución y eso se ganó por la confianza que la policía trabajó en la comunidad.
- Parte del buen diálogo dentro del CODISEC fue nuestra predisposición abierta a trabajar en conjunto, a dialogar. Para limar asperezas entre policías y serenos se organizaban desayunos de trabajo que eran actividades de integración. Había un compromiso de la municipalidad para ayudar, no es que nos hayan ayudado en todo pero había una predisposición.
- El PLSC sí lo hemos usado, primero nos sirve como un diagnóstico, además las actividades se cumplían, no al 100% pero se trataba.
- Nosotros como institución policial toda una vida hemos vivido pensando que todas nuestras acciones deben ser reservadas o secretas, pero los planes orientados al trabajo

con la comunidad y otros actores no deben ser secretos ya que el mismo plan apunta a la comunidad, el pide interacción aparte de información que se va a usar para modificar el plan.

- Está convencido con la lógica de prevenir delitos menores.
- Los cursos de formación en temas de policía comunitario en las academias recién se han dado como consecuencia del plan vecindario seguro, recién se ha implementado en el 2016 como curso en el estado mayor por ejemplo.
- Fuera del CODISEC, nos reunimos varias veces con el alcalde, cuando era necesario, pero llegado el momento el alcalde empodera a sus gerentes, osea cuando el plan fue aterrizando, ya se asumió las funciones, ya a mediados del 2016 la presencia física del alcalde ya no era indispensable, coordinábamos directamente con otros actores del gobierno local por cuestiones propias del trabajo, pero la importancia del alcalde se mantiene.
- El tema personal es importante, Santa Cruz, se notaba transparente, proactivo, obtuvo rápidamente una buena relación personal con él.
- El trabajo con las juntas es particular debido a la naturaleza voluntaria, el trato es distinto, ellos nos perciben ni un centavo, debes tener muchísimo más tacto, llegado el momento se logró una buena compenetración.
- La decisión más importante como CODISEC fue lograr un consenso que el CODISEC debe empujar el plan vecindario seguro, comprometerse con el plan. Otro aspecto fue la apuesta por la seguridad ciudadana por parte del alcalde.

6. Comisario de Maranga (comisario distrital).

- La seguridad ciudadana es la situación de paz social que existe en un lugar donde todos sus integrantes, la comunidad pueda vivir en armonía, donde todo el escenario socioeconómico se articule, respetando el estado de derecho, respetando el derecho de las otras personas, pueda lograr el bienestar (...).
- El rol de la autoridad local, acorde a la ley de seguridad ciudadana que necesariamente tengo que mencionarlo, ellos son el responsable político del distrito en lo que es seguridad ciudadana. Cuando hablamos de político quiero decir de la política que se va a aplicar, la estrategia, para eso tiene la PNP, poder judicial, etc. Ese es su rol adecuado, solamente que aca no lo quieren cumplir. En cuanto a seguridad ciudadano su función más importante es el trabajo articulado entre todo los niveles y en todo su equipo de trabajo,

- permitir que la policía articule y lidere la parte operativa que incluye la presencia de los serenazgos, el alcalde tendría el liderazgo político.
- Las juntas tienen por finalidad ayudar a la policía con la información, ser el nexo con otros ciudadanos.
 - El objetivo de la policía es bajar los niveles de victimización, recuperar la confianza de los ciudadanos en la policía, bajar los niveles de percepción de inseguridad es decir el miedo. Las juntas vecinales contribuyen a alcanzar este objetivo, son parte de la estrategia, contribuyen a la percepción, contribuyen al fortalecimiento de la policía con el ciudadano y esos dos unidos permiten que baje la victimización que es el objetivo.
 - Represivo no hay tanto, pero el preventivo también utiliza el recurso fuerza, por ejemplo en una actividad de prevención se puede hacer uso de la fuerza sobre un civil (como en choferes imprudentes).
 - (...) Somos el primer contacto entre el Estado y la ciudadanía. El Estado busca estrategias para hacer que ese poder de policía que tiene alcance los resultados que quiere, cada vez había un escenario diferente para la policía, los decisores políticos aplicaban políticas que no ayudaban (como la zona de emergencia en el Callao), no se medían sus resultados, entonces la Policía genera un plan piloto para ver cómo va a funcionar. Entonces, el plan VS es la estrategia de la PNP que permite cumplir su misión, pero bajo indicadores de medición. Voy a descentralizar mis servicios, el jefe de sector hace funciones como si fuera comisario. Esos tres objetivos ya no sólo lo tiene el comisario sino también los agentes policiales, entonces ahí salen los indicadores de medición. El ciudadano va cambiando su percepción sobre la atención que recibirá de un policía, ya no tengo que ir hasta la comisaria porque tengo un policía cerca, eso se llama policía comunitario, articular. Entonces VS es descentralizar los servicios, aplicar la filosofía de policía comunitario y medir los resultados. Nuestra esencia de policía es ser policía comunitario porque si no seríamos fuerza represiva.
 - Yo participe en la elaboración del plan, se inició su elaboración en abril del 2015, estábamos en una sala de trabajo con el Ministro del Interior Vicente Romero, uno de los temas más sensibles era el tema logístico y la cultura policial del suboficial que no quiere asumir un rol de liderazgo ni de acercamiento a la comunidad. El Perú ha hecho anteriormente intentos de la filosofía comunitaria pero no lo ha sostenido. Este plan ha pasado varios gobiernos, varios escenarios políticos y jefes de policía, pero este plan se mantiene todavía, son pocas las estrategias que logran eso. Ahora es a nivel sectorial.

- El sostenimiento se debe al compromiso del comando institucional de fortalecer una estrategia policial distrital, todo país que ha surgido policialmente, ha sostenido una estrategia en el tiempo. Ahora la estrategia permite abarcar una gran diversidad de escenarios y de fallar algo solo se le refuerza, antes había varias estrategias.
- Sobre la medición, las herramientas las tenemos años. La normativa en seguridad ciudadana es más completa en Perú que en los demás países de Sudamérica, aquí es integral. No funcionaba por temas de compromisos de las autoridades, por ejemplo, en la aplicación de sanciones a quien no se compromete. En San Miguel se comprometió la autoridad local, la autoridad policial y todo el equipo, eso permitió realizar un diagnóstico (...) En San Miguel nos reunimos y utilizamos la información del observatorio, por ejemplo, no había pandillaje, tu buscas un indicador cuando el hecho se repite, antes del plan no estaba fortalecido los observatorios en San Miguel, ahora están articulados al 100% (...) Yo siempre digo, si no tenemos un buen diagnóstico, estamos perdiendo el tiempo.
- La percepción y la confianza lo medían con encuestas, el plan VS manda que se hagan convenios con organizaciones civiles como universidades para que realicen encuestas de percepción y confianza en el distrito además de indicadores de criminalidad para así ver si sirve o no sirve.
- Una cosa importante es recuperar el potencial humano, antes de este plan no tomaban decisiones, estaba centralizado en el comisario, ahora el comisario gerencia y tiene su equipo, mejora la capacidad analítica y estratégica de cada uno. Ese plan obliga a eso.
- Otra de las cosas que hubo es que cada efectivo policial por cada actividad hace un reporte que además de las situaciones problemáticas que se presenten tienen que reportar su contacto con un vecino o su participación o realización de una determinada actividad cívica; de manera que puede generar estadística y saber qué efectivo policial en el mes ha trabajado. Lo obligas a que sea comunitario, a que el ciudadano lo entienda y que soluciones problemas que aparentemente son tontos. Esto lo aplique desde que me incorporé, yo siempre he querido integrar estándares de medición y justo cuando trabajé en San Miguel calzo.
- Para medir el acercamiento a la comunidad, el jefe de sector una vez por semana tiene que reunirse con sus vecinos, es obligación, el de OPC no lo va a hacer por él.
- La municipalidad apoyo bastante, estaba comprometida, había una política clara. Apoyo con vehículos integrados, subordinación operativa de los serenos al 100%, han puesto en

cada sector un centro de monitoreo con cámaras muy modernas que sólo miran su sector. Hay que tener en cuenta que distritos más pudientes tienen más logística.

- El vecino podía conversar directamente con el comisario, el comisario está permanentemente en contacto, eso no se pierde.
- El problema de nuestra policía nacional es que el tema de liderazgo no lo internalizan, cada policía es un líder en la calle, los ciudadanos ven a su policía como su protector. En San Miguel se ha avanzado en eso, cada uno maneja su escenario.
- Algunos de los incentivos fue que mensualmente, ya como política local, a sugerencia del que habla, se premia al policía, sereno y vecino del mes, los permisos que pueda darle el comisario, si no había incidencia delictiva en un sector entonces se le felicitaba, eso lo muestran los mismos jefes de sector.
- Si a pesar de los esfuerzos, el oficial no internaliza la mística de trabajo, se le rotaba, paso muy poco eso. También hubo temas de corrupción y se toma las medidas inmediatas. El vecino también es un gran fiscalizador de la acción policial pero no de una manera malintencionada, cuida a su policía. Por ejemplo, llaman si ven a un policía que está cuidando sólo una calle peligrosa, entonces el comisario toma acción. El policía que viene con intenciones corruptas se da cuenta que tiene ojos por todos lados. Al principio los policías se incomodaron por este tipo de fiscalización pues ellos estaban libres. Antes los índices de corrupción de la policía eran muy altos ahora han bajado, hay herramientas que los están midiendo.
- Para la reducción de los índices de victimización las principales acciones fueron la presencia policial, la sectorización, la descentralización del servicio, el usar mapas del delito, saber dónde debemos trabajar, ya no ser un empírico ahora ya tenemos nortes claros, objetivos claros, puntos donde venden droga, ¿qué es lo más sensible al ciudadano? que le roben celulares, sus carteras, eso lo que impacta, ahí ya el policía busca estrategias.
- Los problemas que hubo durante el primer año fueron internos, que el policía tome su rol, desde el lado de los serenazgos no hubo problemas pues el alcalde dio una política clara en cuanto al trabajo de los serenazgos, nunca hemos tenido enfrentamientos pues el liderazgo al 100% estaba en la policía, no había espacio para eso, que yo sepa ningún sereno le ha faltado el respeto a mi policía ni mucho menos ha tratado de usurpar sus funciones porque tenía siempre al policía ahí, como están sectorizados, el mismo policía lo forma al sereno, el policía toma lista. Antes no había nada de eso (...).

- Se quiere que el policía permanezca mucho tiempo en un solo sector, para que conozca toda su zona, hay quienes dicen que lo anterior causa que el policía se “contamine”, no pues, si tú le das un escenario a un efectivo policial tienes que medirlo por resultados, se medía por la baja en la delincuencia, en su nivel de confianza. No se debe sacar a un policía por la sola razón de la cantidad de tiempo que ha permanecido en un sector, se lo hace por evaluación.
- Los productividad policía se medía según los 3 objetivos, percepción con encuestas, el miedo, en lo que es confianza, con los contactos ciudadanos, se han establecido cuantitativamente los contactos ciudadanos, pero ese contacto tiene que estar monitoreado, entonces la comisaria llama de manera aleatoria a cualquiera de esas personas para preguntar sobre la calidad de atención y si no funciona ahí se tiene que actuar, mi atención en la comisaria la mido mediante ánforas, encuestas periódicas, esto me da cuenta de cómo está mi atención en mi comisaria, de repente debo cambiar al de la puerta porque trata mal, no saluda, porque el ciudadano es sensible, los que van a la comisaria no van de shopping, van por un problema, encima te encuentras con una cara de mal trato, ya de antemano es negativo y eso en las encuestas sale ah.
- La innovación de este plan es decirte como debes trabajar usando la normativa vigente, todo está junto y además se mide a todos. Es bastante diferente a lo de antes, antes se buscaba estrategias, pero no había sostenimiento ni estándares de medición, solamente se medía al comisario, ahora se mide a todo nivel, este cambio está ayudando un montón.
- Otros de los problemas es que los niveles superiores no internalizaban el mensaje.
- Está bastante conforme con el accionar del alcalde y sus superiores durante el 2016.
- El plan les da la “plataforma” para que los nuevos actores sepan cómo trabajar, les da un standard, eso es lo que se busca, yo me siento en una empresa y ya se como trabajar, en la policía no es así.
- La autoridad local durante 3 años consecutivos ha sido reconocida como la mejor gestión y el tema de seguridad ciudadana era lo mejor que hizo Bless pero es la PNP la que está detrás de la seguridad ciudadana. En evento donde participaba el alcalde declaraba que él como alcalde está subordinado a la PNP, y eso es muy inteligente porque está empoderando a su policía y a la vez toda la plana del alcalde para abajo entienden el mensaje y como el alcalde se elige por votos, también quiere decir que ellos también van por su policía, todo eso es una estrategia que lo manejo perfectamente.

- (...) entonces cualquier estrategia nueva pasaba por un tema de conversatorio entre el alcalde, y ambos comisarios. Nunca ha habido temas de diferencias, ha habido siempre exposiciones y sobre eso se ha consensuado.
- El problema de las juntas vecinales es que a veces los vecinos no comparten ciertas cosas entre ellos, que no que yo soy mejor y eso, como que San Miguel es mejor que el otro que hacemos mejores marchas, era un tema de competencia sana, cosas tontas. Al final lo que les decíamos era que no estamos para competir, que somos un solo distrito, una sola autoridad, pero esa fue una cosa mínima.
- El vecino común y corriente de San Miguel desea de sus autoridades presencia policial, que lo atiendan, no queremos protagonismos, hubo escenarios pero después se solucionó, no fue relevante, no ha habido diferencias.
- El lugar de las juntas es asesorar, orientar e informar al policía, no es un tema de decisión de ellos. En otros distritos ellos se creen con la autoridad de hasta fiscalizar.

7. Coordinador distrital de las juntas vecinas de seguridad ciudadana de San Miguel.

- Los ciclos políticos han alterado el trabajo del CODISEC este año (...) El plan piloto reforzó al CODISEC, elige a 3 pilares de la seguridad ciudadana, se exigió más de los participantes, antes trataban de primar los distintos enfoques de los sectores a los cuales pertenecía cada miembro del CODISEC. El cree que deberían manejar fondos económicos, dice que hay una partida para esto. Antes del plan ya habían buenos comisarios, ya les daban importancia a las juntas pero el problema era que dependían mucho del comisario, si el comisario de turno no les daba importancia los vecinos no acudían ya que no vas donde no te invitan, también dependía del coordinador de turno pues a veces no le ponían ganas. El lo hace por una motivación social.
- Él dijo que para fomentar la participación ciudadana la gente de la comisaría, incluido el comisario, organizaban un evento en lugares públicos en los cuales informaban a los vecinos sobre el plan vecindario seguro, esa forma ya venía desde el 2009 con Zulueta, fue una de las cosas por las que “ganaron” el plan.
- El entiende la seguridad ciudadana como un concepto multidimensional.
- Ahora todo el mundo quiere apoyar las juntas vecinales, en el 2016 no era tan fuerte esto.
- El trato era de tú en el CODISEC. Siente que no siempre su opinión era tomada en cuenta en las decisiones relevantes del CODISEC sin embargo, hay cosas en las que no podía interferir dado la necesidad del secreto de la información de la policía para algunas cosas.

- (...) La asistencia del alcalde en el 2016 dejaba mucho que desear, él estaba en su oficina y a través de un aparato escuchaba la reunión desde su oficina, el que ha trabajado duro es el secretario técnico.
- El se quejaba en las reuniones del CODISEC de la inasistencia física del alcalde, decía que como no va a estar si es el máximo líder. Dijo que en general, osea fuera de las reuniones del CODISEC, el trabajo ha sido armonioso con las demás entidades.
- Eran un montón. Las reuniones del CODISEC en el 2016 eran dos veces por semana (extraordinarias).
- El entiende a la policía comunitaria como acercarnos, conocernos, en cada sector tenemos un policía que funge de minicomisario y eso es sobre el papel, es conocer a los policías, de alguna manera u otra es un compromiso. Cuando ve un serenazgo le habla como personas.
- Si no se cumplían lo acordado cuando hacia las visitas a la comunidad, ellos le llamaban la atención y él repetía esto en el CODISEC.
- La gestión de la crítica por parte de los otros miembros (él tiene duras críticas) se quedaba para ellos, cuidaban su imagen para afuera. No había actitudes dominantes en las reuniones de CODISEC. Cuando prometían algo que no se iba a cumplir el protestaba ya que, entre otras cosas, daña la imagen de su trabajo (...).
- Identifica falencias en el reglamento de las juntas vecinales, por ejemplo, supone mucha proactividad del vecino que acepta el trabajo.
- Identifica al patrullaje como otras de las decisiones del CODISEC que contribuyeron a mejorar la inseguridad ciudadana y estrategias distintas, por ejemplo, estaban los ternas. Era muy marcada la diferencia antes del plan (...) El considera que Bless hizo una buena gestión en el 2016.
- Antes del plan no se les pedía mucha participación a las juntas vecinales de seguridad ciudadana de las comisarias, sobretodo no las incluían en el presupuesto participativo y sólo incluían a las juntas de la municipalidad (hasta ahora pasa eso, no las ve), con el plan ya no podía excluirlas.
- El trabajo en el 2016 fue extraordinario por las reuniones, había bastantes coordinaciones, era intenso.
- Aparte del patrullaje piensa que las acciones cívicas (...) han contribuido a reducir el índice en el 2016, se hizo con mayor frecuencia en este año, era tomar espacios públicos, los vecinos hacían su parte en cuidar el espacio público
- El alcalde busca mucho el consenso, su frase: “hagamos propuestas, soluciones”.

- Para él el CONASEC no tiene mucha relación con el CODISEC debido a la verticalidad de la relación, desde el lado de las juntas vecinales el considera que son pares del CONASEC, no debemos de “obedecer órdenes”, nos deben consultar qué necesitamos de ellos.
- Arellano estaba en constante contacto con el alcalde, tenía una estrategia con el alcalde, había información que no compartían, eran temas más técnicos.
- El que los vecinos sepan que hay un plan que se está implementando ayuda.
- Para finales del 2016 la confianza en la policía aumento.
- Crítica a las juntas vecinales del 2016 que a pesar del gran número de personas que juramentaban sólo unos 50 le daban continuidad, constancia, los que estamos convencidos somos 50 o 60.
- Al inicio del plan los policías no eran renuentes a aplicar la metodología comunitaria, se sentían invadidos dada su forma de ser policía, ellos son herméticos.
- Compra de camionetas, cámaras, mejoró los parques, esas son las cosas que Bless hizo de útil.
- Del lado del municipio, Bless no era líder, Cesar Santa Cruz era.
- Santa Cruz siempre estaba solícito para colaborar con la policía, por ejemplo, el serenazgo maneja más carros que la policía, antes no era así, cada quien por su lado. La policía actúa por comandos, antes no había el comando del patrullaje coordinado con el serenazgo, no le interesaba. Otra cosa que hubo diferente son las unidades de trabajo, también que ahora eran más “humano” ya no son anónimos, ya se conocen con quien van a trabajar. Arellano capacitó varias veces al serenazgo.

8. Sub gerente de seguridad ciudadana.

- La seguridad ciudadana son las medidas que se toman para poder tener mediante los planes y medios disponibles poder asegurar la tranquilidad y el orden por medio de una fuerza disuasiva que utiliza las municipalidades por medio del serenazgo que es un cuerpo disciplinado que vela por el cumplimiento de las ordenanzas municipales y persuadir o disuadir a presuntos sospechosos.
- El rol de la policía es muy importante, es la fuerza pública que se encarga de hacer cumplir la ley inmediatamente. En estos últimos años, con el tema del arresto ciudadano, el serenazgo puede hacer el arresto siempre y cuando se sorprenda en flagrancia del delito.
- El rol de las juntas son muy importantes pues nos alertan y ayudan a disuadir.

- El rol del municipio tiene un rol muy importante porque articula con todos los entes, sobretodo juntas y policía. Para poder llevar a cabo este plan tuvimos que hacer unos planeamientos, una organización y hemos hecho directivas a fin de dar cumplimiento, pero antes de eso se hizo una apreciación de la situación del índice delictivo, hicimos un mapa de riesgo y el mapa del delito (...)
- En ese sector, el jefe tiene al mando a la camioneta y motorizado del serenazgo, a la policía, a los halcones, nadie sale de ese sector, se impiden y disuaden posibles hechos delictivos.
- Se ha reforzado la comunicación por medio de radios, estamos en contacto directo, continuar implementando la calidad total de la administración de seguridad ciudadana, optimizamos el empleo de los recursos humanos, la mayor parte del personal son egresados de las fuerzas armadas o personal retirado que conlleva a una disciplina y eso es el éxito de este cuerpo de serenazgo organizado, estamos fortaleciendo la integración con la policía, ese es el objetivo que tenemos, contamos con personal capacitado, disciplinado, respetuoso, entrenado y con vocación de servicio pero viene desde el 2015, ahí un afán, una mística de tal manera que sea compacta con la policía en la cual todos ayudamos para todos, las juntas salimos a patrullar una vez por semana con los ciudadanos policías y serenazgo cuando ellos lo programen, cualquier persona sospechosa en el sector es comunicada por todos por esa razón la incidencia delictiva del distrito a disminuido notoriamente.
- Durante este primer año, lo primero que tenía que hacer era aliarme con la PNP porque parece que hay una distancia con el municipio, tuve que valerme del carisma y actividades sociales para acercarme a ellos para mostrarles un plan de bienestar directo al personal, como la municipalidad no le puede dar un pago al policía, entonces en las convocatorias al serenazgo convocamos a los hijos o hermanos o familiares directo del personal policial en actividad y haya mayor articulación. Primero fidelizar a la policía, después a la población y luego al cuerpo de serenazgo para unir a los 3. A mi serenazgo lo incentivo una vez al mes con premios por la mejor acción, captura o mejor comportamiento por su honestidad por su accionar en el trabajo, también doy permisos, también hay capacitaciones en la escuela de serenos de la muni de lima. A los vecinos premio al mejor vecino y a la mejor junta vecinal.
- Nosotros hicimos un manual de procedimientos donde se establece el perfil del sereno, lo hacemos de la misma manera que se hace en la empresa privada, hay examen psicológico para determinar su estado emocional, se necesita que sepan controlar sus

emociones debido a las situaciones que podrían enfrentar. La parte política es muy importante, el alcalde priorizó la seguridad ciudadana (...).

- En los premios o incentivos que se le daban a la policía intervenía el empresariado; nosotros hemos diseñado un emblema representativo para los serenos que tiene un significado de honradez, disciplina y de moral, se le entrega a cada policía y sereno mensualmente.
- Para fines del 2016 la percepción de los vecinos hacia los serenazgos cambió bruscamente pues le hemos dado prioridad a personal retirado de las fuerzas armadas, tienen un aplomo determinado, tengo policías retirados que patrullan con personal recientemente egresado de la policía; el sereno ha sido capacitado en temas de procesos administrativos de la municipalidad (ej. para sacar licencia de construcción), en las ordenanzas municipales y hasta en el reglamento de tránsito, así puede orientar al ciudadano y prevenir; al no tener capacitación el sereno no me sirve. Estas capacitaciones empezaron desde mayo del 2015. Cuando yo asumí el cargo encontré 24 serenos que no estaban en la capacidad, 4 camionetas funcionales, 8 cámaras, gente que no estaba en la capacidad y con el tiempo el esfuerzo y el apoyo de mi alcalde hemos transformado el equipo y le pedí al alcalde traer a personal de supervisores y a jefes, llegué a tener 16 comandantes retirados del ejército. El apoyo del alcalde se expresó en todo aspecto, en la parte logística y en la prioridad que da para hacer obra.
- La parte administrativa que es lo más difícil todavía continúa con lo antigua, he tratado de consolidar con formatos para poderlo sintetizar, con formatos de ISO, esa es mi meta si me sigo quedando aquí - 28.01 A.1
- Cuando llegué no había nada en el aspecto administrativo.
- Mis serenos son mis vecinos, cuando ingresé los miembros del CODISEC no tomaban la seriedad del caso, los logros que hacemos hemos tratado que sean conocidos por los vecinos. También utilizábamos la información que los vecinos nos daban para poder cumplir en lo mínimo el plan local de seguridad ciudadana anteriormente (...).
- Antes el tiempo de respuesta era de 40 minutos a una hora, ahora es de 3 a 5 minutos. Debido a que no estaba sectorizado.
- El trato del serenazgo al vecino es un factor importante, se les capacitó en ese aspecto, queremos al sereno amigable, amistoso, informado.
- Es un trabajo constante, las cabezas ya no son jefes deben ser líderes para que articulen trabajo.

- Algunos tienen experiencia en seguridad privada (alguno de los ex comandantes del ejército que emplea) ha llevado al éxito, su disciplina. Hay un coronel que es jefe de planeamiento, hay un jefe de operaciones que es un oficial retirado de la policía, hay otro comandante que es el jefe de instrucción, hay 4 comandantes que son supervisores, hay un comandante que es jefe de zona, el que habla es jefe de serenazgo.
- Respecto a las dificultades, al inicio encontré gente reacia al cambio, pero conforme pasó el tiempo fue ingresando gente nueva, hemos sido bien exigentes en el proceso de selección, examen psicológico, entrevista con el psicólogo, prueba física, capacitación en ordenanzas, examen final de conocimientos, examen físico y luego se les verifica su ficha en reniec, poder judicial, si tiene denuncias o comparecencia ante el juzgado, si tienen muchas papeletas en el SOAT, si son morosos en INFOCORP, eso se hace en seguridad privada, vemos que sea estable emocionalmente.
- Respecto al empresariado, conforme fuimos avanzando en la lucha con la delincuencia, fuimos sondeando quien nos podía apoyar mensualmente para poder incentivar al serenazgo y la policía. Medias becas a institutos educativos, pases al cine, una serie de beneficios personales. Ha conllevado a que la gente se entregue más en su vocación de servicio, y se haga una mística especial. Se empezó este contacto desde mayo del 2015 porque desde enero hasta ese mes fueron muy difíciles imponer la disciplina y el cumplimiento de las ordenanzas.
- Cuando entré había un observatorio deficiente, se empezó a mejorar desde mayo del 2015 porque hubo más tiempo ya una vez limpiada la ciudad que era un caos (se refiere a las primeras tomas de espacios públicos).
- No creo que los serenazgos deban hacer uso de la fuerza, nosotros somos una fuerza disuasiva, tal vez en algún momento podamos utilizar algunas armas disuasivas como electroshock pero debe tener su límite, nosotros no somos la fuerza pública, ella debe estar confraternizada con la fuerza disuasiva de las municipalidades. Los comisarios anteriormente, que estaban en el 2015, comprendieron que debía haber un cambio y ese cambio con el proyecto que se hizo llevó a buenos resultados.
- Las personas que más comprometidas de las juntas son de las zonas más peligrosas.
- Para medir la labor de mis serenazgos, por ejemplo, cuando cambio a un sereno las juntas llaman para que ese sereno se quede, el sereno también está integrado, otro indicador es la prontitud de respuesta, la capacitación de información. Se ha profesionalizado al sereno. Uno de los índices de disciplina es el uniforme, yo estoy con el mismo uniforme de un sereno.

- No ha habido diferencias en el trabajo de los serenos de san miguel y Maranga.
- He tenido carta libre para poder mejorar conforme al plan inicial que se confeccionó, en otros lugares he notado ciertas restricciones a la labor, divorcio del alcalde con la policía o el gerente peleado con el comisario.
- Nos esforzamos bastante en resolver los problemas que manifestaban los vecinos, presionábamos a las áreas.

9. Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaría de San Miguel.

- En San Cayetano no funciono al 100% pero sí tuvo algo de éxito, primero se inició como plan piloto, por sectores lo llamaron, participé en los CODISEC en el 2016, hubo más reuniones ordinarias, en el 2017 hubo muchas más extraordinarias.
- Dijo que eso de acercamiento a la comunidad no estaba hasta antes del 2015.
- Mencionó la eficiencia del tiempo de respuesta por la comunicación directa con el jefe de sector y ya no con la gente del 105 o la misma comisaría.
- El principal medio para reducir la victimización fue el trabajo conjunto con la municipalidad y los vecinos organizados.
- Cree que no tiene tiempo suficiente para realizar sus labores como OPC, se quedan tarde muchas veces.
- La mayoría de problemas que expresaban los vecinos son tema de la municipalidad, pero nosotros como policías los escuchamos. No hubo problemas en el trabajo con las juntas, generalmente íbamos a las reuniones con el personal de participación vecinal y con el de serenazgo conforme al trinomio que estamos trabajando, ahí se toma nota.
- El alcalde manifestaba públicamente su subordinación al liderazgo de la Policía, en todas sus reuniones manifestaba eso, en otros distritos los alcaldes quieren batutear todo.
- En el primer año hubo una aceptación del 80% por parte de los vecinos, demoraron un poco en acomodarse al trabajo conjunto con la policía, el otro 20% todavía era escéptico debido a muchos factores, como el distanciamiento en la época del terrorismo, a finales del 2016 se llegó al 100%.
- Concuerdia con que en los primeros 6 meses era mucho más necesario la coordinación con el alcalde, después fue con el gerente de seguridad ciudadana. Claro, generalmente todas las coordinaciones se hacían con el secretario técnico.
- Sí usaban el plan local de seguridad ciudadana, el diagnóstico, el mapa del delito, mapa de riesgo.

- El plan no trajo ni recursos ni personal para su labor, muchas veces sale de nuestro bolsillo, deberían darnos más recursos, apoyo en movilidad, refrigerios.
- No hubo problemas con el trabajo con serenos, la policía también les daba charlas, el mayor Horna lo hacía.
- Al comienzo los serenos eran un poco reacios para trabajar con la policía, aproximadamente para el primer mes del 2016 la cosa cambió.

10. Coordinador de comisaría de las juntas vecinales de seguridad ciudadana de la comisaria de Maranga.

- Seg. Ciudadana es el servicio que se le brinda a la comunidad para que pueda vivir en armonía y buscando la paz social, una parte es la baja incidencia delictiva ... se trabaja mucho la prevención del delito, se trabaja mucho el patrullaje integrado o sea las tres fuerzas: policía, municipalidad y la comunidad organizada mediante las jjvv promovidas por la policía nacional.
- Tiempo de llegada de 3 minutos en cada sector. Se crearon los mini-comisarios con todos los cargos y responsabilidad como un comisario. Cuando ocurre algo se determina si es una falta o un delito y que organización necesita intervenir. El vecino puede comunicarse directamente con el sub-comisario.
- Policía comunitario es el policía que trabaja de mano con la comunidad, tiene mucho acercamiento, en base a eso nosotros tenemos una base de datos en el cual el jefe de sector desarrolla un acercamiento diario, se lleva un control de ese acercamiento, tocan puertas, se entrevistan con los vecinos, porque el vecino debe conocer. Ahora tenemos que volver a lo que era el trabajo policial antes del terrorismo. Ese acercamiento lo hacen policías y los motorizados. No buscar al policía solo cuando tenga problemas, el policía es mi amigo mi apoyo. Cualquier problema es informado al jefe de sector para que haga la llamada a la organización correspondiente, así atienden más rápido la emergencia, esto cotidianamente se da.
- Rol del alcalde: autoridad política que nos provee de la logística. Rol de las organizaciones civiles: el caso de san miguel es especial porque junto las juntas del municipio y de la comisaria pues la seguridad ciudadana es una sola, parece que fue iniciativa de Eduardo Bless, él dice que la seguridad ciudadana es una sola y el no ha querido liderar la seguridad ciudadana pues el repite siempre que la Poli es la que debe liderar la seguridad ciudadana, él la empodero, se evitó duplicidad de funciones entre

policía y serenazgo, se juntó el trabajo del policía y del sereno. Rol de la policía liderar, del alcalde es apoyar.

- Los problemas de los vecinos de un sector es diferente al del otro. Pero los problemas más comunes son de ornato público, de faltas, por ejemplo, gente que toma en los parques, consumo de drogas, los vecinos no recogen la mierda del perro, que no está podado. Porque los temas netamente policiales la gente los ve menos. La gente se queja menos de los delitos contra el patrimonio. Una de las cosas que hizo el alcalde fue la recuperación de espacios públicos que fue una de las cosas a las que le dio prioridad el alcalde, se mejoró iluminación y se le dio mantenimiento así la gente salió y lo “tomo”, mientras más gente menos ocurrencia de robo. En las reuniones se cuentan con actas donde van las quejas y sugerencias de los vecinos (se le pide una sugerencia por cada queja) y en esas reuniones están las autoridades de la municipalidad y la comisaria que toman nota de las quejas que les atañen a ellos para solucionarlo lo más pronto posible y si no se ha solucionado, en la siguiente reunión se le encara que no se ha solucionado. Sucede en un espacio público. En las reuniones les informan los avances en seguridad ciudadana, lo dice el jefe de sector y termina y pide sugerencias.
- Su rol como juntas es dar a conocer nuestras necesidades, sigue la misma lógica del marketing moderno. Una de las actividades más importantes durante el 2016 fue la difusión de las juntas vecinales, el crecimiento de las juntas. La capacitación que recibí antes de empezar el plan fue charla con el comisario Arellano. Una de las cosas que Arellano le pidió fue el generar las juntas vecinales porque las juntas vecinales son los ojos y oídos de las juntas vecinales. Las juntas vecinales son voluntarias, no tienen presupuesto asignado, cada cierto tiempo se les manda un pito una sirena etc.
- En las reuniones del CODISEC, respecto a las decisiones principales, siente que lo que él manifestaba si era tomado en cuenta (...) cuando asistió a otras reuniones de juntas vecinales vio que el alcalde no los atedía ni los tomaba en cuenta, aquí en san miguel es otro mundo, se convirtió en una burbuja desde la gestión de Bless. En las reuniones no había una pequeña cúpula entre comisario y alcalde, había una relación más horizontal debido al desprendimiento del alcalde – 46.40
- Resalta el papel fundamental de la comunicación, si eso no esta bien nada avanza. No hay medios de comunicación locales relevantes ni el periodismo nacional los toma mucho en cuenta. Su motivación inicial para participar fue por pura curiosidad. La motivación de los vecinos ahora son los resultados, pero al inicio tenías apatía para participar, que no tengo tiempo, etc. Pero cuando el visitaba a los vecinos se daba el trabajo de vender la

idea de participar en la seguridad ciudadana, el iba con un policía para que el vecino lo tome más en serio y así fue de poco a poco, sólo hacían esa labor él y dos efectivos más. Dedicaban a eso 2 horas diarias de lunes a viernes, de 4 a 6 pm, fue desde el verano del 2015 que se trabajo ese tema junto al comandante Arellano (...).

- Les pedían los datos a los vecinos para hacerles llegar los informes de seguridad. Aun al final del 2016 eso se mantuvo, menciono que eso de salir a la calle a gritar era percibido como perteneciente a pueblos jóvenes, dijo que recién se están formando juntas vecinales en La Molina. Aun actualmente ya participan y comentan en el wasap pero si es que él sale y toca un pito para llamarlos, no salen, también vienen de trabajar y están cansados.
- Sí saben el alcance y forma legal de su participación, él y los vecinos les informaron de eso. Sobre todo se les vendió la idea de que la policía está al servicio de la comunidad, eso es importante, así podían preguntarle a la gente sobre sus necesidades.
- El municipio no promulgó ordenanzas municipales que facilitarían el plan pero lo que sí hizo fue hacer cumplir las antiguas.
- Él percibe que en el 2016 los vecinos valoraban el poder participar en seguridad ciudadana. Las juntas se han medio dispersado en este ciclo político actual. Él señala que las juntas promovidas por el municipio tienden a politizarse.
- No considera que hay vecinos influyentes o algo parecido.
- En las actas se registran todos los problemas, dijo que todas son de prioridad 1, pero si no se cumplen, en las siguiente reunión las quejas se hacen llegar, sobre todo si son temas que le atañen al campo policial directamente.
- El mando policial, que lleva muchos años, tomo los crímenes menores (problemas manifestados por los vecinos) como algo irrelevante además de que fue un trabajo arduo y constante el convencer de que debían acercarse a la comunidad. Ahora es fácil encontrar un superior que se dirija a la comunidad, al principio era duro. En el 2016 los tipos de problemas en que se enfocaban era la presencia policial y mayor frecuencia de patrullaje.
- Al vecino sólo se le pide que manifieste sus problemas para darle solución. Las reuniones de juntas duran entre hora y media y dos horas, le parece que tienen el suficiente tiempo para esas labores. Y en las otras reuniones donde hay reuniones de coordinadores cree que tienen el suficiente tiempo para hacer sus tareas. El cree que tiene el tiempo necesario para hacer su tarea, en el trabajo de voluntariado no hay una presión de tiempo.
- El trabajo vecinal aparte de afectar el trabajo policial sobre los problemas a resolver, ha disminuido el trabajo en investigación, en las direcciones especializadas ya que bajo la

incidencia delictiva. Él cree que bajo la incidencia delictiva por el patrullaje, nosotros como vecinos ahora creemos mucho más en la policía.

- Las juntas no controlan o fiscalizan de alguna forma la labor de la policía, ellos sólo apoyan la labor de la policía, no hay ni control informal, él está en totalmente en desacuerdo que suceda, dijo que este chaleco amarillo de las juntas no está por encima de alguna labor policial.
- La labor de las juntas vecinales la evalúa el comisario en las reuniones, una evaluación subjetiva no hay una calificación.
- Considera que a las juntas no les falta alguna potestad o atribución. Él piensa a más control más corrupción pues la gente pensará más cómo evadirla. Cree que la información que se le brinda a las juntas vecinales es la necesaria.
- No encuentra limitaciones a la labor de las juntas, él dice que no necesitan que les den algún material o algo, haría mal en decir que necesita presupuesto para algo.
- Para finales del 2016 la mentalidad del vecino sobre participar cambio al menos un poco, más que nada por los resultados que vieron. Él ve el problema del sostenimiento de las juntas en el tiempo. Por ejemplo, las juntas han bajado en el 2017 porque los vecinos son conformistas.
- La acción o decisión más relevante del CODISEC fue el apoyo logístico.

11. Investigador del área de seguridad ciudadana en el Instituto de Defensa Legal⁷¹.

- Entrevistador: Estoy eligiendo como esquema base para analizar a la policía comunitaria la propuesta de Yépez en su libro 14 lecciones fundamentales pues la policía comunitaria tiende a tomar las características del entorno donde se aplica (...), me percaté que es más sensato tomar un esquema planteado por un autor peruano experto en la materia, claro que lo complementé con diversas investigaciones
- Entrevistado: Hay que tener en cuenta que el libro de Yépez es del 2004 (...) pero en principio y como general lo que propones está bien (...).
- (...)
- Entrevistado: (...) el reglamento de la ley de seguridad ciudadana que trata sobre la creación de los planes de seguridad ciudadana distritales es bastante deficiente (...)
- Entrevistador: (...) por ejemplo, cuando reviso los planes locales de seguridad ciudadana de San Miguel, su estadística delictiva está a nivel de hora, es bastante específico, no sé

⁷¹ Cabe señalar que esta transcripción es una entrevista vía telefónica, pero hubo un encuentro personal previo a esta entrevista en donde se trató diversos temas.

que tan común sea esa especificidad ¿en tu experiencia de trabajo con codisecs de Lima qué particularidad le encuentras al de San Miguel?

- Entrevistado: (...) de hecho en San Miguel (...) es casi inaudito en comparación a otros distritos (...) no es perfecto pero en comparación sus reportes integrados han mejorado bastante (...) aunque Miraflores también lo tiene (...)



ANEXO F: Matriz de Consistencia

En la siguiente tabla se muestra la operacionalización de las variables a usar en esta investigación. Para realizar el objetivo específico número 2 se utilizó las variables asociadas a los elementos teóricos de la policía comunitaria y las políticas públicas de seguridad ciudadana. En cuando al objetivo específico 4, se concretó a partir de la información obtenida en los objetivos anteriores. Por último, las preguntas de la columna “Preguntas orientadoras aplicadas a los entrevistados” sólo muestran el tipo de preguntas realizadas, aunque muchas de ellos llegaron a realizarse a los entrevistados, por otra parte, las preguntas sobre el detalle sobre el cómo, cuándo, quién, entre otros aspectos, no fueron incluidas en la matriz de consistencia.

Objetivo general: Analizar la implementación del plan Vecindario Seguro basado en el enfoque de policía comunitaria y que logró una reducción de la incidencia delictiva en 67.9% en el distrito de San Miguel durante el 2016.							
Pregunta de investigación: ¿Cómo se desarrolló la implementación del plan Vecindario Seguro durante el 2016 y cuáles son los factores que determinaron el éxito en el distrito de San Miguel?							
Objetivos específicos	Preguntas específicas	Instrumentos	Variables	Subvariables	Componentes	Preguntas orientadoras aplicadas a los entrevistados	Actores clave
Objetivo específico 1: Describir la situación de seguridad ciudadana del distrito de San Miguel.	Pregunta específica 1: ¿Cómo era la situación de seguridad ciudadana en el distrito de San Miguel?	Entrevista a profundidad	No aplica			¿Cómo era la situación de seguridad ciudadana en el distrito previo al plan?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
		Revisión documental	No aplica			No aplica	No aplica

Objetivo específico 2: Describir y analizar los principales elementos del plan Vecindario Seguro y su ejecución durante el 2016 en el distrito de San Miguel.	Pregunta específica 2: ¿Cuáles son los principales elementos del plan VS?	Revisión documental	No aplica		No aplica	No aplica	
		Entrevistas a profundidad	No aplica		¿Cuáles son los pilares del plan VS?	Personal policial	
	Pregunta específica 3: ¿Cómo se vincula el plan Vecindario Seguro con la policía comunitaria y las políticas públicas de seguridad ciudadana?	Revisión documental				¿Qué tipo de acciones realizaban para realizar lo planteado en el plan VS?	Personal policial Coordinadores de las juntas vecinales
		Entrevistas a profundidad					
Objetivo específico 3: Analizar la	Pregunta específica 4: ¿Cuáles son los	Revisión documental	Cultura de trabajo policial	Conceptualización de la policía comunitaria		¿Cómo definirías la policía comunitaria?	Personal policial

implementación del plan Vecindario Seguro y las acciones de los actores que tuvieron una participación activa según la teoría de policía comunitaria complementada con los elementos del modelo de gestión pública New Public Service y de las políticas públicas de seguridad ciudadana.	elementos de la policía comunitaria?	Entrevistas a profundidad	Coproducción de valor	Participación ciudadana	¿Cómo se expresa la participación de los vecinos en la priorización de actividades y toma de decisiones?	Personal policial Coordinadores de las juntas vecinales	
				Tipos de acciones policiales	¿Qué tipo de acciones realizaban para realizar lo planteado en el plan VS?	Personal policial	
			Operatividad	Participación ciudadana	Asociación de los policía con la comunidad	¿Cómo priorizan las diferentes necesidades que los vecinos expresan? ¿Cómo interacciona un agente policial con los vecinos en el marco del plan? ¿Qué canales de comunicación tienen los vecinos para comunicarse con la policía? ¿Quién o quiénes atienden específicamente? ¿Hay algún canal directo con el comisario? ¿Cómo ha cambiado respecto a antes del plan?	Personal policial Coordinadores de las juntas vecinales
					Orientación a la resolución de problemas	Desde su perspectiva, ¿Cree que la confianza del vecino hacia la policía ha aumentado? ¿Cómo lo lograron? ¿Hubo alguna estrategia en particular?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
					Descentralización operativa	¿Ha cambiado el tipo o frecuencia del patrullaje? ¿Cómo y por qué?	Personal policial Personal municipal

			Cooperación interorganizacional		¿Cómo calificarías la cooperación de los representantes de las organizaciones miembros del comité del 2016?	Miembros del CODISEC
Pregunta específica 5: ¿Cuáles son los elementos del modelo de gestión pública New Public Service?	Revisión documental Entrevistas a profundidad	Sociedad	Ciudadanía	Ciudadanía Política	¿Crees que los vecinos pueden participar fácilmente en las actividades de seguridad ciudadana?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
				Ciudadanía Social	¿Crees que los vecinos tengan alguna dificultad del tipo económica o social que obstaculice su participación?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
				Institucionalidad	No aplica	
				Motivación (interés público)	¿Qué le motivo en participar en actividades de seguridad ciudadana?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
			Participación ciudadana	Tipos de participación ciudadana	¿Cómo se expresaba la participación de los vecinos en las actividades de seguridad ciudadana?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales

				Recurso cognitivo	¿La información es totalmente compartida entre los miembros del comité? ¿Percibes que hay información que deberías tener?	Miembros del CODISEC
				Recurso interactivo (organizacional)	¿Qué mejoras crees que el actual Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana debería realizar respecto a la forma en que está organizado? ¿Cómo se relacionaron las instancias superiores del CODISEC (COPROSEC, CORESEC o CONASEC) con la labor del comité durante el primer año de ejecución del plan VS? ¿Qué mejora crees que el actual Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana debería realizar respecto a la forma en que está organizado?	Miembros del CODISEC
				Recurso confianza (consenso)	¿Cómo se ponían de acuerdo para la realización de acciones durante las sesiones del comité? ¿Cómo describirías las actitudes de los miembros del comité respecto a su interacción con los otros miembros durante el desarrollo de las sesiones?	Miembros del CODISEC

				Recurso cronológico		¿Consideras que tienes el tiempo suficiente para cumplir tus labores?	Miembros del CODISEC
				Recurso patrimonial (infraestructura)		¿Cambio en alguna forma respecto a antes de la ejecución del plan la disponibilidad de instalaciones para la planeación o realización de actividades de seguridad ciudadana? ¿Cambio en alguna forma respecto a antes de la ejecución del plan la disponibilidad de recursos logísticos, como vehículos o equipos, para la planeación o realización de actividades de seguridad ciudadana?	Personal policial Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
				Recurso mayoría (apoyo político)		¿Hubo algún actor influyente a nivel distrital que se haya opuesto a las acciones en el marco del plan VS?	Personal municipal Coordinadores de las juntas vecinales
				Recurso violencia (fuerza)		¿Cómo cambio el uso de la fuerza durante las acciones policiales?	Personal policial
Pregunta específica 7: ¿Cuáles son los elementos de las políticas públicas de	Revisión documental Entrevistas a profundidad	Conceptualización de la seguridad ciudadana	Multidimensionalidad			¿Cuál crees que sean los factores de la inseguridad ciudadana? ¿Cuál crees que sea la solución de la inseguridad ciudadana?	Miembros del CODISEC

	seguridad ciudadana?			Enfoque preventivo	Tipos de acciones	¿Qué tipo de acciones crees que son necesarias para mejorar la seguridad ciudadana? ¿Qué opinas de las acciones que plantean el endurecimiento de las sanciones legales sobre los delincuentes?	Miembros del CODISEC	
				Participación ciudadana		¿Crees que la participación de los vecinos es importante para mejorar la seguridad ciudadana? ¿Por qué?	Miembros del CODISEC	
				Factores de éxito	Voluntad política		¿Cuáles fueron las acciones y actitudes del alcalde respecto a la ejecución del plan VS?	Miembros del CODISEC
					Compromiso institucional		¿Qué organizaciones dentro del distrito calificarías como comprometidas con la realización del plan VS? ¿Por qué?	Miembros del CODISEC
					Mecanismos de coordinación interorganizacional		¿Cuántos medios o canales formales tuvieron para realizar las coordinaciones respecto a la realización de actividades de seguridad ciudadana?	Miembros del CODISEC
					Financiamiento adecuado		¿El plan VS trajo una partida económica adicional para su realización?	Personal municipal Personal policial Coordinadores de las juntas vecinales

				Flujo de información		¿Cómo obtenían y organizaban la información respecto a la seguridad ciudadana del distrito? ¿Considera que la información era relevante y oportuna?	Personal municipal Personal policial Coordinadores de las juntas vecinales
Objetivo específico 4: Identificar los factores de éxito en la ejecución del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel durante el 2016.	Pregunta específica 8: ¿Cuáles fueron los factores de éxito en la ejecución del plan Vecindario Seguro en el distrito de San Miguel durante el 2016?					¿Cuál crees que haya sido la razón o razones del éxito del plan VS durante el 2016?	Miembros del CODISEC

ANEXO G: Estadísticas de Seguridad Ciudadana en el Distrito de San Miguel

Faltas, Controversias y Perturbaciones Vecinales	2014	2015	2016
Ruidos por música y/o fiestas	2,207	3,643	5,334
Autos mal estacionados	-	1,843	3,958
Consumo de alcohol en la vía pública	3,235	3,655	3,843
Perturbación vecinal	4,647	3,466	2,743
Persona en actitud sospechosa	1,727	1,977	1,765
Vehículo en actitud sospechosa	1,588	1,820	1,565
Otros	4,282	5,348	6,445
TOTAL	17,686	21,752	25,653

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017).

Accidentes de Tránsito	2014	2015	2016
Choque	265	291	314
Atropello	45	69	71
Despiste	39	32	36
Otros	20	0	34
TOTAL	369	392	455

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017).

Llamadas de Emergencia	2014	2015	2016
Atención de ambulancia		1,398	2,021
Violencia Familiar	47	75	97
Médico de Visita		139	78
Incendios	37	38	44
Auxilio médico	118	43	
Otros	17	21	10
TOTAL	219	1,714	2,250

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017).

Delitos Contra el Patrimonio	2014	2015	2016
Robos a transeúntes	1,738	1,284	178
Robos de domicilios	386	231	124
Robos de autopartes	310	272	70
Robos de EE.CC.	98	105	51
Robos de vehículos	249	185	35
Otros	0	0	24
TOTAL	2,781	2,077	482

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017).

Delitos Contra el Patrimonio PNP	2014	2015	2016
Robos a transeúntes	800	1,284	246
Robos de autopartes	211	272	102
Robos de domicilios	167	231	84
Robos de vehículos	139	185	75
Robos de EE.CC.	71	105	24
TOTAL	1,388	2,077	531

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2015, 2016, 2017).

ANEXO H: Evaluación del Desempeño de los Miembros del CODISEC

2016

N°	Representante / Cargo	Asistencia a Sesiones del Comité												Audiencias trimestrales				Disponibilidad brindar información / Cooperación al Comité		Participación en las actividades del Comité	Observaciones	
		1er Mes	2do. Mes	3er Mes	4to. Mes	5to. Mes	6to. Mes	7to. Mes	8to. Mes	9to. Mes	10mo. Mes	11ro. Mes	12do. Mes	17-mar	16-jun	26-sep	30-nov	Brinda la información requerida	Cumple con los acuerdos			
		13-ene	12-feb	10-mar	15-abr	13-may	10-jun	08-jul	12-ago	09-sep	21-oct	21-nov	07-dic	17-mar	16-jun	26-sep	30-nov	Brinda la información requerida	Cumple con los acuerdos			
1	Alcalde	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		
2	Gob. Distrital	SI	SI	SI										SI				SI	SI	SI		
3	Subprefecta Distrital				SI	NO	SI	SI	SI						SI	SI		SI	SI	SI		
											SI	NO	NO				NO	NO	NO	NO	NO	NO PARTICIPA
4	Comisario de Maranga	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
5	Comisario de San Miguel	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
6	Juez de Paz (1)	SI	SI	SI										SI				SI	SI	SI		
7	Juez de Paz (2)				SI	SI	SI								SI			SI	SI	SI		
8	Juez de Paz (3)																NO	NO	NO	NO	NO	NO PARTICIPA
													NO	NO	NO			NO	NO	NO	NO	NO PARTICIPA
9	Fiscal	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO					NO	NO	NO		NO	NO	NO	NO	NO PARTICIPA
												NO	SI	SI			SI	SI	SI	SI	SI	
10	Coord. distrital de las juntas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
11	Coord. de las juntas de Maranga	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
12	Director de la Ugel (1)	SI	SI	NO	SI	SI	SI							NO	SI			SI	SI	SI		
13	Director de la Ugel (2)							SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI	SI	SI		
14	Médico Jefe (1)	SI	SI	SI										SI				SI	SI	SI		
15	Médico Jefe (2)				SI	SI	NO	SI	SI	SI					SI	SI		SI	SI	SI		
											NO	NO	NO				NO	NO	NO	NO	NO	NO PARTICIPA
16	Coordinadora C.E.M (1)	SI	SI	SI										SI				SI	SI	SI		
17	Coordinadora C.E.M (2)				SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI		
18	Subgerente de Defensa Civil (1)	SI	SI	SI	SI	SI	SI							SI				SI	SI	SI		
19	Subgerente de Defensa Civil (2)							SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI	SI	SI		
20	Gerente de Participación Vecinal	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI		
21	Gerente de Desarrollo Humano							NO	NO	SI						SI		NO	NO	SI		
											SI	SI	SI				SI	SI	SI	SI	SI	
22	Jefa DIVINCRI							NO	NO	SI						SI		NO	NO	SI		

Adaptado de: Municipalidad de San Miguel (2016).