

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA**



**PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ**

**La coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la  
implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en el  
distrito de SMP durante el año 2014**

**Alumno: Jaime Reynaldo Rivadeneyra Durán  
Código: 0020154602**

**Asesor: Frank Renato Casas Sulca**

**Lima – Perú  
2015**



*Tanto más crece el esfuerzo, cuanto más consideramos la grandeza de lo emprendido.*

Séneca

## **DEDICATORIA**

### **A Dios**

*Por haber iluminado mí conciencia y guiar mis pasos en el camino del desarrollo intelectual.*

### **A mis padres**

*Por ser los gestores de mí desarrollo profesional; y la fortaleza permanente de mi deseo de superación profesional.*

### **A mi esposa e hijos**

*Sin ellos, no hubiera existido la motivación diaria, para ser el ejemplo primordial en el desarrollo intelectual*

*El autor*

## **AGRADECIMIENTO**

*A Dios por darnos la capacidad de razonar y armonizar nuestros pensamientos en el presente trabajo de investigación.*

*A la Escuela de Pos Grado de la Policía Nacional por gestionar y haber hecho posible el desarrollo y la culminación de la Maestría en la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

*A los prestigiosos y talentosos profesores de esta Universidad que con su excelencia didáctica incrementaron mis conocimientos en materia de políticas públicas.*

*A los asesores metodológicos que con su dirección y orientación lograron que la presente tesis cumpla con la los requisitos requeridos en la metodología de la investigación científica.*

*A mis compañeros de aula que colaboraron en el desarrollo de la presente tesis.*

*El autor*

## RESÚMEN EJECUTIVO

Maestría en	:	Políticas públicas
Título de la Tesis	:	“La coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en el distrito de SMP durante el año 2014”
Autor	:	Jaime Reynaldo Rivadeneyra Durán

La investigación ha sido realizada con el objetivo principal de Comprender de qué manera operó la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP, en la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014. El trabajo se justifica ante los incrementos de los hechos delictivos y los altos niveles de percepción de inseguridad ciudadana; como consecuencia de la deficiente coordinación en la implementación interinstitucional de la política pública para contrarrestar este problema. Por ello, es necesario que el Estado, por intermedio de sus instituciones como la municipalidad de San Martín de Porres y las comisarías PNP de San Martín de Porres, Barboncitos y Condevilla, ejecuten un adecuado y eficiente servicio, a fin de cautelar el derecho de las personas a su bienestar y seguridad en el referido distrito. Este análisis se realizó desde una perspectiva metodológica y organizacional correspondiente a dichas instituciones, para detectar las causas que obstaculizan su eficiencia y eficacia y brindar un adecuado servicio de seguridad que proteja a los ciudadanos de la delincuencia., en el trabajo de campo, se entrevistaron a los actores encargados del desarrollo de dicha política de seguridad ciudadana, como el Gerente de Seguridad Ciudadana, al responsable del serenazgo de la municipalidad; y a los comisarios de las comisarías PNP antes señaladas. Se analizaron las estadísticas de las instituciones en mención, la legislación que establece las actividades de seguridad ciudadana; sobre todo se buscó realizar un estudio novedoso que conecte a los hallazgos empíricos con la investigación científica y que también analice la ejecución procedimental de las instituciones y su efecto en la aplicación integral de la política pública de seguridad ciudadana en beneficio y bienestar de los ciudadanos.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	8
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN</b>	
13	
1.1 Marco teórico.....	13
1.1.1 Problema público.....	13
1.1.2 La política pública.....	14
1.1.2.1 Concepto.....	14
1.1.2.2 La coordinación de las políticas públicas.....	15
1.1.2.3 La implementación de políticas públicas.....	16
1.1.3 Seguridad ciudadana.....	17
1.1.3.1 Generalidades sobre el término ' <i>seguridad ciudadana</i> ' en el Perú.....	17
1.1.3.2 Concepto de seguridad ciudadana.....	20
1.2 Estado de la cuestión.....	20
<b>CAPÍTULO II: EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE SAN MARTIN DE PORRES</b>	
2.1 Diseño de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito San Martín de Porres.....	24
2.1.1 La política pública de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres.....	24

### **CAPÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE SAN MARTIN DE PORRES**

3.1	Implementación de la política pública de seguridad ciudadana.....	37
3.1.1	La prevención del delito.....	37
3.1.2	Estrategias de prevención.....	38

### **CAPÍTULO IV: LA COORDINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LA COMISARIA PNP PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE SAN MARTIN DE PORRES**

4.1	Las tareas de coordinación del gobierno.....	44
4.1.1	El problema de la falta de coordinación.....	45
4.1.2	Aspectos que dificultan la coordinación.....	46

<b>CONCLUSIONES</b> .....	51
Bibliografía.....	53

## INTRODUCCIÓN

La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres, en el año 2014, implica que se hayan realizado coordinaciones entre la municipalidad distrital de San Martín de Porres, por intermedio de la Gerencia de Seguridad Ciudadana que tiene a su cargo el serenazgo, y las comisarías PNP de San Martín de Porres: Barboncitos y Condevilla, ya que dichos actores son los funcionarios estatales encargados de brindar el servicio público de seguridad ciudadana en el mencionado distrito.

En el presente caso se va a estudiar y analizar las coordinaciones para la implementación interinstitucional de esta política, en un contexto social donde se aprecia que los hechos delictivos se han incrementado y los niveles de percepción de inseguridad ciudadana son altos. Este estudio se realizará a partir de literatura científica especializada relacionada al tema específico de la presente investigación, la cual es escasa. Entonces, a partir de la problemática señalada se plantea como pregunta principal ¿Cómo operó la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP, en la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en el distrito de SMP, durante el año 2014?; considerándose como preguntas específicas: ¿De qué manera se ha diseñado la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres, durante el año 2014?, ¿Cómo se ha implementado la política pública de seguridad ciudadana entre el gobierno local y la comisaria PNP, en el distrito de San Martín de Porres, durante el año 2014? y ¿Cuáles han sido los problemas de coordinación entre el gobierno local y la comisaria PNP para la implementación de la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres, durante el año 2014?

Se ha establecido una hipótesis que pretende explicar cómo el nivel de coordinación entre la municipalidad de San Martín de Porres y las comisarías PNP es un factor que determina la poca efectividad en la implementación de la

política pública de seguridad ciudadana que se brinda a la ciudadanía, reflejada en los índices de victimización y de percepción de inseguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014.

Asimismo, se ha planteado como Objetivo general: Comprender de qué manera operó la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP, en la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014. Y como Objetivos específicos Describir cómo se ha diseñado la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014. Determinar cómo se ha implementado la política de seguridad ciudadana entre el gobierno local y la comisaría PNP, en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014. Identificar los problemas de coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP para la implementación de la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014.

La problemática de inseguridad ciudadana actualmente es la principal preocupación de la ciudadanía, del Estado y de todas las instituciones en general que observan con gran malestar cómo diariamente se cometen todo tipo de hechos delictivos en el distrito de San Martín de Porres. Por ello, es necesario que el Estado, por intermedio de sus instituciones como la municipalidad de San Martín de Porres, mediante la Gerencia de Seguridad Ciudadana y su serenazgo, así como las comisarías PNP de San Martín de Porres, Barboncitos y Condevilla, ejecuten un adecuado y eficiente servicio, mediante la coordinación interinstitucional para la implementación de la ya mencionada política pública, a fin de cautelar el derecho que tienen todas las personas a su bienestar y seguridad en el referido distrito.

La presente investigación se va a desarrollar en base al estudio de la coordinación interinstitucional entre la municipalidad distrital de San Martín de Porres, por intermedio de la Gerencia de Seguridad Ciudadana que tiene a su cargo el serenazgo, y las comisarías PNP de este distrito, Barboncitos y

Condevilla, quienes tienen a su cargo la ejecución de la política pública de seguridad ciudadana. Este análisis se realizará desde una perspectiva metodológica y organizacional correspondiente a dichas instituciones, a fin de encontrar las causas que obstaculizan su eficiencia y eficacia para brindar un adecuado servicio de seguridad que proteja a los ciudadanos de la delincuencia que ha incrementado últimamente. En el marco teórico se presentarán los estudios formales y de investigación de las teorías de coordinación, de implementación de políticas públicas y de seguridad ciudadana, así como las funciones, competencias y procedimientos que tienen a su cargo la municipalidad distrital, las comisarías y el serenazgo. Asimismo se refieren algunos detalles sobre el trabajo de campo, en el cual se entrevistaron a los actores encargados del desarrollo de dicha política de seguridad ciudadana, como el Gerente de Seguridad Ciudadana y al responsable del serenazgo de la municipalidad de San Martín de Porres; asimismo, se entrevistó a los comisarios de las comisarías PNP de San Martín de Porres, Barboncito y Condevilla. Se analizaron las estadísticas de las instituciones en mención, así como la legislación que establece las actividades de seguridad ciudadana y le otorga el marco legal; sobre todo se busca realizar un estudio novedoso que conecte a los hallazgos empíricos con la investigación científica y que también analice la ejecución procedimental de las instituciones y su efecto en la aplicación integral de la política pública de seguridad ciudadana en beneficio y bienestar de los ciudadanos.

- Gerente de la Gerencia de seguridad ciudadana de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.
- Jefe del serenazgo de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.
- Jefe de la División Territorial N° 3 del Cono Norte
- Comisario de la Comisaría PNP de San Martín de Porres
- Comisario de la Comisaría PNP de Barboncito
- Comisario de la Comisaría PNP de Condevilla

Las entrevistas se realizaron en las oficinas donde laboran los entrevistados, teniendo anticipadamente el consentimiento voluntario de cada uno de ellos; asimismo, se les informó que en el presente trabajo de investigación sus nombres no serían citados respecto a la información proporcionada.

La tesis analiza cómo se realizó la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP, en la implementación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en el Distrito de SMP, durante el año 2014; considerando los aspectos del diseño, su implementación y los problemas de coordinación en su implementación.

La elaboración de la tesis ha sido dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se presentan el marco teórico y el estado de la cuestión: se resumen algunas investigaciones que guardan relación con la coordinación en la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana y posteriormente se exponen los conceptos de problema público, políticas públicas, coordinación e implementación de políticas públicas.

El segundo capítulo responde al primer objetivo específico, es decir, describe cómo se ha diseñado la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014.

Por otro lado, el tercer capítulo responde a nuestro segundo objetivo específico, el cual consiste en determinar cómo se ha implementado la política de seguridad ciudadana entre el gobierno local y la comisaría PNP en el distrito de San Martín de Porres durante el año 2014, para lo cual primero señalamos brevemente en qué consiste el proceso de implementación de este tipo de políticas y luego las analizamos con lo hallado en el distrito estudiado.

El cuarto capítulo responde al tercer objetivo, es decir, comprender cómo ha sido la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP para la

implementación de la política de seguridad ciudadana en San Martín de Porres durante el año 2014. De igual forma, primero exponemos brevemente los problemas de coordinación existente en la implementación de estas políticas y luego analizamos cómo estas problemáticas se expresan más concretamente en el distrito estudiado, a través del análisis de la información recibida de las entrevistas realizadas a los actores indicados en el punto anterior.



## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el presente capítulo se desarrollarán aspectos generales que comprenden el tema de investigación sobre problema público y políticas públicas; considerando a autores que han investigado sobre el tema como Bardach (1998), Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (1992) en lo concerniente a problema público; y, en lo que respecta a políticas públicas, sobre los conceptos se ha citado a Tamayo Sáenz (1997), Lahera (2004) y Jenkins (1978); en cuanto a la coordinación de estas políticas tenemos a Ramón Cardozo (2008) y Repetto (2012); mientras que en lo concerniente a la implementación de políticas públicas se ha abordado a Van Meter y Van Horn (1975) citado por Revuelta Vaquero (2007), Sabatier y Mazmanian (1981) y Pressman con Wildavsky (1973) citado por Revuelta Vaquero (2007).

#### 1.1 Marco teórico

##### 1.1.1 Problema público

Bardach nos dice que la definición de un problema público debe considerarse evaluativa. Precisa que pensar en un problema conlleva generalmente a afirmar que algo está mal en el mundo. Las personas tienen diferentes percepciones de un hecho real; algunas verán en un determinado hecho un problema, otras no lo verán. En ese sentido, cada una se plantea criterios diferentes para evaluarlos y enfocarlos como problemas. (Bardach, 1998: 19).

Para Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, “el problema es sencillamente una construcción analítica donde diferentes elementos implicados tratan de sustentar distintas percepciones del problema abordado. A partir de un conjunto de condiciones consideradas no deseables o perniciosas,

pueden darse varias definiciones del problema a resolver o, si se prefiere, distintas vías para ‘mejorar’ esa situación” (1992: 51).

Esta situación conlleva, mediante el análisis de parte del gobierno, a identificar plenamente qué hecho constituye un problema público; teniendo en cuenta que la percepción de las personas debe ser mayoritaria; para después plantear el método o métodos para resolver el problema. Un problema social se convierte en un problema público solo cuando el gobierno ha decidido intervenir en su solución. En ese sentido, se asumirá el concepto planteado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (1992).

## 1.1.2 La política pública

### 1.1.2.1 Concepto

Para Tamayo Sáenz las políticas públicas constituyen “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios” (1997: 2).

Para Lahera la política pública constituye “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, y que son implementados por el sector público, (la política pública) comúnmente cuenta con la participación de la comunidad y el sector privado” (2004: 15-16).

Por su lado, Enkins considera que una política pública es “un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores” (1978:16).

Evaluadas las definiciones que se han presentado, si bien los autores citados coinciden en señalar que estas políticas constituyen un conjunto de objetivos destinados a cambiar un hecho para favorecer el bien común; Tamayo Sáenz es más preciso al indicar que estas decisiones y objetivos son dados por el gobierno para solucionar problemas en un momento específico de la vida, y tienen la necesidad de ser abordados de manera inmediata; en ese sentido se asumirá esta definición en nuestro análisis correspondiente.

#### 1.1.2.2 La coordinación de las políticas públicas

Ramón Cardozo señala que en 1996 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el estudio *Building Policy Coherence, Tools and Tensions*. En esta investigación se dice que la coordinación es “uno de los instrumentos claves para alcanzar una mayor coherencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas” (2008: 3); el autor también afirma que “fortalecer las instituciones públicas y lograr niveles aceptables de eficiencia y eficacia en las actividades gubernamentales no es tarea fácil en la globalización, ésta implica nuevos compromisos ante el incremento de elementos internos y externos que influyen y limitan la capacidad de acción del Estado – Nación; y de sus gobiernos” (2008: 1).

Para Cardozo, en el interior de los tradicionales problemas internos de los Estados que afectan la eficiencia y que se han agudizado como consecuencia de nuevos hechos, está la falta de coherencia de la actividad gubernamental, entendiéndose por coherencia “la promoción sistemática del reforzamiento mutuo de las políticas a través de los aparatos gubernamentales, creando sinergias hacia la realización de los objetivos definidos” (2008: 63).

Cardozo también expresa que actualmente enfrentar las fallas de coherencia en las políticas se ha convertido en prioridad de los gobiernos que intentan alcanzar niveles más altos de armonía y articulación entre las acciones de las distintas unidades de la administración pública. La coordinación,

entonces, viene a ser un instrumento principal de la acción de gobierno, donde se presentan frecuentemente duplicidad de esfuerzos, políticas contradictorias y conflictos entre distintas organizaciones. Todo esto tiene como consecuencia “el incumplimiento de los objetivos preestablecidos, gasto ineficaz del tesoro público, pérdida de tiempo y oportunidades, así como un desgaste político” (2008: 2).

Asimismo, el autor señala que hoy en día la coordinación gubernamental o coordinación de políticas es entendida como un concepto amplio que debe ser traducido no solamente en la estructura, sino también en los procesos y en los métodos de trabajo de la administración pública, con el fin de lograr el trabajo armónico de las diversas entidades del gobierno que formulan e implementan las políticas públicas (2008: 3).

Por su parte, Repetto entiende la coordinación como:

El proceso que genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto. (2012: 39)

En general, Repetto (2008) conceptualiza la coordinación considerando la acción de los actores involucrados en la implementación o desarrollo de la gestión pública, cumpliendo reglas de juego, lejos de intereses personales; Cardozo (2012) desarrolla con mayor detalle este concepto y precisa que se debe tener en cuenta los procesos y métodos de trabajo de la administración pública, para llegar a armonizar la acción conjunta de los actores para implementar estas políticas públicas.

#### 1.1.2.3 La implementación de políticas públicas

Van Meter y Van Horn (1975), citados por Revuelta Vaquero (2007), señalan que “la implementación de políticas abarca acciones de individuos o

grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas” (2007: 139). Asimismo, Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que “la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica”.

Para Pressman y Wildavsky (1973), citados también por Revuelta Vaquero (2007: 139), “la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas”. Por su parte Bardach indica que “el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares” (1978: 57-58).

De los conceptos citados, consideramos que el desarrollado por Van Meter y Van Horn (1975) es el que de forma sencilla y clara, sin utilizar términos técnicos, define más claramente el significado de implementación de las políticas; considerando a los individuos y grupos de una sociedad públicos o privados en el cumplimiento de los objetivos trazados; es decir que pertenecen a una institución pública o privada, constituyéndose como actores que han de operativizar las decisiones genéricas y transformar la realidad problemática específica establecida como objetivo.

### 1.1.3 Seguridad Ciudadana

#### 1.1.3.1 Generalidades sobre el término ‘seguridad ciudadana’ en el Perú

De manera jurídica, este término, fue considerado constitucionalmente en el artículo 195° del capítulo XIV del título IV de la Constitución Política de

1993. Indicaba que “la ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las Municipalidades en materia de Seguridad Ciudadana” (SINASEC, 2012: 8).

Por su parte, la reforma constitucional del 2002 (Ley N° 27680 del 07 de marzo de 2002), modifica el Capítulo que versaba sobre la Descentralización, convirtiéndose los Departamentos en Regiones; mientras que el artículo 197° es sustituido por el artículo 195° que textualmente señala: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”. A partir de las modificaciones normativas presentadas, se evidencia que la participación vecinal en el desarrollo local debe ser tomada en cuenta, así como el liderazgo de las Municipalidades en la seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional.

En este contexto jurídico, el ya mencionado término es considerado al interior de la Ley Orgánica de Municipalidades, indicando en el artículo 85° como función específica exclusiva de las Municipalidades Provinciales: “Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la PNP.” Asimismo, el artículo 145° de la citada norma legal prescribe que “para la elaboración del sistema de Seguridad Ciudadana se convocará y concertará con las organizaciones sociales, vecinales o comunales, las rondas urbanas y campesinas.” En este sentido, se encuentran comprometidos no solo los actores estatales, sino también el pueblo, es decir, la sociedad civil pública y privada.

El 22 de julio de 2002 el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil suscribieron el Acuerdo Nacional, que contiene 31 políticas de Estado, organizadas en cuatro objetivos generales: Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho; Desarrollo con Equidad y Justicia Social; Promoción de la Competitividad del País y

Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. La séptima política de Estado, referida a la “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”, guarda relación con la presente investigación y busca consolidar las políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; propiciando una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos.

Sin embargo, hasta ese momento no existía un concepto que defina expresamente a la Seguridad Ciudadana como tal. En ese sentido, con la finalidad de dar cumplimiento a la séptima política de Estado contenida en el Acuerdo Nacional, el Gobierno promulgó el 11 de febrero de 2003 la Ley N° 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual en su artículo 2° la define como define “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.”

A partir de la promulgación de la Ley N° 27933, el Estado cuenta no sólo con una definición expresa de lo que es la seguridad ciudadana, sino que además se crea un sistema que tiene por finalidad coordinar eficientemente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social, liderada por las principales autoridades regionales y locales, conforme al mandato contenido en nuestro ordenamiento constitucional.

### 1.1.3.2 Concepto de seguridad ciudadana

Como se ha señalado en el punto anterior la Ley N° 27933, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en su artículo 2° se define a ésta como “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.”

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia (PNUD 2013, 5)

Indudablemente éste término está estrechamente ligado a la sensación de seguridad que perciben las personas y que constituye un componente esencial de un estado de derecho, y que se materializa en la situación de convivencia de paz sin violencia.

Hoy en día la criminalidad y la delincuencia constituyen un problema político de importancia, lo cual exige la implementación y el desarrollo de medidas concretas y eficaces para enfrentar a los niveles de violencia que presentan Lima y sus distritos, entre ellos San Martín de Porres.

## 1.2 Estado de la cuestión

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 - Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, documento en el cual se ponen en evidencia los problemas de la delincuencia y la violencia en toda América latina, y se proponen mejoras en las políticas públicas para combatir estos males. El informe expresa que en todo el planeta el cumplimiento de la ley y la seguridad ciudadana son factores importantes en los programas del PNUD. Asimismo, en esta institución inciden en la necesidad

de contar con una cultura de paz como un enfoque de las medidas preventivas. En la elaboración del Informe, la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe contó con un distinguido equipo de especialistas, coordinado por el politólogo Rafael Fernández de Castro, así como con el apoyo de representantes del ente público y de la sociedad civil. La intención de este informe ha sido contribuir a la creación de mejores y más efectivas políticas públicas. Entre las recomendaciones relevantes para nuestro tema de investigación se plantearon: 1) Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas, 2) generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito y 3) prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad.

Cardozo (2008) elaboró la tesis titulada “*La coordinación gubernamental en la administración pública nacional venezolana (1958-1998)*”. En la investigación se parte de la decadente administración pública que tenía el pueblo venezolano y se expone cómo actores estatales se plantearon la modernización de la administración; uno de los problemas relevantes que tuvieron que asumir estos actores fue la descoordinación de la acción gubernamental, frente a lo cual fueron desarrollando mecanismos de coordinación con el fin de corregir esta problemática. Entre las conclusiones significativas tenemos que “para asegurar la actuación de una organización, es necesario emprender actividades que tengan como propósito explícito lograr la unidad de acción de los miembros de la organización” (2008: 363). Asimismo, otra conclusión relevante es: “Todos los mecanismos o formas para alcanzar la coordinación en una organización planteados por la doctrina o utilizados en la práctica pueden ser clasificados dentro de dos grandes tipos: La coordinación dirigida basada en la autoridad y la coordinación voluntaria basada en el consenso. Dentro de la coordinación dirigida están los mecanismos de coordinación a través de planes; y dentro de los mecanismos de coordinación voluntaria están los de integración estructural, coordinación facilitada y de auto coordinación” (2008: 363).

Acevedo (2009) realizó la investigación con el título *Diagnóstico y Propuesta de Mejoramiento de Gestión en los Planes Regionales y Comunales de Seguridad Pública*. Esta tesis se encuentra dentro del proyecto “Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local” del II Concurso de Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas del año 2007, organizado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). El autor afirma que: “El presente estudio de caso investigó los Planes Comunales y Regionales de Seguridad. Constató el camino de un modelo basado en el protagonismo de las organizaciones sociales bajo una modalidad de fondos concursables (Programa Comuna Segura) a un rediseño centrado en el Municipio como principal institución responsable de la gestión e implementación (Programa Plan Comunal de Seguridad Pública)” (2009: 3). Se concluye que “las iniciativas de prevención del delito necesitan de un enfoque territorial y que es el Municipio la institución más adecuada para asumir esta tarea. Sin embargo, se constata también que estas iniciativas se deben enmarcar dentro de un diseño institucional que contemple una coordinación territorial adecuada con los ámbitos regionales y nacionales” (2009: 99-100). Asimismo, esta investigación concluyó que “el rediseño del *Comuna Segura* mediante la supresión de los fondos concursables y la profesionalización de los equipos ejecutores, además de la generación de orientaciones técnicas a los proyectos, fue una decisión acertada. Por otro lado, al analizar el diseño actual se detectaron un conjunto de limitantes que impiden alcanzar un mayor éxito” (2009: 100-101).

Hugo Frühling (2012) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró el documento de investigación titulado “La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla”. Este trabajo está dirigido fundamentalmente a los que deciden, diseñan y ejecutan programas orientados a reducir la violencia y el delito en América Latina y el Caribe. Gran parte de la información empleada en la investigación proviene de las discusiones que se dieron en el

evento: La Primera Reunión – Diálogo Regional de Política de la Red de Seguridad Ciudadana promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo, realizado en Washington los días 10 y 11 de septiembre del 2012. Se fundamenta en una base de conocimiento internacional que ha de servir de apoyo a la prevención de la violencia y el delito en nuestra América Latina. “Se deben dar mayores intervenciones con impacto para enfrentar problemas específicos, así como una metodología rigurosa para diseñar, implementar proyectos y evaluarlos” (2012: 3).

Rocabado Sánchez (2012: 25) publicó el artículo científico titulado “La Seguridad Ciudadana En Bolivia: ¿Hay Espacio Para Las Fuerzas Armadas? Donde no presenta cómo se ha dado la participación de las Fuerzas Armadas bolivianas en tareas de seguridad ciudadana. El estudio constituye un análisis teórico sobre la presencia de los militares en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, efectúa una descripción sobre la inseguridad en Bolivia. Así también realiza un análisis de la normatividad legal existente y como fue evolucionando al final, concluye con el análisis de la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención y control de la delincuencia.

Las investigaciones citadas nos proporcionan alcances relevantes para nuestra investigación; puesto que, ponen de manifiesto la problemática en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de la violencia a nivel internacional; y, las soluciones que en el país de Venezuela por ejemplo, dieron resultado.

## CAPÍTULO II

### EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE SAN MARTIN DE PORRES

#### 2.1 Diseño de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres

##### 2.1.1 La política pública de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres

En la actualidad observamos como la inseguridad ciudadana se viene incrementando paulatinamente y por ende se ha vuelto una prioridad que los Estados establezcan políticas públicas a fin de mitigar o disminuir la incidencia delictiva y de violencia que se presenta en nuestra región, y como una forma de medir y comparar este fenómeno social que aflige a los ciudadanos tendremos en cuenta los resultados del Barómetro de las Américas 2014, que consiste en un cuestionario elaborado por el equipo de análisis de Vanderbilt University de los Estados Unidos, denominado LAPOP (Proyecto de opinión pública de América Latina), el cual cuenta con el apoyo de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional). En el contenido de este estudio se puede destacar la siguiente tendencia: “los ciudadanos de las Américas están más preocupados hoy por el crimen y la violencia de lo que estaban hace una década” (LAPOP 2014, p xxvii), y lo que nos muestra este Barómetro es que la percepción de criminalidad expresa que la tasa de homicidios en América Latina y El Caribe es de 23.0% (por cada 100,000 habitantes), la más alta a nivel mundial, lo que la convierte como la región más peligrosa por encima de África Sub Sahariana con 11.2%; Asia del Sur con 4.4%; EEUU y Canadá con 3.2%, así como en Europa y Asia Central con 2.5%, teniendo como fuente a UNODC 2012 (United Nations Office on Drugs and Crime), (LAPOP, 2014: 6 6). Asimismo, se presenta el porcentaje de ciudadanos que ven a la seguridad ciudadana como el problema más importante que afronta su país en el año 2014, donde el Perú ocupa el sexto

lugar con 46.7%, por debajo de Honduras con 47.9%; Jamaica con 49.8%; Uruguay con 50.0%; El Salvador con 65.2% y en primer lugar esta Trinidad y Tobago con 67.7%, (LAPOP, 2014:13). También se observa que en lo que se refiere a la tasa de robos el Perú ocupa el décimo sexto lugar con 169 casos, por debajo de Colombia con 173 casos, Paraguay con 224 casos, Ecuador con 375 casos, Uruguay con 454 casos, Chile con 468 casos, Brasil con 493 casos y México, que ocupa el primer lugar con 618 casos, teniéndose como fuente a UNODC 2012 (LAPOP, 2014: 11). Por último, en la tasa de victimización (la que mide si la persona ha sido víctima de algún hecho delictivo) el Perú ocupa el primer lugar con 30.6%, seguido de Ecuador con 27.5%, Argentina con 24.4%, Venezuela con 24.4%, México con 23.4%, Uruguay con 22.8%, Bolivia con 22.2%, Colombia con 19.6, y Brasil con 16.4% (LAPOP, 2014: 17), lo que hace notar al Perú como el país de mayor peligrosidad en América Latina.

En este contexto de gran inseguridad ciudadana, donde la población vive en un clima de intranquilidad y temor debido a los altos índices delictivos, el INEI (Instituto de Estadística e Informática) en el Informe Técnico N° 4 de diciembre 2014 sobre estadísticas de seguridad ciudadana en el Departamento de Lima, nos muestra que el porcentaje de victimización (por haber sido víctima de algún hecho delictivo), con una tasa por cada 100 habitantes, es del 35.2%, y, por otro lado, la tasa de percepción de inseguridad ciudadana es muy alta, alcanzando un 86.6% (2014: 95).

Asimismo, el distrito de San Martín de Porres, donde se ha efectuado la presente investigación, es la comuna con la segunda mayor cantidad de habitantes en Lima Metropolitana. De esta localidad se ha obtenido información estadística del serenazgo distrital respecto a delitos contra el patrimonio como robos, entre otros, habiéndose formulado el siguiente cuadro estadístico:

Cuadro N° 1. Casos registrados de diversos delitos en SMP según estadísticas del serenazgo distrital entre los años 2011 y el 2014

DELITO/AÑO	2011	2012	2013	2014 (HASTA OCTUBRE)	TOTAL
<b>ROBO</b>	719	482	423	360	1,984
<b>PANDILLAJE</b>	1,059	784	407	198	2,448
<b>DROGADICCION</b>	858	2,583	3,074	2,874	9,389
<b>ALCOHOLISMO</b>	2,704	5,197	6,169	6,129	20,199

Fuente: Serenazgo distrital de San Martín de Porres.

En el cuadro se puede apreciar que la modalidad de robo (delitos contra el patrimonio), en el distrito de San Martín de Porres ha disminuido durante los años 2012 y 2013 con respecto al año 2011, y en una cantidad más modesta para el año 2014 (faltando datos de los meses de noviembre y diciembre), lo que demuestra que la incidencia delictiva actualmente se mantiene con poca variación, y se refleja en el año 2014 con un promedio de 1.2 robos por cada día. En lo que respecta al pandillaje se aprecia una disminución significativa durante los años 2012, 2013 y 2014, con respecto al año 2011; en los datos de drogadicción se nota un incremento en los años 2012 y 2013, con poca disminución en el año 2014, lo que significa 9.4 hechos diarios en este año. Finalmente, en lo que respecta al alcoholismo sí hay un incremento significativo desde el año 2011 hasta el 2014, observándose que su incidencia es la más alta en el distrito con 20.1 hechos diarios en el último año analizado. El pandillaje, la drogadicción y el alcoholismo son fenómenos sociales en su mayoría precursores de la delincuencia.

Esta información estadística debió ser considerada en el diseño de la política pública; sabemos que cada distrito en Lima y provincias tiene su propia realidad y evidentemente necesidades; sin embargo, solo se diseñan políticas teniendo en cuenta Lima y no otras provincias.

Igualmente, la Policía Nacional del Perú debe afrontar dicha problemática de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres, teniendo que emplear el máximo de recursos humanos y logísticos con estrategias adecuadas para combatir frontalmente la delincuencia. A continuación se presenta un cuadro estadístico con información proporcionada

por la División Territorial Norte 3, que corresponde al distrito de San Martín de Porres:

Cuadro N° 2: Casos registrados de diversos delitos contra el Patrimonio, la Vida el cuerpo y la salud y contra la Libertad en SMP según estadísticas de la División territorial (DIVTER) Norte 3 entre los años 2011 y el 2014

DELITO/AÑO	2011	2012	2013	2014	TOTAL
CONTRA EL PATRIMONIO	2,216	4,718	3,910	3,925	14,769
CONTRA LA VIDA EL CUERPO Y LA SALUD	3,400	5,556	4,741	4,706	18,403
CONTRA LA LIBERTAD	138	152	129	135	554

Fuente: DIVTER Norte 3 PNP.

En el cuadro se observa que los delitos contra el patrimonio que comprenden asaltos, robos y hurtos, en el año 2012 tuvieron un incremento significativo con respecto al año 2011, y una disminución en los años 2013 y 2014, a pesar de la cual se mantienen en un nivel alto que implica un promedio de 10.75 hechos delictivos cada día en el año 2014. Por otro lado, en los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, lo que comprende homicidios (que son de menor incidencia), lesiones, y abortos, entre otros, se observa que tuvo un incremento significativo en el año 2012, con respecto al año 2011, y una disminución en los años 2013 y 2014, pero de un nivel alto ya que implica un promedio de 12.9 hechos delictivos cada día en el año 2014. Por último, en lo que respecta a los delitos contra la libertad, que comprenden secuestros y violación sexual, se observa que se mantiene relativamente en el mismo promedio desde el año 2011 hasta el 2014. Como resultado de estos hechos delictivos la población tiene una sensación de inseguridad ciudadana.

De conformidad a los datos observados se aprecia que la inseguridad ciudadana se refleja en mayor grado en los delitos contra el patrimonio. Las mediciones efectuadas por el Barómetro de las Américas 2014, establecen que el 30.6% de los ciudadanos peruanos ha sido víctima de al menos un acto delictivo durante el año 2014, lo que convierte al Perú en el país de América Latina con la mayor tasa de víctimas. Como resultado, los ciudadanos

hoy en día consideran que la seguridad ciudadana es el principal problema del país, por lo cual el Estado debe establecer las mejores políticas públicas para revertir este problema, entendiéndose la política pública como el accionar que éste diseña por intermedio de un gobierno encargado de la administración pública, con el fin de solucionar los problemas o necesidades de la sociedad.

El Estado es una estructura compleja que está compuesta por instituciones que se relacionan entre sí, y ejerce la facultad de regular la administración en un determinado territorio a través de un gobierno nacional que está integrado por autoridades elegidas mediante sufragio, entre las cuales tenemos al alcalde distrital de San Martín de Porres, quien se encarga de administrar el gobierno local, que es un órgano del Estado Peruano y tiene como funciones generales planificar y ejecutar programas, proyectos y actividades que contribuyan a proporcionar al vecino un ambiente adecuado para la satisfacción de sus necesidades vitales. Una de estas funciones es el proporcionar seguridad, para cuyo efecto puede contar con un cuerpo especializado de seguridad ciudadana, de conformidad a la Ley N° 27972 (26 de mayo 2003,) Ley orgánica de municipalidades, artículo 85°, numeral 3.1, que establece: “organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva”.

La Constitución Política del Perú (1993), establece en su artículo 1 que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Como consecuencia de ello en el año 2002, por intermedio del gobierno del Dr. Alejandro Toledo, y en acuerdo entre las principales instituciones del Estado, autoridades y jefes de organizaciones políticas y sociales, se suscribe el Acuerdo Nacional que establece 31 políticas de Estado, que tienen por finalidad fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, y específicamente en su séptima política se establece como necesidad prioritaria la erradicación de la violencia y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, política pública que el Estado asume para tratar de resolver dicha

problemática. Siguiendo este camino, en el mes de febrero de 2003 se dio la Ley 27933, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social, legislación que se dio como respuesta a la demanda social por seguridad ciudadana ante el incremento de la delincuencia y la violencia que habían elevado los niveles de inseguridad. En dicha norma se estableció la conformación de un Comité Distrital de Seguridad Ciudadana que está presidido por el alcalde distrital e integrado por las autoridades políticas, el comisario de la jurisdicción, representantes del poder judicial y juntas vecinales, entre otros, con la función principal de estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana, promover y organizar las juntas vecinales, así como formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en su jurisdicción.

El Artículo 166º de la Constitución Política señala también que “la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

Por su parte, el Artículo 194º de la citada ley madre señala que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley”.

En el Artículo 197º se reconoce que “las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo,

brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.

De acuerdo al análisis de los diferentes artículos de la Constitución Política del Perú, el Estado y la sociedad en general tienen la obligación de la defensa de la persona, lo que implica la seguridad de su integridad física así como de su patrimonio, tanto en su vida pública como privada, protegiéndola contra cualquier amenaza, para cuyo efecto se ha establecido que las municipalidades brinden servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, que a su vez tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. En consecuencia, se ha buscado decretar políticas de Estado con respecto a la seguridad ciudadana, con el fin de que estas instituciones, puedan ejercer su labor de forma más efectiva.

En el año 2012, el gobierno de Alejandro Toledo Manrique convocó a una reunión de representantes de gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, autoridades y otras personas a efectuar un dialogo para concretizar un Acuerdo Nacional y establecer políticas de Estado que a futuro sean la guía para la consolidación de la democracia y sean adoptadas por los futuros gobiernos electos democráticamente, habiéndose convenido entre otros acuerdos la séptima política de Estado: erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, cuyo texto es el siguiente:

“Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales”. “Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de

convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; y (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por los representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía”.

Esta séptima política establecida en el Acuerdo Nacional entiende a la seguridad ciudadana con la orientación de establecer lineamientos para que las instituciones u órganos encargados desarrollen políticas públicas principalmente en éste ámbito, estrategias y actividades para contrarrestar el crimen organizado, la delincuencia, el maltrato físico y psicológico, la prevención de los delitos y faltas; esta política también necesita disponer de la presencia disuasiva de personal encargado de la seguridad en los espacios públicos para la convivencia pacífica de las personas, mediante un sistema nacional de seguridad ciudadana que estará presidido por los gobernadores y por los alcaldes de los gobiernos locales, y que corresponda con la participación de actores estatales que tienen funciones relacionadas a ésta necesidad pública y sobre todo con la colaboración de la ciudadanía organizada tanto por el gobierno local como por parte de las comisarías PNP.

Dicho acuerdo ha sido ratificado a través del Decreto Supremo N° 012-2013-IN, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de julio de 2013. A partir de aquel se aprueba la política nacional del Estado Peruano en seguridad ciudadana y el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018”, que se constituye en el instrumento que guiará la formulación de planes, proyectos y programas estableciendo las metas, objetivos y actividades para combatir la delincuencia, la inseguridad y la violencia en el territorio nacional, estableciendo que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana “CONASEC”, será el ente encargado de planear, formular, conducir y evaluar las políticas de éste ámbito en nuestro país a fin de reducir significativamente los niveles de inseguridad que se viven hoy en día. El Plan Nacional, además, hace un análisis de los factores, efectos y causas que inciden en la violencia y el delito, así como un estudio sobre las comisarías PNP, que debe tener como meta una reforma y modernización policial, un estudio sobre los medios de prensa, sobre la coordinación que debe haber entre el Poder Judicial, la PNP y el Ministerio Público para combatir el delito y la violencia, así como la participación e importancia de las juntas vecinales.

Como instrumento normativo se aprobaron la Ley N° 27933 “Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, del 11 de febrero de 2013, y el Decreto Supremo N° 11-2014-IN, “reglamento de la Ley N° 27933” del 03 de diciembre de 2014, mediante los cuales se conformaron los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, y con respecto a nuestro tema de investigación nos avocamos al comité distrital que estará presidido por el Alcalde Distrital de San Martín de Porres e integrado por el gobernador distrital, el comisario PNP del distrito, un representante del poder judicial, un representante del ministerio público, dos alcaldes de centros poblados del distrito, un representante de las juntas vecinales y un representante de las rondas campesinas, pudiendo incorporar, además, a otras autoridades y representantes de las organizaciones civiles y de la comunidad cuya participación sea considerada necesaria para la conformación de dicho

comité distrital que consideren necesarios para su debida participación en la conformación de dicho comité distrital.

Esta norma establece funciones referidas al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC), entre las cuales se encuentran las de “aprobar el plan distrital de seguridad ciudadana, así como los planes, programas y proyectos en seguridad ciudadana, estudiar y analizar la problemática de la seguridad ciudadana, realizar el monitoreo, supervisión y evaluación de la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en el distrito, realizar por lo menos una consulta pública ordinaria trimestral para informar sobre las acciones, avances, logros y dificultades en materia de seguridad ciudadana en el distrito, convocando a las organizaciones sociales, vecinales, religiosas, culturales, educativas y deportivas, coordinadores zonales en seguridad ciudadana y de mesas de concertación, entidades comerciales y empresariales así como organizaciones civiles, informar trimestralmente a la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, al consejo regional y consejo provincial y consejo distrital correspondiente, sobre los avances en la implementación en los planes de seguridad ciudadana, coadyuvar en la implementación de los centros de video vigilancia y observatorios en seguridad ciudadana, promover el fortalecimiento en capacidades e iniciativas en Seguridad Ciudadana”. Todo lo cual nos demuestra que el Estado sí ha establecido políticas públicas que deben ser cumplidas por las instituciones designadas, como son los gobiernos locales y las comisarías PNP principalmente. Es pertinente que estas políticas estén acompañadas del correspondiente presupuesto y apoyo logístico para poder cumplirse y brindar un eficiente servicio público de seguridad a la población en general.

Mediante la exposición observable de las estadísticas que reflejan la inseguridad ciudadana en el distrito; también se ha señalado analizado la normatividad que ha venido regulando el proceso de implementación de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, con la única finalidad de

establecer como el diseño de estas políticas no tomaron en consideración la real magnitud del problema en el distrito y la deficiente normatividad que solo ha venido figurando en los códigos pero que no han sido aplicables con drasticidad.

Del resultado de las entrevistas realizadas a los actores involucrados en lo que respecta al diseño de las políticas de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres presentamos el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Resumen de las entrevistas realizadas sobre las política de publicas de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres

<b>Entrevistados</b>	<b>Sobre el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana</b>
Gerente de la gerencia de Seguridad ciudadana de la municipalidad de SMP (Entrevista 1)	El presidente de la República da los lineamientos generales. El Ministro del Interior precisa las políticas específicas, la Policía Nacional y la Municipalidad de SMP los ejecuta. El Alcalde de SMP participa en el diseño.
Jefe del serenazgo de la municipalidad de SMP (entrevista 2)	Los lineamientos generales los da el Estado Peruano, la municipalidad de SMP señala los lineamientos específicos y las actividades a realizarse. El Alcalde participa en el diseño de estas políticas.
Jefe de la DIVTER Norte N° 3 (entrevista 3)	Las políticas son diseñadas a nivel del gobierno, el Director General de la Policía Nacional dispone los lineamientos específicos, mientras que su dirección planea las estrategias y las ejecuta, en coordinación con la gerencia de seguridad ciudadana de la Municipalidad de SMP.
Comisario de la Comisaría PNP de SMP (entrevista 4)	Las políticas son diseñadas a nivel gobierno central sin participación de los comisarios. Las tareas específicas son dadas por el Director General PNP y se enmarcan al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Las estrategias señaladas son ejecutadas por los comisarios en coordinación con el ente encargado de la municipalidad.
Comisario de la Comisaría PNP de Barboncitos (entrevista 5)	Las políticas se diseñan en el nivel político. Las actividades específicas son dadas por el Director General PNP y se enmarcan al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Las acciones son ejecutadas por los comisarios en coordinación con la municipalidad.
Comisario de la Comisaría PNP de Condevilla (entrevista 6)	Las políticas son diseñadas a través del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. No participan los comisarios, tampoco el DIVTER Norte N° 3.

Respecto a las coincidencias precisadas por los entrevistados tenemos que todos los entrevistados coincidieron en señalar que las políticas públicas de este tipo se diseñan en el nivel político; los comisarios solo lo ejecutan en coordinación con la municipalidad de SMP y el serenazgo del sector.

Estableciéndose que existe una brecha entre el diseño y la implementación de la Política pública de Seguridad Ciudadana, puesto que se diseña “a nivel del gobierno central” sin tener en cuenta la particularidad de los

casos en los que se implementa, en este caso las comisarías estudiadas. Los implementadores de las políticas no participan en el diseño

Asimismo, la Policía Nacional del Perú constituye la fuerza pública con que cuenta el Estado para mantener y restablecer el orden interno y la seguridad ciudadana, así como prevenir, investigar y combatir los delitos y faltas. En ese sentido, dicha institución tiene un rol preponderante en la seguridad ciudadana pues debe velar por la protección, seguridad y el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, así como el normal desarrollo de las actividades de la población. Para tal efecto se ha dado la Ley 1148, “Ley de la Policía Nacional del Perú” en diciembre de 2012, la que establece un nuevo modelo de desarrollo organizacional para que se revalorice la función policial con criterios de calidad e integralidad que garanticen el acercamiento de los servicios policiales a la ciudadanía. Además, la policía debe tener presencia en los espacios públicos y utilizar la tecnología para brindar servicios de excelencia. En este enfoque la División Territorial Norte 3, por intermedio de las comisarías de San Martín de Porres, de Barboncitos y de Condevilla, se constituyen en las células básicas de la organización policial y ejecutan labores de prevención, seguridad e investigación, manteniendo una estrecha relación con la comunidad y los gobiernos locales con quienes promueven la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, así como el desarrollo económico y social de la jurisdicción.

Así pues, habiéndose convertido la seguridad en una problemática de primer orden, el Estado debe establecer políticas públicas para resolver esa necesidad de la sociedad. En consecuencia, el gobierno local distrital (municipalidad), en base al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, ha formulado el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014, como un instrumento de gestión que promueve la coordinación e integración entre los organismos del sector público local, con el principal objetivo de reducir los niveles de inseguridad ciudadana en el distrito.

Habiéndose establecido que la inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que afecta al distrito de San Martín de Porres, la municipalidad de esta localidad debe establecer políticas públicas mediante el serenazgo, al igual que la Policía Nacional del Perú por intermedio de las comisarías de la jurisdicción que tienen por función prevenir, mantener y restablecer la seguridad ciudadana, a través del mejoramiento de un sistema de coordinación entre ambas organizaciones del Estado, para la efectiva prestación del servicio público que les corresponde brindar, fortaleciendo especialmente la atención telefónica de emergencias u observatorio del delito con cámaras de video vigilancia, así como un patrullaje preventivo a pie y en vehículos de conformidad a una sectorización establecida en función al mapa del delito.

Sin embargo, ese funcionamiento actualmente no sucede, porque se observa que para la ejecución del patrullaje el horario de trabajo de los serenos es de ocho horas y el de los efectivos policiales es de seis, lo que genera una brecha de tiempo, ocasionado por la deficiente coordinación entre el responsable del serenazgo y el comisario del sector para reemplazar a los efectivos de cada institución durante cada turno, afectando la efectividad del servicio. La coordinación operativa se ve afectada además porque los sistemas de comunicación radial son diferentes y escasos, el empleo de las cámaras de video vigilancia es deficiente y no es compartido por ambas instituciones, afectando a la respuesta oportuna ante la comisión de un hecho delictivo.

Tampoco hay una cobertura total o presencia en los cuadrantes de la jurisdicción por falta de personal y logística (vehículos patrulleros). Como resultado, hay insatisfacción de los ciudadanos frente a una inadecuada e inoportuna atención ante los requerimientos o llamadas de emergencia por la presencia de un peligro o hecho delictivo.

## CAPÍTULO III

### IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE SAN MARTIN DE PORRES

#### 3.1 Implementación de la política pública de seguridad ciudadana

##### 3.1.1 La prevención del delito

La prevención del delito y la violencia se ha incrementado significativamente en el mundo, como consecuencia de que el conocimiento que sirve de apoyo a estas intervenciones también ha crecido considerablemente. En América Latina existen intervenciones significativas realizadas en lo que respecta a la prevención, tanto por organismos públicos como por entidades no gubernamentales. Sin embargo, son pocas las que han permitido ser evaluadas, menos aún aquellas que han mostrado evidencia de su impacto.

Toda vez que la seguridad ciudadana es el principal problema y requerimiento de la población, el Estado tiene la obligación de brindar políticas públicas en este ámbito para solucionar dicha problemática, las cuales se dan mediante los gobiernos de turno. Tanto el gobierno local como la Policía Nacional del Perú, dentro de su marco normativo, cuentan con diferentes dispositivos legales que regulan su estructura, funcionamiento y funciones que les corresponde en relación a la seguridad ciudadana.

La prevención constituye un mecanismo fundamental antes de la represión del delito; el Estado debe tener en cuenta que invertir en prevención significa un trabajo significativo que al lograrlo con efectividad eliminará toda brecha posible de rebrote de las acciones de violencia; en este sentido, la política de prevención de inseguridad ciudadana debe enmarcarse en este contexto.

### 3.1.2 Estrategias de prevención

Asimismo, en cumplimiento a sus funciones, la municipalidad distrital de San Martín de Porres, mediante la Gerencia de Seguridad Ciudadana que actúa también como Secretaría Técnica ha elaborado el “Plan Distrital Local de Seguridad Ciudadana 2014”, que actúa como un instrumento de gestión con la finalidad de lograr la coordinación e integración de los diversos organismos públicos a nivel distrital, convirtiéndose en un instrumento que orienta las actividades de todos los integrantes del CODISEC del distrito de San Martín de Porres, y cuyos lineamientos guiarán a la formulación del diseño y la ejecución de las actividades de su competencia en forma planificada e integral con la finalidad de disminuir los niveles de violencia, delincuencia e inseguridad a nivel distrital. Cabe resaltar que con relación a la política pública que se establece en el plan distrital, esta se basa en la dinámica social, a fin de contrarrestar y enfrentar la problemática social que afecta al distrito, la inseguridad ciudadana, y a reducir los índices delictivos con énfasis en la prevención; en conclusión, la política pública del gobierno local de San Martín de Porres es la de seguridad ciudadana como prioridad fundamental, que se resume en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2014, con su misión: “El CODISEC es el conjunto interrelacionado de organismos del Sector Público y la Sociedad Civil donde se formulan, ejecutan y evalúan políticas públicas, planes, programas y proyectos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; así como, estrategias de prevención y protección del libre ejercicio de los derechos y libertades” (PDSC, 2014: 3).

El gobierno local constituido como la municipalidad distrital de San Martín de Porres se constituye como una organización básica en la esfera política, social y territorial del Estado que busca la participación vecinal en asuntos públicos con la finalidad de lograr el bienestar general de la colectividad teniendo como elementos esenciales el territorio, la población y la organización, estando entre sus componentes la Gerencia de Seguridad Ciudadana para la aplicación de la política pública de seguridad.

En este contexto el servicio público de seguridad ciudadana se da en todo el territorio distrital, que jurisdiccionalmente ha sido dividido en cinco zonas operativas para tener una cobertura de servicio durante las 24 horas del día, durante los 365 días del año, y consiste en efectuar una vigilancia pública, protección civil, atención de emergencias, control del comercio informal, ejecución de acciones preventivas y disuasivas, realizándose estas actividades mediante la actuación de personal contratado por la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, desempeñándose como choferes, serenos a pie y motorizados. Adicionalmente, esta gerencia brinda una atención de llamadas y monitoreo desde una central de operaciones para que se fomente el respeto y cumplimiento de las reglas de convivencia vecinal pacífica, orden y moral pública, para que la población perciba un clima o sensación de seguridad. Todas estas actividades se cumplen mediante la organización, control y supervisión del servicio de serenazgo.

La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado que depende del Ministerio del Interior, con competencia a nivel nacional, cuyos integrantes tienen una formación profesional y cargos jerarquizados, estando subordinados al poder constitucional. El policía representa la autoridad, el cumplimiento de la ley, el orden y la seguridad en toda la República, entre las funciones relacionadas a la seguridad ciudadana están las de promover e implementar mecanismos en favor de ella, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, mantener la paz, seguridad, tranquilidad, orden público, prevenir los delitos y faltas, brindar protección preferente al niño, niña, adolescente, adulto mayor, mujer y poblaciones vulnerables.

Asimismo en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, menciona que:

La reforma y modernización de la Policía Nacional del Perú tiene como propósito mejorar la función policial y acercarla a los ciudadanos, hacerla más eficiente, transparente y que satisfaga adecuada y oportunamente las necesidades de orden interno, seguridad ciudadana y protección de las personas y comunidad en todo el territorio nacional. Para ello es necesario dotar a la institución policial de una nueva organización y estructura, que le permita ejercer sus competencias y cumplir sus funciones en servicio de la ciudadanía, contribuyendo al desarrollo económico y social del país. Bajo el nuevo enfoque, la Comisaría ocupa el centro en el diseño de la nueva estructura policial. La Comisaría es la puerta de ingreso a través de la cual los ciudadanos acceden a los servicios policiales. (PNSC, 2013-2018: 58)

En consecuencia, este plan le otorga a la comisaría PNP el rol principal de atención a la ciudadanía y de acceso a los servicios policiales, entendiendo dicho accionar como el cumplimiento de las políticas públicas de seguridad ciudadana, establecidas inicialmente en el mencionado Acuerdo Nacional del 22 de julio de 2002.

De conformidad con la Estructura orgánica de la PNP y de acuerdo a la política pública de seguridad ciudadana la comisaría es el primer contacto de atención al ciudadano en sus requerimientos y solicitudes de auxilio o emergencias que requieren la inmediatez y atención oportuna por parte del personal policial, que entre sus principales funciones tiene: la ejecución de operativos policiales en su jurisdicción en actividades orientadas a la prevención de la delincuencia común, promover la participación de las autoridades políticas, municipales, judiciales y demás miembros de la comunidad de su jurisdicción en actividades sobre seguridad ciudadana, como está establecido en la ley de la Policía Nacional del Perú:

La Comisaría es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú; depende de las Regiones o Frentes Policiales. Desarrolla la labor de prevención, seguridad e investigación; mantiene una estrecha relación con la comunidad, Gobiernos Locales y Regionales, con quienes promueve la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, así como el desarrollo económico y social de la jurisdicción. Son de naturaleza urbana o rural, según su ubicación geográfica. Son creadas, fusionadas o suprimidas por Resolución Directoral de la Dirección General de la Policía Nacional, de conformidad al reglamento respectivo. (Decreto Legislativo N° 1148, 2012)

Cuadro 4: Resumen de las entrevistas realizadas sobre la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres

Entrevistados	Sobre la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana
Gerente de Seguridad ciudadana de la municipalidad de SMP (entrevista 1)	El Alcalde es el responsable de la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana en el sector de SMP, no tiene un presupuesto definido para la total implementación de estas políticas. Existen controversias con los comisarios del sector a la hora de ejecutar las actividades. Existe un protagonismo político y policial.
Jefe del serenazgo de la municipalidad de SMP (entrevista 2)	La municipalidad de SMP de Porres ha diseñado las estrategias para implementar las políticas generales de seguridad ciudadana en el distrito de SMP.
Jefe de la DIVTER Norte N° 3 (entrevista 3)	La Policía Nacional a través de las comisarías ejecutan los planes establecidos por la PNP. Asimismo, la municipalidad de SMP también cuenta con su plan de implementación. Existe un protagonismo que limita el proceso de implementación de la política de seguridad ciudadana en SMP.
Comisario de la Comisaría PNP de SMP (entrevista 4)	Se trata de coordinar las actividades con la Municipalidad a través de la gerencia y el serenazgo. Existe el patrullaje integrado en el sector. Se carece de vehículos integrados y de personal policial y serenazgo para el cumplimiento de las actividades de prevención. Tenemos normas deficientes que no previenen el delito.
Comisario de la Comisaría PNP de Barboncito (entrevista 5)	No existe una coordinación total con la municipalidad de SMP en la ejecución de las actividades preventivas relacionadas a la seguridad ciudadana. Las normas legales están escritas pero son ineficientes. No previenen el delito.
Comisario de la Comisaría PNP de Condevilla (entrevista 6)	Solo se coordina con la municipalidad y el serenazgo en aspecto del patrullaje integrado. Esta actividad no es la única en la prevención. No existe otra coordinación entre la municipalidad de SMP y la comisaría de Condevilla.

Realizada la visita a las comisarias PNP de San Martín de Porres, Barboncitos y Condevilla, así como a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres y al local de la Gerencia de Seguridad Ciudadana donde se encuentra el serenazgo distrital, se han efectuado las entrevistas a los comisarios y representante de la gerencia y serenazgo de la municipalidad de SMP obteniéndose las siguientes conclusiones:

Los comisarios tienen conocimiento sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana, pero el personal policial subalterno desconoce sobre dichas políticas, enmarcadas en el Acuerdo Nacional en su 7ma. Política de Estado sobre erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana de San Martín de Porres del año 2014, cuyo objetivo es lograr un alto nivel de seguridad que permita el desarrollo del distrito, disminuyendo la inseguridad progresivamente, así como elevar la

calidad de vida de los ciudadanos del distrito. Asimismo el Alcalde del Municipio Distrital y los comisarios del sector sí tienen conocimiento sobre las normas legales relacionadas a la seguridad ciudadana, pero requieren de mayor presupuesto para ejecutar y desarrollar las políticas públicas establecidas. Esto permitiría solventar las necesidades de las instituciones encargadas de la seguridad, así como incrementar recursos humanos y logísticos, cuya carencia obstaculiza el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del distrito de San Martín de Porres. Se han realizado coordinaciones con otras entidades del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) para desarrollar actividades de este tipo. Sí existen procedimientos para realizar las actividades de seguridad ciudadana juntamente con personal de serenazgo en el patrullaje integrado, pues los comisarios realizan una reunión semanal con su jefe de División territorial norte 3, y con otras dependencias de la PNP para coordinar y planificar operativos con la finalidad de contrarrestar el índice delictivo. Durante el año 2014, la comisaría de San Martín de Porres contaba con solo 90 efectivos policiales, tres vehículos patrulleros operativos y cuatro sectores de patrullaje; la comisaría de Barboncitos con 40 efectivos policiales, cuatro vehículos patrulleros operativos, y cuatro sectores de patrullaje; y la comisaría de Condevilla con 38 efectivos policiales, cuatro vehículos patrulleros operativos y cuatro sectores de patrullaje. En lo que respecta a capacitación las comisarías no cuentan con un programa en seguridad ciudadana para los efectivos policiales. Por otro lado, durante ese año se conformó el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana presidido por el alcalde distrital, donde participaron activamente los comisarios PNP. En este comité se efectuaron reuniones mensuales entre sus integrantes para tratar asuntos relacionados al tema en cuestión, y trimestralmente se han efectuado reuniones con las autoridades y población distrital para realizar las consultas vecinales programadas en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana. En lo que respecta a la atención de emergencias y pedidos de auxilio o de intervención policial por parte de los ciudadanos, las comisarías PNP cuentan con un efectivo policial que tiene el cargo de telefonista, que realiza la recepción telefónica de los

ciudadanos y transmite una orden de servicio para que el patrullero más próximo al lugar de intervención se traslade en el tiempo más breve a atender la demanda o el requerimiento de intervención policial; este efectivo está en permanente contacto con la central de emergencias del serenazgo para coordinar cualquier apoyo o auxilio entre ambas instituciones.

Como factores que influyen en la inseguridad ciudadana, los comisarios refirieron que esta se debe a la explosión demográfica, el desempleo, la violencia familiar, el consumo de drogas y alcohol, el tránsito vehicular, las pistas deterioradas, el pandillaje, la prostitución clandestina, la falta de empleo, el bajo nivel económico de las familias y la sensación de impunidad al observar que los presuntos delincuentes que se ponen a disposición de los fiscales les otorgan libertad y posteriormente siguen delinquirando. De la misma forma indicaron que como fortalezas tenían el apoyo de camionetas de serenazgo para realizar el patrullaje integrado, y el hecho de que se le otorga a los comisarios la facultad de comandar los operativos mixtos del personal de las comisarías y el serenazgo. Como debilidades afirmaron que los vehículos que proporciona serenazgo están en malas condiciones y frecuentemente se averían, y es frecuente que su central llame por radio al chofer y atienda labores y requerimientos municipales que no corresponden a la policía lo que conlleva a que se descuide el patrullaje policial preventivo. Además, el patrullaje integrado no tiene cobertura sobre la totalidad de la jurisdicción y ello provoca que no haya respuesta inmediata a las emergencias que se presentan. Por último, refieren que falta voluntad política para otorgar recursos en cantidad suficiente a las entidades públicas encargadas de la seguridad ciudadana para lograr contrarrestar la delincuencia.

## CAPÍTULO IV

### LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LA COMISARIA PNP PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE SAN MARTIN DE PORRES

#### 4.1 Las tareas de coordinación del gobierno

Para Ramón Cardozo la acción del gobierno constituye un conjunto complejo y variado de responsabilidades, que de alguna forma tiene que ver con los diferentes niveles de intervención sobre los diversos hechos que ocurren en la sociedad y que se materializan a través de las instituciones públicas específicas. El accionar del gobierno puede ser observado desde dos aspectos, uno externo donde el gobierno actúa en la sociedad por medio de intervenciones o políticas públicas teniendo en cuenta el bien común. Y un aspecto interno, donde el gobierno determina, desarrolla y controla las intervenciones públicas que va realizando (2008, 78).

Según dicho autor, las actividades específicas del gobierno que guardan relación con la coordinación en el aspecto externo e interno son las siguientes (2008, 78-79):

“En el aspecto externo, el gobierno debe dirigir y coordinar a la sociedad hacia el bien común; en este contexto debe: Determinar, en última instancia y en coordinación con los otros poderes públicos, los fines y medios para que la sociedad pueda alcanzar su bien común. Promover, exigir y coordinar los aportes de los particulares para el logro del bien común de la sociedad.

Garantizar la subordinación de los fines particulares al bien común de la sociedad. Actuar de forma directa y coordinada sobre algunos ámbitos de la vida social en procura del bien común de la sociedad”.

“En el aspecto interno, “el alto gobierno, debe dirigir y coordinar a la administración pública; esto conduce a que: Cada entidad pública, de acuerdo a sus competencias y a las directrices del alto gobierno, debe determinar sus objetivos específicos, e implementar los medios necesarios para alcanzarlos. El alto gobierno (Presidente y ministros) debe establecer la dirección de la acción gubernamental y coordinar las actividades de las distintas dependencias públicas que como una unidad bajo su dirección actúan sobre la sociedad” (2008: 79).

Como puede observarse, estos aspectos nos muestran dos caras de la misma moneda. Sin duda estas actividades están relacionadas y constituyen engranajes de un mismo proceso.

#### 4.1.1 El problema de la falta de coordinación

Para Isabel Licha, citado por Repetto y Fernández (2012), “la ausencia de procesos de coordinación de política pública (cuando son requeridos) genera al menos dos escenarios negativos en lo que respecta a provisión de bienes y servicios por parte del Estado” (2012: 41).

- Desarticulación-fragmentación

“Cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios” (2012: 41).

- Tecocratización-despolitización

“La coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la

coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado” (2012: 41).

Además, la autora señala que la falta de coordinación (2012, 41):

- Reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas.
- Incrementa los costos operativos.
- No facilita un uso eficiente de los fondos públicos.
- Debilita el sentido de pertenencia al ámbito público.

#### 4.1.2 Aspectos que dificultan la coordinación

Para Repetto y Fernández existen al menos dos elementos que se ponen de manifiesto y dificultan la coordinación (2012: 41).

En primer lugar, “los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales diferentes, se inclinan a la autosuficiencia y al trabajo en compartimentos estancos, sus prácticas y rutinas se asocian a concepciones puramente sectoriales y sus orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de gestión pública”. En segundo, “la coordinación se suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad, incertidumbre, tensiones y disputas de poder” (2012: 41).

En el Cuadro N° 4. Se mencionan estas y otras cuestiones que deben ser superadas para avanzar hacia la coordinación prointegralidad.

Cuadro N° 5: Dificultades para avanzar en coordinación pro integralidad

- Fragmentación institucional: los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.
  - Celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones.
  - La escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación.
  - Intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.
  - Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados.
  - Desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones.
  - Alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a la integralidad (dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades).
  - Déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, con escaso diálogo interdisciplinario.
- Atención de la urgencia por parte de cada área y falta de previsibilidad en el mediano plazo.

Fuente: Isabel Licha citado por Repetto y Fernández (2012: 42)

Garnier, citado por Repetto y Fernández, señala que se busca “coordinar políticas para integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno en una visión de conjunto, con una clara perspectiva de largo plazo; en otras palabras, coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales” (2012: 44).

En ese sentido, Lerda, Acquatella y Gómez (2006), citados por Repetto y Fernández, afirman que la coordinación “es un medio privilegiado para sumar esfuerzos y lograr objetivos estratégicos” (2012: 44). Observándose problemas públicos complejos, ya sea en sus orígenes o en su desarrollo, Lerda, Acquatella y Gómez (2006) señalan que “una intervención coordinada puede ser útil para afrontar las diversas dimensiones que requieren atención (al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales). En suma, una coordinación prointegralidad es exitosa cuando logra generar una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión” (2012: 44-45).

Cuadro 6: Resumen de las entrevistas realizadas sobre la coordinación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres

Entrevistados	Sobre la coordinación de las políticas públicas de seguridad ciudadana
Gerente de la gerencia de Seguridad ciudadana de la municipalidad de SMP (entrevista 1)	El protagonismo político y policial hace daño a las coordinaciones entre estas instituciones. No existe un presupuesto integrado para la ejecución de las actividades. Los roles no están definidos. Existen planes diferentes en cada institución, llámese Municipalidad y Comisarias.
Jefe del serenazgo de la municipalidad de SMP (entrevista 2)	Existe una deficiente coordinación entre los responsables. Acatan disposiciones del comisario. Solo patrullan las calles con apoyo de personal policial. No existe otra coordinación.
Jefe de la DIVTER Norte N° 3 (entrevista 3)	No cuentan con el Plan de seguridad ciudadana del municipio de SMP. No se encuentran delimitados los roles de cada uno de ellos. Existe protagonismo político por parte del alcalde. El comisario está limitado en el accionar, por ser el alcalde el responsable de la seguridad ciudadana en el sector.
Comisario de la Comisaría PNP de SMP (entrevista 4)	Solo coordinan con el gerente de seguridad ciudadana cada mes. Directamente lo hacen con el responsable del patrullero integrado o el jefe del serenazgo. No existen otras coordinaciones en materia de prevención de seguridad ciudadana
Comisario de la Comisaría PNP de Barboncito (entrevista 5)	Solo se coordina para el patrullaje integrado y operativos policiales que están dirigidos como parte de sus funciones por la municipalidad. No existen otras coordinaciones.
Comisario de la Comisaría PNP de Condevilla (entrevista 6)	El entrevistado señala que solo se reúne con el gerente de seguridad ciudadana cada dos o tres meses. No existe una coordinación al detalle sobre las acciones preventivas. Se carece de personal y presupuesto para realizar otras actividades preventivas. No hay mayor coordinación con la municipalidad.

El Gerente de Seguridad Ciudadana y los funcionarios de dicha gerencia sí tienen conocimiento de las políticas públicas de su área, así como de las normas legales sobre dicho tema, además realizan coordinaciones para la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, tienen asignadas funciones para dicha implementación, y además tienen definidos procedimientos y protocolos para coordinar con los comisarios sobre actividades en este tema. Por el mismo lado, se ha conformado el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana en el Distrito de San Martín de Porres, habiéndose efectuado doce reuniones mensuales de dicho comité para coordinar acciones en seguridad ciudadana. Estos también organizaron a las juntas de seguridad ciudadana, pero carecen de protocolos para el funcionamiento de las juntas vecinales, aunque hay que mencionar que durante el año 2014 se han realizado trimestralmente cuatro consultas vecinales de consulta vecinal; Otra característica de la gerencia es que cuentan con programas de capacitación e instrucción para el personal de serenos que

realizan funciones de Seguridad Ciudadana y cuya su jurisdicción ha sido dividida en cinco zonas. Esta gerencia contaba con una central de operaciones (CECOM) encargada de la video vigilancia y comunicación radial con sus unidades móviles y personal a pie, que además atiende las demandas de los ciudadanos las 24 horas del día durante los 365 días del año. En lo que respecta a su conformación esta Gerencia contaba con 29 vehículos mayores y 19 vehículos menores, así como con 200 serenos. El Gerente de Seguridad Ciudadana también ha descrito que las principales causas de la inseguridad son la comisión de delitos, la violencia familiar, la coyuntura socio económica, el cinturón de vecinos problemáticos, robos, accidentes de tránsito, agresiones, pandillaje, tráfico ilícito de drogas en la modalidad de micro comercialización. Como fortaleza refieren que hay una mayor fluidez en los operativos mixtos, en el patrullaje integrado, mientras que como debilidad manifiestan que las comisarias trabajan de manera muy distinta a ellos. Asimismo, tienen muchas limitaciones de personal, equipamiento y vehículos, con serenos que apoyan al policía pero que no lo reemplazan, y a pesar de esto han recuperado espacios públicos. Finalmente, (los funcionarios/la gerencia) recomiendan que se deberían uniformar y articular los procedimientos entre el serenazgo y la comisaria para una adecuada coordinación que permita la implementación efectiva de las políticas públicas de seguridad ciudadana, además de mejorar e incrementar los medios logísticos y uniformar la demarcación territorial tanto de la municipalidad como de las comisarías.

En lo que respecta a las actividades relacionadas a las juntas vecinales, en las comisarías PNP existen las Oficinas de Participación Ciudadana, que se encargan de organizar y conducir las actividades de las juntas vecinales, contando con un manual de organización y funciones de estas, organizadas por la PNP la cual establece funciones para conducir dichas juntas en asuntos relacionados a la seguridad ciudadana, Esta Oficina de Participación Ciudadana de la PNP tiene a su cargo los programas de prevención. han participado en cuatro reuniones trimestrales de consulta ciudadana y a la vez coordinan con la municipalidad de San Martín de Porres para realizar acciones

en conjunto con las juntas vecinales organizadas por dicha comuna, como son, por ejemplo, las rondas mixtas realizadas con personal de serenazgo y las juntas vecinales.

Asimismo la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, por intermedio de la Gerencia de Seguridad Ciudadana, cuenta con una oficina de juntas vecinales que está a cargo de una coordinadora, que refiere que sí tiene conocimiento de las políticas públicas de seguridad ciudadana, así como de las normas legales y planes sobre este tema. Esta oficina realiza coordinaciones con otras instituciones para la implementación de políticas de seguridad ciudadana, contando con procedimientos que consideran a los comisarios y a las juntas vecinales. Además el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, desarrolla actividades como organizar y capacitar a las juntas, capacitar a la población sobre seguridad personal y patrimonial, realizar talleres en seguridad vial y seminarios contra la violencia familiar. Las fortalezas que tiene el comité son la realización de rondas mixtas y las acciones de sensibilización de jóvenes en riesgo. Conforme a las entrevistas realizadas no se encontraron debilidades, se realizan las coordinaciones con normalidad y con la visión de lograr objetivos comunes en materia de seguridad ciudadana, para lo que han recomendado que se mantengan las políticas sobre en lo relativo a esta necesidad pública y que el cumplimiento de estas sea obligatorio.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

Respecto a nuestro primer objetivo:

Las políticas públicas de seguridad ciudadana se diseñan en el nivel político; los comisarios solo las ejecutan en coordinación con la municipalidad de SMP y el serenazgo del sector.

La División Territorial Norte 3, por intermedio de la comisaría de San Martín de Porres, comisaría de Barboncitos y comisaría de Condevilla, se constituye en las células básicas de la organización policial y ejecuta labores de prevención, seguridad e investigación, manteniendo una estrecha relación con la comunidad y los gobiernos locales con quienes promueve la participación de su personal en actividades a favor de la seguridad ciudadana, así como el desarrollo económico y social de la jurisdicción.

Para la ejecución del patrullaje, el horario de trabajo de los serenos es de ocho horas y el de los efectivos policiales es de seis horas, lo que ocasiona que los efectivos de cada institución demoren demasiado en reemplazar a los otros durante cada turno, afectando la efectividad del servicio.

Respecto a nuestro Segundo objetivo:

La municipalidad distrital de San Martín de Porres, mediante la Gerencia de Seguridad Ciudadana que actúa también como Secretaría Técnica ha elaborado el “Plan Distrital Local de Seguridad Ciudadana 2014”, que actúa como un instrumento de gestión con la finalidad de lograr la coordinación e integración de los diversos organismos públicos a nivel distrital.

El policía representa la autoridad, el cumplimiento de la ley, el orden y la seguridad en toda la República; mientras que la comisaría constituye la unidad básica.

Los comisarios tienen conocimiento sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana, pero el personal policial subalterno desconoce dichas políticas, enmarcadas tanto en el Acuerdo Nacional en su 7ma. Política de Estado sobre erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo como en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana de San Martín de Porres del año 2014.

En el patrullaje integrado, los comisarios realizan una reunión semanal con su jefe de la División territorial norte 3 y con otras dependencias de la PNP con la finalidad de coordinar y planificar operativos para contrarrestar el índice delictivo, para contrarrestar el índice delictivo durante el año 2014, Por otro lado, las comisarías de San Martín de Porres, Barboncitos y Condevilla, tienen déficit de personal y no cuentan con un presupuesto propio para implementar las estrategias y actividades de prevención en materia de política pública de seguridad ciudadana. Mientras tanto, los vehículos de serenazgo se mantienen deteriorados, en mal estado de funcionamiento.

Respecto a nuestro Tercer objetivo:

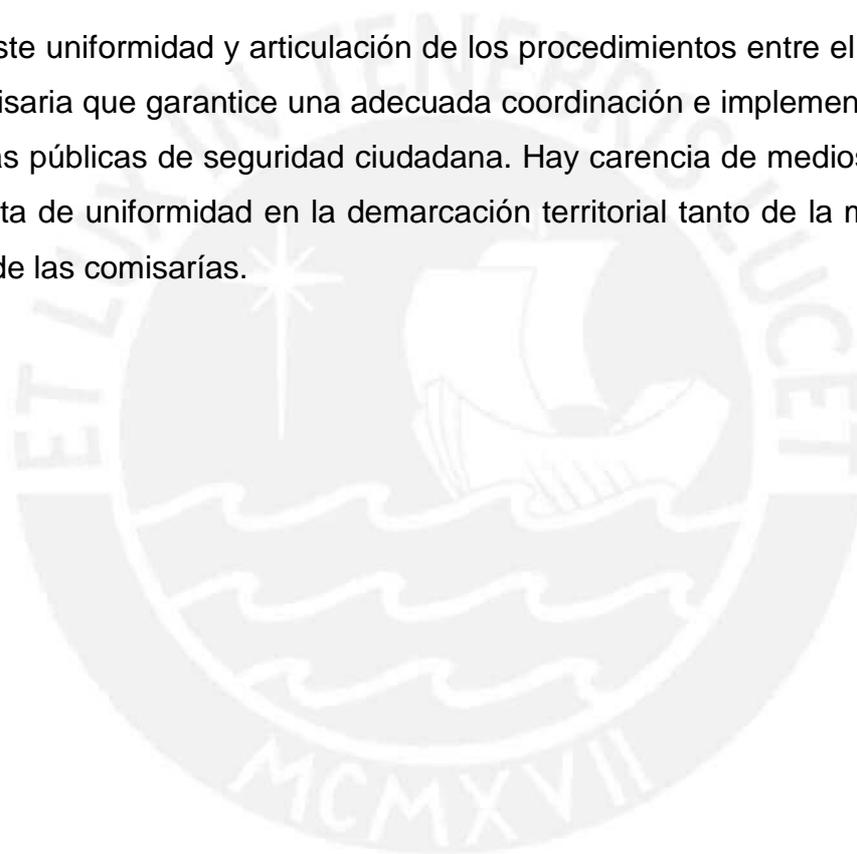
El protagonismo político y policial menoscaba y debilita a los mecanismos de coordinación comunes a estas instituciones (municipalidad – Comisario).

El Gerente de Seguridad Ciudadana y los funcionarios de dicha gerencia sí tienen conocimiento de las políticas públicas de seguridad ciudadana, así como de las normas legales sobre dicho tema, y dicen realizar coordinaciones para la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, teniendo asignadas funciones para dicha implementación, así como procedimientos y protocolos para coordinar con los comisarios sobre actividades en seguridad ciudadana, Sin embargo, la percepción ciudadana de inseguridad va en incremento.

Se ha descrito que las principales causas de la inseguridad ciudadana son la comisión de delitos, la violencia familiar, la coyuntura socio económica, el

cinturón de vecinos problemáticos, robos, accidentes de tránsito, agresiones, pandillaje, tráfico ilícito de drogas en la modalidad de micro comercialización; asimismo, se establece que las comisarías y municipio trabajan de forma independiente, teniendo además muchas limitaciones de personal, equipamiento y vehículos. Hay que resaltar que los serenos apoyan al policía pero no lo reemplazan y que, a pesar de las dificultades, se han recuperado espacios públicos.

No existe uniformidad y articulación de los procedimientos entre el serenazgo y la comisaria que garantice una adecuada coordinación e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Hay carencia de medios logísticos y una falta de uniformidad en la demarcación territorial tanto de la municipalidad como de las comisarías.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO VALENZUELA, S. A.  
(2009). *Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de gestión en los planes regionales y comunales de seguridad pública*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- BARDACH, E.  
(1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology Press.
- BARDACH, E.  
(1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un Manual para la práctica* (Primera ed.). (D. García, J. Machado, & A. C. Skertchl Benavides, Trads.) México D.C: Miguel Ángel Porrúa. Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- CARDOZO ÁLVAREZ, R. H.  
(2008). *La coordinación gubernamental en la administración pública nacional venezolana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar de Venezuela.
- FABIÁN, R., & FERNÁNDEZ, J. P.  
(2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. En R. Fabián, *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: VERLAP S.A. Recuperado el 15 de Agosto de 2015
- FRÜHLING, H.  
(2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Washington.
- GARNIER, L.  
(2000). Función de coordinación de planes y políticas. Serie. *Gestión Pública*(1).
- LAHERA, P. E.  
(2004). *Política y políticas públicas*. Santiago Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- LERDA, J., ACQUATELLA, J., & GOMEZ, J.  
(2005). *Integración, Coherencia y Coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de la política fiscal y ambiental)*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo(76).

- LICHA, I.  
(2006). *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 18 de Agosto de 2015*
- LICHA, I.  
(2008). Problemas de la falta de coordinación. En R. Fabián, & J. P. Fernández, *Coordinación de políticas y programas sociales*. Buenos Aires, Argentina: VERLAP S.A.
- PRESSMAN, J., & WILDAVSKY, A.  
(1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland ; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals*. Berkeley: University of California Press.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.  
(2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado el 12 de Noviembre de 2015
- Revuelta Vaquero, B.  
(Noviembre de 2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaión*, XXI(16), 135-156. Recuperado el 15 de Agosto de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>
- ROCABADO SÁNCHEZ, JOSÉ  
(2012) *Militarización de la Seguridad Ciudadana*. Revista Latinoamericana De Seguridad Ciudadana(12), 25-40. Recuperado el 19 de Junio de 2016. FLACSO. (Diciembre de 2012).
- SABATIER, P., & MAZMANIAN, D.  
(1981). *Effective Policy Implementation*, D.C. Heat and Company.
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (SINASEC).  
(2012). *Compendio de normas legales - Seguridad ciudadana*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C., & VARONNE, F.  
(1992). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A.

TAMAYO SÁENZ, M.  
(1997). *La nueva administración pública.* (R. Bañón, & E. Carrillo, Edits.)  
Madrid, España: Alianza universidad.

VAN METER, D., & VAN HORN, C. E.  
(1975). The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework.  
*Administration & Society*, IV(4).

