

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERU  
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



**TITULO DE LA TESIS**

“La importancia de la coordinación para la prevención del delito y faltas: el caso de la Comisaría de Santa Anita y el Serenazgo (2015 – 2016)”

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

**AUTOR**

Vicente Tiburcio Orbezo

**ASESOR**

César Enrique Patriau Hildebrandt

Lima, marzo del 2017

## Resumen

Esta investigación se justifica, porque se tiene que mejorar esta política pública de coordinación entre instituciones encargadas de la prevención del delito y faltas, para mejorar la inseguridad ciudadana en el Perú. Tomando como referencia de investigación el distrito de Santa Anita, por ser uno de los distritos con más alto índice de inseguridad.

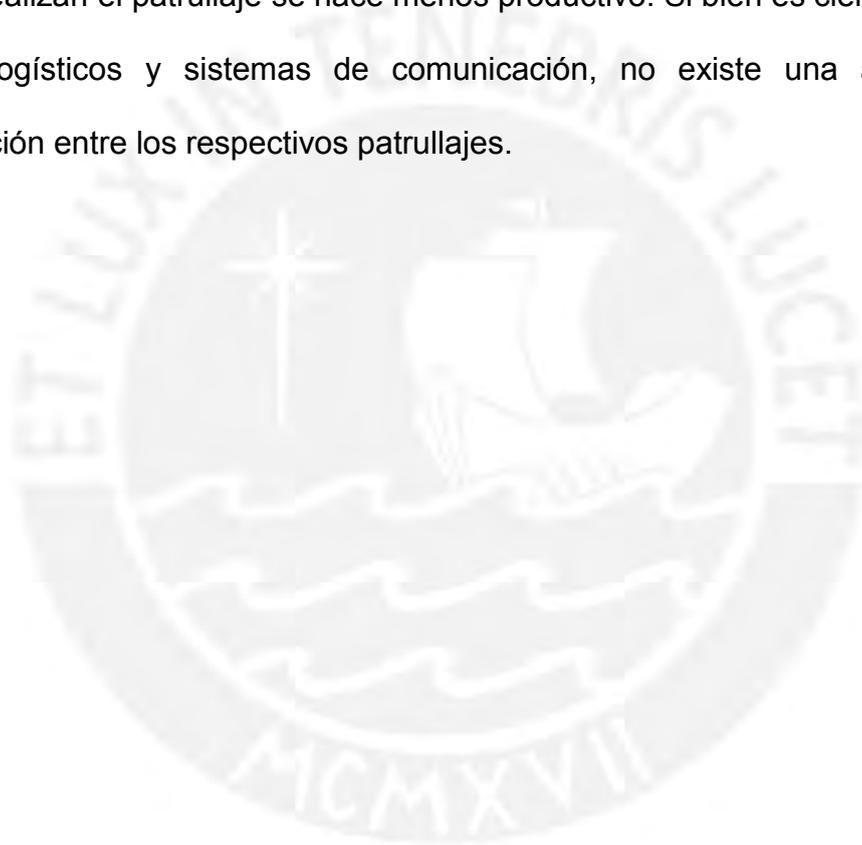
Los objetivos están relacionados y enfocados a los factores que impiden una adecuada coordinación entre ambas instituciones, para hacer frente a la inseguridad ciudadana; y una deficiente coordinación entre estos actores estaría perjudicando las tareas de prevención del delito y faltas.

Para cumplir estos objetivos propuestos se utilizó técnicas y procedimientos del informante clave. Además se aplicaron las guías de entrevista a todos los actores de la prevención del delito y faltas de la PNP y Serenazgo.

Del trabajo de campo se ha obtenido varios problemas, pero para diferenciarlos mejor se agrupo en dos factores. El primero la ausencia de comunicación permanente entre la PNP y la Municipalidad; está relacionado a la poca participación del personal intermedio y operativo en las reuniones, además que nos hay continuidad, a esto se suma la ausencia de comunicación por cuestiones técnicas y logísticas, y la observancia de dos liderazgo. El segundo

está vinculado a los recursos humanos, capacitación y actitud; los cambios y rotación del personal de Serenazgo y cantidad insuficiente del personal PNP y Serenazgo, así como la ausencia de capacitación y la falta de patrullaje a pie.

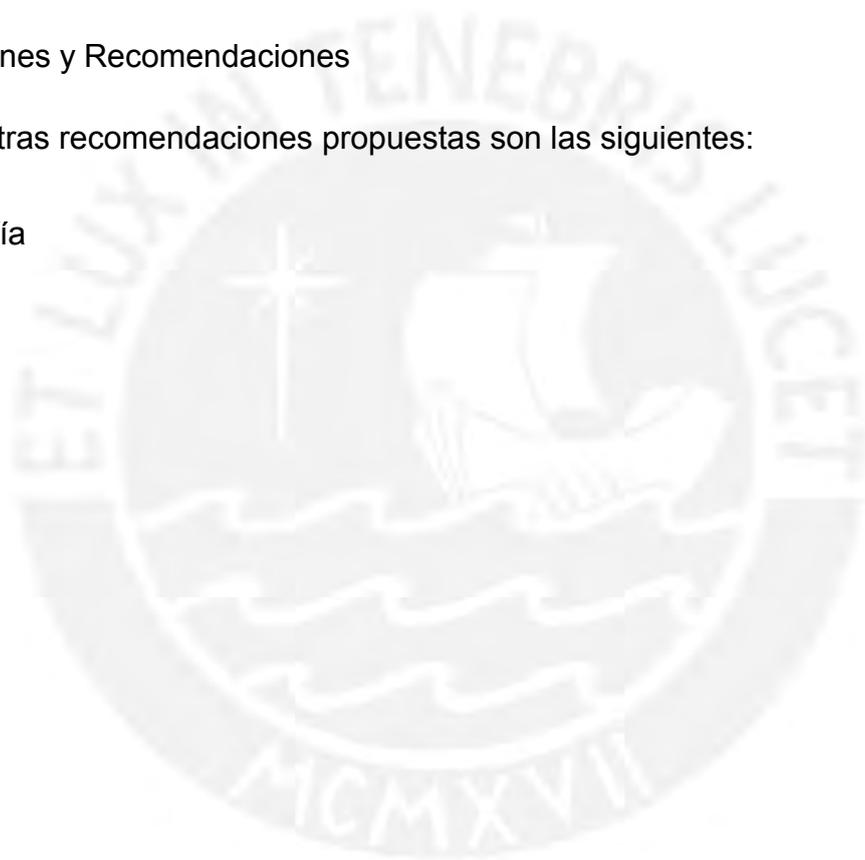
Por consiguiente se estableció la falta de comunicación a nivel directivo, porque las reuniones son esporádicas, lo que limita la coordinación en política pública. Si en ese nivel hay falencias, el nivel de coordinación operativo, entre los que realizan el patrullaje se hace menos productivo. Si bien es cierto existen medios logísticos y sistemas de comunicación, no existe una adecuada coordinación entre los respectivos patrullajes.



## ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b>	06
<b>Capítulo I</b>	09
1. El problema público y la generación de políticas públicas, en materia de seguridad ciudadana	09
1.1 La inseguridad ciudadana como problema público	12
1.2. La implementación de las políticas públicas en seguridad ciudadana por la PNP y el serenazgo	15
1.3. La importancia de la coordinación en temas de seguridad Ciudadana	19
2. Marco normativo e instituciones públicas para hacer frente a la inseguridad ciudadana	20
2.1 Marco normativo PNP	21
2.2 Marco normativo de las municipalidades (serenazgo)	23
2.3 Funciones de la PNP	24
2.4 Funciones del serenazgo	25
3. Trabajos Previos	26
<b>Capítulo II</b>	28
1. Estudio del caso	28
1.1 Comisaría de Santa Anita	28
1.2 Serenazgo de Santa Anita	29
1.3 Los problemas de inseguridad en Santa Anita	30
1.4 Las coordinaciones de la Comisaría y el Serenazgo en Santa Anita	35
1.4.1 La ausencia de comunicación permanente entre la	

PNP y la Municipalidad	37	5
1.4.2 Recursos humanos, capacitación y actitud: una relación complicada, entre la el personal de la PNP y el serenazgo.	42	
2. Buenas Prácticas para tomar en cuenta y extraer ideas	47	
2.1. El caso de Miraflores	47	
2.2. El caso de San Miguel y el Triángulo Estratégico	49	
<b>Capítulo III</b>	51	
Conclusiones y Recomendaciones	51	
Algunas otras recomendaciones propuestas son las siguientes:	53	
Bibliografía	54	
Anexos	58	



## Introducción

La inseguridad ciudadana en el Perú es un tema pendiente. Esta política pública de seguridad ciudadana fue diseñada y formulada en el 2003<sup>1</sup>. Desde la dación de la norma a la fecha, surgieron cambios y modificaciones en el desarrollo de su implementación, ya que los diferentes gobiernos de turno consideraron en su agenda esta problemática y los distintos actores aplicaban estrategias diversas. Es así que, durante las evaluaciones y seguimiento, introdujeron cambios y modificaciones a la Ley<sup>2</sup>. Asimismo dentro la séptima política del Estado del Acuerdo Nacional<sup>3</sup>, se ha considerado a la “erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana”. (Aprobada en la 46 sesión del foro del acuerdo nacional 19NOV2004).

En estos últimos años se consideró a “la seguridad ciudadana como una Política Nacional del Estado”<sup>4</sup>, que originó la formulación del “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018”<sup>5</sup>. Por consiguiente, se encuentra normado y regulado que todas las instituciones del Estado que conforman el CONASEC<sup>6</sup>, y aquellas que no, asuman la responsabilidad de coordinar y cooperar, de acuerdo a los alcances funcionales y administrativos.

---

<sup>1</sup> Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINACEC).

<sup>2</sup> Ley N° 30055 que modifica a la Ley N° 27933.

<sup>3</sup> Aprobada en la cuadragésimo sexta sesión del foro del acuerdo nacional, el 19 de noviembre del 2004.

<sup>4</sup> Aprobada mediante el Decreto Supremo N° 012-2013-IN.

<sup>5</sup> Aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana- CONASEC en sesión del 12 de julio del 2013.

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Es necesario que estas coordinaciones se materialicen en brindarles a los ciudadanos seguridad y tranquilidad, porque esta política pública en el campo operativo es de responsabilidad de las municipalidades y la Policía Nacional, y es necesario que exista la cooperación en diferentes ámbitos, siendo uno de ellas la prevención de la violencia y de los delitos, faltas y contravenciones<sup>7</sup>.

La inseguridad ciudadana se da en los diversos espacios: locales, provinciales y regionales. Para el desarrollo de la presente investigación se ha elegido el distrito de Santa Anita, uno de los diez más inseguros de Lima<sup>8</sup>. (Ministerio Público 2015).

Este trabajo parte de la siguiente premisa: es necesario analizar a las instituciones encargadas de la seguridad y su trabajo de coordinación. La pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cuáles son los principales problemas de coordinación entre la PNP y el serenazgo, para la prevención del delito y faltas en el distrito de Santa Anita?.

El objetivo principal, por lo tanto, consiste en identificar aquellos factores que impiden una adecuada coordinación entre la PNP y el serenazgo en Santa Anita. Para identificar estos factores se realizó un trabajo de campo que incluye nueve entrevistas a informantes clave, personas expertas en la política pública de seguridad ciudadana en el distrito elegido para el estudio: al gerente de

---

<sup>7</sup> Reglamento de la ley del Sinacec, aprobada mediante el Decreto Supremo N°011-2014-IN. Título V coordinación entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, capítulo I Cooperación entre las municipalidades y la PNP en materia de seguridad ciudadana.

<sup>8</sup> Estadística Ministerio Público 2015.

seguridad ciudadana, al jefe de serenazgo, al comisario y a personal policial y de serenazgo en general.

Como consecuencia de las entrevistas se identificó varios problemas que influyen directamente a la prevención del delito y faltas.

La presente investigación es de importancia porque, al revelar estos problemas, se pueda aportar a brindar unas posibles soluciones, que conduzcan a mejorar la política pública de seguridad ciudadana, sobre todo en lo que respecta a la coordinación entre los actores involucrados.

El trabajo está dividido en tres partes. La primera desarrolla el marco teórico y el estado de la cuestión, la segunda expone el estudio del caso y la tercera parte aborda las conclusiones, recomendaciones y bibliografía).

## CAPÍTULO I

### **1. El problema público y la generación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana es una política pública y es importante que las autoridades gubernamentales, a través de los actores comprometidos, coordinen entre sí para el diseño y la implementación de estrategias que permitan hacer frente a esta problemática. Es por ello que la tarea de prevención del delito y faltas, que ejercen la policía y el serenazgo<sup>9</sup>, tiene que ser coordinada, ya que resulta de vital importancia para generar un clima de convivencia entre los ciudadanos.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana tienen que ser integradas y comprendidas dentro de un clima de coordinación permanente. Una deficiente coordinación entre los diversos actores involucrados complicará el desarrollo de una adecuada implementación.

Según Aguilar, “la implementación es un proceso complejo, elusivo y también conflictivo y resulta casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva”. (Aguilar, 1993: 17-48).

---

<sup>9</sup> Como organización municipal, el serenazgo es creado para apoyar las tareas de seguridad ciudadana y prevenir la incidencia delictiva.

Los planteamientos teóricos que procederemos a desarrollar se relacionan con el tema y pregunta de investigación. Esta tesis aborda un problema social –la inseguridad ciudadana- el cual incumbe al Estado a través de los gobiernos nacional, regional y local.

De hecho, el nivel de coordinación que existe en las diversas instituciones públicas resulta de vital importancia. En el caso de este trabajo, el estudio de caso comprende el nivel de coordinación a nivel local, específicamente en el distrito de San Anita. Como señala Renate Mayntz (1995: 157-163), “a las tareas estatales clásicas, cuyo portador no suele ser el Estado nacional unitario, sino un sistema político de diferentes niveles, se agregan ahora más y más las tareas de gestión”. También precisa el autor, lo que ha cambiado es la forma en que el Estado intenta cumplir esas tareas.

Se debe recordar que la investigación nace de la siguiente pregunta: ¿cuáles son los principales problemas de coordinación entre la PNP y el serenazgo, para la prevención del delito y faltas en el distrito de Santa Anita?. Estas instituciones deben asumir acciones propias con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o corporativos, para modificar una situación percibida, conforme lo señalado por Roth (2002). Cabe señalar que las instituciones gubernamentales tienen que estar representadas por autoridades con poder de decisión, conforme Meny y Thoening (1992) señalan.

Tenemos que tener presente que toda política pública está sujeta a cambios, reestructuraciones y evaluación de los objetivos iniciales. En este caso

de investigación, se va a analizar cómo se desarrolla la coordinación para la prevención del delito entre la comisaría<sup>10</sup> de Santa Anita y el Serenazgo.

Al existir funciones compartidas entre ambas instituciones, es requisito principal el factor de comunicación y sobre todo, de coordinación permanente. Es importante identificar cuáles son los problemas de coordinación para, a partir de esto, ayudar a un eficiente proceso de implementación de la política pública de seguridad

Como se ha dicho, el objetivo principal de ésta investigación es identificar los factores que impiden una adecuada coordinación entre la PNP y el serenazgo, para la prevención del delito y faltas en seguridad ciudadana en el distrito de Santa Anita, así como proponer alternativas de solución para mejorar la coordinación entre dichas instituciones.

El Estado peruano aprobó un conjunto de políticas de Estado que constituyen el Acuerdo Nacional<sup>11</sup>. La PNP tiene la responsabilidad –según la séptima política de Estado del Acuerdo Nacional que propugna la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana- de velar por la prevención del delito en todos los espacios geográficos en coordinación con otros organismos comprometidos. Sin embargo, la necesidad y urgencia de

---

<sup>10</sup> La Comisaría: “Es la célula básica de la organización de la Policía Nacional del Perú; depende de las Regiones o Frentes Policiales. Despliega la labor de prevención, seguridad e investigación. También mantiene una estrecha relación con los Gobiernos Regionales, Locales y la Comunidad, quienes promueven la participación en actividades a favor de la seguridad ciudadana, así como el desarrollo económico y social”. (Art.33° de la Ley PNP, aprobado por Decreto Legislativo N° 1148 diciembre 2012).

<sup>11</sup> Aprobada en la cuadragésimo sexta sesión del foro del acuerdo nacional, el 19 de noviembre del 2004.

seguridad ha ocasionado preocupación en los gobiernos locales y originado la aparición de cuerpos de vigilancia municipal, por eso se hace indispensable que ambas instituciones coordinen en forma permanente.

### 1.1 La inseguridad ciudadana como problema público

El problema de inseguridad ciudadana es considerado un problema público. Por eso es tratado en documentos oficiales, por ejemplo en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2003)<sup>12</sup>, modificada mediante Ley N° 30055 (2013)<sup>13</sup>. Define a la seguridad ciudadana de la siguiente forma: “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 utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”<sup>14</sup>.

Gary Becker (1995) se pregunta: “¿Cuándo un problema es un problema público?, ¿qué condiciones deben darse?”. Entonces el autor dice que este debe ser reconocido como una dificultad social. Asimismo, Olavarría 2007 señala, que los problemas públicos limitan el bien común.

En su momento la inseguridad ciudadana ha sido reconocida como un problema público y el Estado Peruano, a través de los gobiernos de turno, lo

<sup>12</sup> Ley N° 27933 emitido durante el gobierno del Presidente del Perú Alejandro Toledo Manrique.

<sup>13</sup> Ley N° 30055, Ley que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; emitido durante el mandato del gobierno del Presidente del Perú Ollanta Humala Tasso el 13 de junio del 2013.

<sup>14</sup> Art. 2.- Seguridad Ciudadana Ley N° 27933.

asumió como tal. De hecho, para Aguilar (1993) “los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles”.

La política pública de seguridad ciudadana abarca a diversas instituciones públicas que asumen responsabilidades de conformidad a sus competencias funcionales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) está integrado por: la Presidencia del Consejo de Ministros y por los ministerios de Salud, Educación, Justicia, Interior, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Comercio Exterior y Turismo, Desarrollo e Inclusión Social y de la Mujer y poblaciones vulnerables. También asumen este compromiso: el Poder Judicial, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo, la PNP, el Sistema Penitenciario Nacional, los gobiernos; regionales, provinciales y locales. Además se considera al Consejo Nacional de la Prensa y a la Sociedad Nacional de Seguridad<sup>15</sup>.

Es importante, que este problema público de inseguridad ciudadana, sea asumido con responsabilidad y con un espíritu de coordinación permanente entre las instituciones responsables para optimizar los servicios que se brinda a la población. Lo anterior, en directa relación con lo señalado por Majone partir de lo desarrollado por el autor Majone (1997, 2001) para quien “en algún momento habrá que dar razones y argumentos de por qué se definió de cierta manera un problema y por qué se optó por un curso de acción específico para su solución”,

---

<sup>15</sup> Art. 7 Ley N° 30055, Ley que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana.

Como se ha dicho, las políticas públicas corresponden “al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig 1992). La comisaría y el serenazgo de Santa Anita se encuentran investidos de poder público y quienes lo representan (el comisario, el alcalde) tienen legitimidad gubernamental.

En este contexto, las autoridades comprometidas, en la política pública de seguridad ciudadana, deben coordinar y unirse a esta lucha en forma democrática. Esto implica que quienes tienen que hacer frente a ésta violencia social para ejercer la prevención del delito (PNP y Serenazgo) deben compartir toda información oportuna y necesaria. Por consiguiente, ambas instituciones deben coordinar en forma permanente.

Es importante que en una política pública de seguridad ciudadana, en su implementación y ejecución por parte de los actores responsables de la prevención del delito, las acciones sean plasmadas en un plan rector para ser medidas de acuerdo a su desarrollo; pero este plan matriz debe ser flexible para poder incorporar cambios de acuerdo a evaluaciones o modalidades delictivas. Por consiguiente, las coordinaciones tienen que ser permanentes. Una política pública de calidad debe incorporar contenidos u orientaciones, mecanismos o instrumentos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004: 4).

Por otro lado los autores Bergara y Pereyra indican: “que la estabilidad, adaptabilidad, credibilidad y transparencia de las políticas dependen de la forma en que se proponen, se debaten y se ponen en práctica”. (Bergara y Pereyra 2005). Por eso, durante el proceso de regulación de la política pública de seguridad ciudadana, son clave las coordinaciones, reuniones o contactos permanentes entre los diferentes actores, que son responsables de enfrentar este problema social.

## **1.2 La implementación de las políticas públicas en seguridad ciudadana por la PNP y el serenazgo**

Para Bardach (1978) “la implementación es el proceso entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado eslabón perdido”. Asimismo, Pressman y Wildavsky (1976) señalan que “la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas”.

Al desarrollar la implementación, es importante que se formule la pregunta: ¿qué instituciones públicas son las encargadas de ejercer las funciones para la prevención del delito y faltas? Los actores directos en el campo operativo de prevención del delito y falta, son la Policía Nacional del Perú<sup>16</sup> y las municipalidades, a través de los cuerpos de serenazgo.

---

<sup>16</sup> Es una institución tutelar del Estado peruano, creada con el fin que cumplan la misión asignada en la Constitución Política del Perú Art. 166.

La implementación de la política pública de seguridad ciudadana se desarrolla a través de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana, implementada por el nivel más alto del gobierno encabezado por el Presidente de la República y ejercida por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), presidido por el Presidente del Consejo de Ministros (PCM).

El 2013 se definieron seis objetivos estratégicos. Los cinco primeros objetivos están relacionados a la prevención de delitos y faltas. Además, se menciona que sobre la PNP y las municipalidades recae la responsabilidad inicial de hacer frente a la inseguridad ciudadana; por lo tanto, tal como se ha insistido, es primordial la coordinación entre ambas instituciones.

En este sentido, estos objetivos deben ser implementados con políticas estratégicas, considerando la comunicación y coordinación permanente como eje de sus acciones operativas y administrativas. Dichos objetivos han sido establecidos para fortalecer y articular el SINACEC<sup>17</sup>. También para implementar espacios y lugares seguros, donde exista un clima convivencia social. Asimismo buscar la reducción de riesgos social, que sean propiciados por actos delictivos. De esta manera se debe promover la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana. Por consiguiente se debe fortalecer a la Policía Nacional para que sea una institución más eficiente y se debe mejorar el sistema de administración de justicia.

---

<sup>17</sup> Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

La formulación y aprobación de este Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018<sup>18</sup>, se instituyó a fin de brindar resultados al servicio del ciudadano. Pero se debe desarrollar en forma integral y coordinadamente para hacer frente a la violencia y delincuencia en el Perú; para eso se requiere de la participación, compromiso y lazos de coordinación entre todos los actores. Eso no es algo sencillo de conseguir. Como señala Aguilar (1993), “la implementación se vuelve un proceso muy complejo y es casi imposible hallar una fórmula que configure una acción colectiva armónica y efectiva”.

En el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018 se consideró a las instituciones públicas encargadas de brindar los servicios esenciales, las cuales se detallan en el cuadro siguiente:

---

<sup>18</sup> Aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana CONASEC en sesión del 12 de julio de 2013. Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-IN como Política Nacional del Estado Peruano el 28 de julio de 2013.

## INSTITUCIONES QUE BRINDAN SERVICIOS DE APOYO DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ

Formulación y Gestión de la Política Pública	Evaluación y Supervisión de la implementación de la Política Pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.</li> <li>➤ Consejo Nacional de Política Criminal.</li> <li>➤ Grupo de trabajo multisectorial de coordinación para el combate contra la corrupción y el crimen organizado.</li> <li>➤ Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal.</li> <li>➤ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA.</li> <li>□ Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas.</li> <li>➤ Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.</li> <li>➤ Comisión Multisectorial encargada de la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.</li> <li>➤ Consejo Nacional de Política Criminal.</li> <li>➤ Grupo de trabajo multisectorial de coordinación para el combate contra la corrupción y el crimen organizado.</li> <li>➤ Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal</li> <li>➤ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, DEVIDA</li> <li>➤ Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas</li> <li>➤ Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.</li> <li>➤ Comisión Multisectorial encargada de la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021.</li> <li>➤ Congreso de la República.</li> <li>➤ Ministerio del Interior.</li> <li>➤ Ministerio de Economía y Finanzas (a través de la Dirección General de Presupuesto Público, que evalúa el diseño y ejecución de los programas de presupuesto por resultado).</li> <li>➤ Sistema Nacional de Control.</li> <li>➤ Consejo Nacional de la Magistratura.</li> <li>➤ Órganos disciplinarios y de asuntos internos de las instituciones de seguridad y justicia.</li> <li>➤ Policía Nacional.</li> <li>➤ Ministerio Público.</li> <li>➤ Poder Judicial.</li> <li>➤ Fuero Militar Policial.</li> <li>➤ Defensoría del Pueblo, medio de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>

**Elaboración:** Propia, fuente Ministerio del Interior 2013.

### 1.3 La importancia de la coordinación en temas de seguridad ciudadana

Desde el principio del presente estudio se ha insistido en la importancia de la coordinación en materia de seguridad ciudadana, tarea en la que se encuentra comprometida la Policía Nacional del Perú y el serenazgo. En tal sentido, esta investigación desarrollará las principales dificultades de coordinación existente entre ambas instituciones y como afecta en las acciones tendentes a la prevención del delito en el distrito de Santa Anita.

Las instituciones del Estado tienen que desarrollar formas de coordinación permanentes para cumplir sus tareas. Como señala Renate Mayntz el Estado nacional unitario no es el portador único de las tareas estatales clásicas, sino que ahora existe un sistema político administrativo de diferentes niveles (Mayntz 1995).

En este sentido, el Estado Peruano, en la necesidad de atender la seguridad ciudadana, dio la Ley N° 27933 “Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, que define aquella como la acción integrada que desarrolla el Estado, principalmente entre la Policía Nacional del Perú y el cuerpo de serenazgo, con la colaboración de la ciudadanía.

Entonces, la coordinación es muy importante puesto que sin ella las Instituciones no podrían llevar adelante sus objetivos de seguridad ciudadana; como ejemplo de sus efectos positivos se puede citar el caso de la Municipalidad de Miraflores, en donde se aplicó la estrategia “Miraflores 360° - Todos juntos

por la Seguridad Ciudadana”, que rompió el clásico esquema del trinomio Comunidad-Municipio-Policía, estableciendo un nuevo mecanismo de coordinación que involucra a todas las instituciones, principalmente los bomberos, empresas privadas y representantes del sector educación y salud; este esfuerzo, sumado a un aporte tecnológico y logístico, ha llevado a este distrito a ser el ganador por dos años consecutivos (2011-2012) del premio a las “Buenas prácticas en gestión pública”, en la categoría de seguridad ciudadana. (Municipalidad de Miraflores).

## **2. Marco normativo e instituciones públicas para hacer frente a la inseguridad ciudadana**

Cada nivel de gobierno, según la Ley de Seguridad Ciudadana, está representado de la siguiente manera: nacional (Interior, salud, educación, Transporte y comunicaciones, economía y finanzas etc.), regional (salud, educación, PNP etc.) y local (municipalidad, PNP, cuerpo de serenazgo, etc.). Asimismo la seguridad ciudadana, como fenómeno social, debe ser abordada por instituciones comprometidas para lograr la seguridad en la comunidad. Repitiendo nuevamente, dichas instituciones llamadas a dicha labor son, principalmente, la PNP y el serenazgo.

Estas instituciones tienen un marco normativo y comparten tareas o labores, especialmente de coordinación, para el cumplimiento de las funciones. Esto se ve a continuación:

## 2.1. Marco normativo PNP

### a) Constitución Política del Perú (Art.166° y 197)<sup>19</sup>.

En estos artículos constitucionales se desarrolla la misión fundamental de garantizar, mantener y restablecer el orden interno<sup>20</sup> y otros. Asimismo se establece como las municipalidades deben desarrollar la seguridad ciudadana, con la cooperación de la PNP de acuerdo a Ley<sup>21</sup> (Constitución Política del Perú, 1993).

### b) Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

En esta política, se parte de una dirección integrada de seguridad ciudadana en el cual no depende exclusivamente de la Policía Nacional, sino de la alianza con los vecinos organizados y las autoridades municipales. Asimismo adquiere relevancia el rol de las comisarías por tener mayor contacto con la ciudadanía. También las autoridades policiales, de conformidad con los artículos 14°, 15° y 16°, tienen un lugar establecido en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a nivel de los comités regionales, provinciales y distritales (Ley N°27933 - 2003).

<sup>19</sup> CPP.- Publicada el 30 de diciembre de 1993, durante el gobierno de Presidente de Perú Ing. Alberto Fujimori Fujimori.

<sup>20</sup> Art. 166°.-“ La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar..... Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad....Previene, investiga y combate la delincuencia.....”

<sup>21</sup> Art. 197°.- “Las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.

**c) Decreto Legislativo N°1148<sup>22</sup>**

Ley de la Policía Nacional del Perú (artículos 2°, 3°, 9°, 10°, 11°, 16°, 31°, 37°, 54° y 57° y segunda disposición complementaria transitoria. (Decreto Legislativo N° 1148 - 2012).

**d) Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.**

En este reglamento se asignan las funciones a la PNP, en lo que respecta a la seguridad ciudadana. A la letra dice: “Garantizar la seguridad ciudadana mediante acciones de prevención, investigación, apoyo, orientación y protección a la comunidad. Para tal fin, organiza y capacita a las entidades vecinales con el propósito de lograr su efectiva participación, manteniendo estrecha coordinación con las autoridades del lugar y otras organizaciones civiles”<sup>23</sup>. (Ley Orgánica de la PNP Decreto Supremo N° 008-2000-IN. Art. 9 numeral 9.4). Asimismo reglamenta los comités cívicos de apoyo a la policía<sup>24</sup>.

**e) Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN<sup>25</sup>.**

Esta resolución norma el manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, en cinco capítulos.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo que ha sido publicado el 11 de diciembre del 2012, durante el gobierno del Presidente del Perú Ollanta Humala Tasso.

<sup>23</sup> Art. 9 numeral 9.4 de La Ley Orgánica de la PNP. Se emitió el DS durante el gobierno del Presidente del Perú Alberto Fujimori Fujimori el 04 de octubre del 2000.

<sup>24</sup> Decreto Supremo N°008-2000-IN del 04 de octubre del 2000. Art. 68, 68.1, 68.2. “Comités Cívicos de apoyo a la Policía, tienen por finalidad fortalecer los vínculos de amistad y cooperación entre las dependencias policiales y la comunidad”.

<sup>25</sup> RM que fue publicada el 12 de junio del 2006, durante el mandato constitucional del Presidente del Perú Alejandro Toledo Manrique.

**f) Decreto Legislativo N° 1150<sup>26</sup>.**

Decreto Legislativo que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú. Además señala que la PNP es “una institución profesional, jerarquizada, disciplinada y subordinada al poder constitucional, donde la disciplina constituye uno de los bienes jurídicos fundamentales para preservar el servicio policial; la sociedad requiere confianza en su institución policial”. (Decreto Legislativo N° 1150 – 2012)

**g) Decreto Supremo N° 011-2013-I<sup>27</sup>**

Que, regula el decreto legislativo del régimen disciplinario de la PNP, fue publicada el 11 de junio del 2013.

**2.2. Marco normativo de las municipalidades (cuerpo de serenazgo)**

**a) Constitución Política del Perú (Art. 195° numeral 5 y 197°).**

Señala “que los gobiernos locales prestan servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Organizan, reglamentan y administran los servicios públicos locales de su responsabilidad. Además precisa que las municipalidades brindan

<sup>26</sup> Decreto Legislativo que fue publicada el 11 de diciembre 2012, durante el gobierno del Presidente del Perú: Ollanta Humala Tasso.

<sup>27</sup> Decreto Supremo que se dio durante el gobierno del Presidente del Perú: Ollanta Humala Tasso.

servicios de seguridad ciudadana en cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”. (Constitución Política del Perú - 1933).

**b) Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana N° 27933<sup>28</sup>.**

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana es presidido por el alcalde de su respectiva jurisdicción. (Ley 27933 - 2003).

**c) Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972<sup>29</sup> (artículos 20 numeral 19 y 85° 1.1).**

En el primer artículo señala como una de las atribuciones del alcalde el “cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y de la Policía Nacional”. En el segundo artículo especifican las funciones de las municipalidades relacionado a la seguridad ciudadana, precisando las tareas específicas del cuerpo de serenazgo. (Ley 27972 - 2003).

### **2.3. Funciones de la PNP**

En Título I, artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267, se nombran veintitrés, que el personal policial debe desarrollar en el cumplimiento de la misión encomendada, de conformidad al artículo 166 de la Constitución Política del Perú. Las que más se encuentran correlacionadas al trabajo de investigación

<sup>28</sup> Promulgada durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique.

<sup>29</sup> Ley Orgánica publicada el 27 de mayo del 2003, durante el mandato presidencial del Dr. Alejandro Toledo Manrique.

son las siguientes: “Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público y la seguridad ciudadana; Promover e implementar mecanismos de coordinación y articulación en favor de la de la seguridad ciudadana; Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público; Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de los delitos y faltas previstas en el Código Penal y leyes especiales”.

#### **2.4. Funciones del Serenazgo<sup>30</sup>**

En la Ley Orgánica de las Municipalidades se otorga las atribuciones al alcalde, a fin que las disposiciones municipales pueda hacerlas cumplir con el auxilio del serenazgo. Asimismo en el artículo 85 en el numeral 3.1 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, se le otorga las funciones específicas a las municipalidades distritales que pueden organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crean conveniente de acuerdo a las normas municipales.

La municipalidad de Santa Anita a través del Gerente de Seguridad estableció ciertas funciones internas para que el cuerpo de serenazgo las ejecute en su labor diaria. Es así que se desarrollaron algunas funciones que se relacionan con el tema de investigación: “Planificar y ejecutar operaciones de patrullaje general y selectivo, en apoyo de la Policía Nacional del Perú. Garantizar la tranquilidad, orden, seguridad y moralidad pública del vecindario”.

---

<sup>30</sup> No se encuentran normadas las funciones del serenazgo en la Ley Orgánica de las municipalidades.

### 3. Trabajos previos

Se han identificado algunos aportes previos que coinciden con el campo de estudio que aborda el presente trabajo. En la investigación “La Policía Nacional del Perú y su rol fundamental en la seguridad ciudadana”, del Coronel PNP Begazo de Bedoya, Hugo Alberto y otros, se establece que “la inseguridad ciudadana y el clima de violencia es generalizada y que los alcaldes interpretan equivocadamente sus funciones y genera descoordinación con la PNP”.

Asimismo, en la tesis “Limitada participación ciudadana y coordinación de actores en la prevención del delito a nivel local: caso de San Juan de Miraflores”. (Molina Zambrano 2016). Concluye que existe una escasa y mala coordinación entre tres actores decisivos para hacer frente a la prevención del delito: comunidad, municipalidad y policía. Además, se añade que existe una perjudicial utilización política de parte de la autoridad local en la lucha contra la seguridad ciudadana.

De otro lado, en la tesis “Análisis de la oferta de capacitación en los gobiernos locales de mayor índice de inseguridad de Lima metropolitana para la atención de la problemática vinculada con la labor policial en materia de seguridad ciudadana, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014”. (Espinoza Barrientos 2015). Concluye en varios problemas que vienen afectando la seguridad ciudadana; uno de ellos es la “ poca coordinación entre los gobiernos locales y la PNP en el tema operativo”. El autor señala que si bien esta coordinación se viene incrementando a través de los patrullajes integrados, no existe “una unidad de comando de dichas operaciones por cuanto ambas

instituciones siguen dirigiendo por separado sus acciones, duplicando esfuerzos en el patrullaje preventivo”. (Espinoza Barrientos 2015).

Ya fuera del Perú, en el texto “La Coordinación Policial.- Metodología para una gestión eficiente del Sistema Policial”, el autor, que es jefe de la Policía Local de Aranjuez (Madrid), señala que la creciente y cambiante sociedad contemporánea trae consigo la necesidad de la adaptación policial para hacer frente a la delincuencia, partiendo principalmente por la interrelación policial y un real proceso de cooperación y coordinación entre los cuerpos policiales, para evitar duplicidad de esfuerzos y cumplir las funciones asignadas en materia de seguridad pública; para ello, relata el autor, se han diseñado en dicha ciudad europea programas operativos de mejora de la coordinación policial que incluyen un análisis de la evolución de la seguridad ciudadana, el intercambio de información y actuaciones conjuntas. (La Fuente, 2014).

Todos estos trabajos citados demuestran que, en materia de seguridad ciudadana, el tema de la coordinación ha generado interés en investigadores. Sin embargo, cada caso puede ser diferente. Cada ciudad o localidad tiene características específicas. A continuación, se desarrollará el estudio de caso propuesto: la coordinación entre la PNP y el serenazgo, en Santa Anita.

## **CAPÍTULO II**

### **1. Estudio de caso**

El distrito de Santa Anita, creado por Ley N° 25116<sup>31</sup>, es uno de los distritos de Lima y limita por el norte con el distrito de El Agustino, por el noreste y este con el distrito de Ate, por el sureste y sur con el distrito de Ate y por el Suroeste, Oeste y Noroeste con el distrito de El Agustino.

Tiene una extensión geográfica de 10, 069 KM<sup>2</sup> y una población creciente. Al 2015 con 228,422 habitantes, alcanzó una densidad poblacional de 21,367<sup>hab.</sup>/km<sup>2</sup>. (Boletín Especial N° 18 estimación 2015 – INEI). Asimismo su geografía es en un 98% urbano (Municipalidad de Santa Anita 2016).

Aparte de ello, en su jurisdicción están las sedes de instituciones públicas y privadas, entre las más importantes, la Universidad Particular San Martín de Porres, el moderno Mercado Mayorista de Lima, el Mercado de Productores y el centro comercial Mall Aventura Plaza, el más grande de la zona este de Lima.

#### **1.1 Comisaría de Santa Anita**

Se encuentra ubicada en el Jr. Ciro Alegría N° 555 – Cooperativa La Universal. Al ser célula básica y orgánica de la Policía Nacional del Perú, extiende su capacidad operativa y administrativa en el espacio geográfico del

---

<sup>31</sup> Se instituye a distrito el 25 de octubre de 1989, durante el gobierno del presidente Alan García Pérez.

distrito: En las 11 urbanizaciones, 14 cooperativas, 26 asociaciones y 11 asentamientos humanos.

La comisaría para desarrollar una política pública de seguridad ciudadana, tiene una estructura multifuncional en los diversos servicios a la comunidad. Desde la atención al público, labores de patrullaje motorizado, investigaciones en el campo del delito y faltas, violencia familiar y medida de protección. Para el desarrollo de sus actividades en cuanto a recursos humanos, a diciembre del 2015 llegó a 67 policías, al 18 de febrero del 2016 este número fue incrementado a 72 y a agosto 2016 se llegó a 106 efectivos policiales. También cuenta con seis patrulleros policiales para el cumplimiento del servicio.

De esta manera, en forma conjunta con la municipalidad, organiza el patrullaje de prevención de delitos y faltas en cuatro sectores, 16 sub sectores y 43 cuadrantes. Asimismo realiza el patrullaje integrado con la municipalidad (cuerpo de serenazgo), en tres turnos de 07.00 a 15.00, 15.00 a 23.00 y de 23.00 a 07.00.

## **1.2 Serenazgo de Santa Anita**

El personal de serenazgo que cubre el patrullaje motorizado, tiene el apoyo de una Central de Monitoreo y Vigilancia – CEMVI (observatorio del delito), quienes regulan los servicios y apoyos al ciudadano. Este observatorio y monitoreo cuenta con 57 cámaras de video y vigilancia que permite coleccionar, resolver, estudiar y coordinar la información.

Para los diferentes servicios de patrullaje a pie y motorizado, el serenazgo cuenta con un total de 111 serenos, de los cuales 49 son choferes y 62 son para la cobertura del patrullaje a pie, mientras que 09 se quedan en las casetas de vigilancia. Asimismo cuenta con radios base 25 y Handy 62. Además emplean 16 unidades móviles y cinco motos lineales en el patrullaje motorizado.

### **1.3 Los problemas de inseguridad en Santa Anita**

Para enfrentar su problemática, el Municipio de Santa Anita, ha incrementado su personal en la Gerencia de Seguridad Ciudadana, principalmente el serenazgo, e incluso ha formado grupos especiales como el denominado GOES (Grupo de Operaciones Especiales), el cual es integrado por personal de serenazgo previamente seleccionado, capacitado y especializado en técnicas de reducción, que opera con apoyo del personal PNP, principalmente en la erradicación del consumo de drogas o embriaguez en el distrito.

La mayor incidencia delictiva dentro del distrito se da entre los días viernes y sábado, principalmente en los puntos críticos de su jurisdicción; sin embargo, en una gran parte de los delitos cometidos en dicho distrito, se presenta en el caso de violencia familiar y las agresiones físicas, siendo la característica común a ellos, la ingesta de alcohol, principalmente en reuniones sociales abiertas al público (polladas, anticuchadas, etc.).

En el caso de delitos y faltas contra el patrimonio, generalmente se presentan casos cometidos al paso, contra transeúntes principalmente en los

paraderos de buses públicos y excepcionalmente cometidos a viviendas, en el que las características del accionar delictivo son con el uso de motocicletas y moto taxis entre dos o más delincuentes comunes.

De otro lado, en cuanto a recursos humanos para enfrentar la problemática, principalmente delincuencia, se señala en el Plan de Seguridad Ciudadana que Santa Anita es uno de los distritos que cuenta con menor cantidad de personal policial.

Tomando como referencia el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social del Comité Distrital de Santa Anita (2016), apreciamos que este distrito tiene los siguientes problemas de seguridad ciudadana:

- ❖ 21.52%.- Consumo de bebida alcohólica en la vía pública.
- ❖ 17.76%.- Consumo de drogas.
- ❖ 14.51%.- Violencia familiar.
- ❖ 12.02%.- Agresión física.
- ❖ 08.21%.- Hurto simple y agravado.
- ❖ 08.21%.- Robo simple y agravado.
- ❖ 16.72%.- Otros delitos y faltas.

Sin embargo, la Comisaría PNP de Santa Anita, en cuanto a incidencia delictiva desde enero a julio de 2016, muestra el siguiente comportamiento del accionar delincuencia:

<b>INCIDENCIA DELICTIVA COMISARÍA PNP SANTA ANITA (Periodo ENE-JUL2016)</b>		
<b>N°</b>	<b>TIPO DENUNCIAS</b>	<b>CANTIDAD DENUNCIAS</b>
1	CONTRA LA VIDA, EL CUERPO Y LA SALUD	69
2	CONTRA LA LIBERTAD	36
3	CONTRA EL PATRIMONIO	489
4	CONTRA LA FÉ PÚBLICA	0
5	CONTRA EL ORDEN MONETARIO	0
6	CONTRA EL TERRORISMO	0
7	CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1
8	CONTRA LA TRANQUILIDAD PÚBLICA	0
9	CONTRA ACTOS VANDÁLICOS	0
10	TENENCIA ILEGAL DE ARMAS	1
11	VIOLENCIA FAMILIAR	212
12	OTROS	230
<b>TOTAL</b>		<b>1038</b>

**Elaboración:** Propia. Fuente: Región Policial Lima. (Incidencia delictiva Comisaría PNP Santa Anita de la División Territorial Este 2).

Asimismo, a continuación tenemos un cuadro comparativo de la incidencia delictiva del 2014 y 2015, conforme se aprecia a continuación:



**Elaboración: Propia. Fuente: Comisaría de Santa Anita.**



**Elaboración: Propia. Fuente: Comisaría de Santa Anita.**

Cabe señalar que en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social del distrito de Santa Anita (2016), se señala que la reducción de la incidencia delictiva se ha dado gracias a la aplicación de una serie de toma de decisiones adoptadas en las sesiones del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Santa Anita y al compromiso de ejecutarlas coordinadamente; sin embargo llama la atención que cada entidad (la municipalidad y la PNP) arroja en forma independiente sus resultados y que estos no son consensuados, lo que de por sí ya expresa un serio problema de coordinación a niveles elementales.

Ahora bien, respecto al personal y medios logísticos de la Comisaría PNP Santa Anita, en el cuadro que mostramos a continuación se ve el rol de servicios y la cantidad de persona asignado a cada función. Como vemos, hay un solo efectivo dedicado a las labores de inteligencia y dos efectivos que prestan servicios en la Oficina de Participación Ciudadana<sup>32</sup>. Ellos obtienen información de inteligencia y movilizan a personal policial y de apoyo del serenazgo, previa autorización y coordinación del comisario.

ROL DE SERVICIO DE LA COMISARÍA SANTA ANITA (31AGO2016 AL 01SET2016)		
	Efectivos	Turno
1. Comisario (Órgano de Comando)	1	Diario
2. Jefe de Permanencia	1	07.00 – 07.00
3. Oficina de Inteligencia	1	07.00 – 15.00
	2	15.00 – 23.00
4. Patrullaje a pie	4	07.00 – 07.00
5. Patrullaje integrado	3	07.00 – 15.00
6. Patrullaje integrado	1	15.00 – 23.00
7. Patrullaje motorizado	10	07.00 – 07.00
8. Motociclista	2	07.00 – 07.00
9. Oficina de Participación Ciudadana	2	07.00 – 16.00
10. Puesto respuesta inmediata	2	07.00 – 07.00

**Elaboración: Propia. Fuente: Comisaría de Santa Anita.**

Ahora bien, el patrullaje policial motorizado es realizado con seis (06) patrulleros, quienes reciben indicaciones directamente de su central de operaciones de la comisaría pero no tienen un medio de comunicación radial con

<sup>32</sup> Área de reciente creación en las Comisarias a niveles nacionales y orientados a la captación de personas de la sociedad civil de la jurisdicción, para que participen en apoyo de información y labor social de la Policía a la ciudadanía.

el serenazgo para que puedan articular las coordinaciones operativas ante un hecho que requiera atención.

Por otro lado, el personal policial que presta apoyo en el patrullaje integrado es escaso. En los turnos de 07.00 a 15.00 y de 15.00 a 23.00 horas, solamente se cuenta con seis (06) efectivos y con dos efectivos (02) para el turno de 23.00 a 07.00 horas (esto incluso puede variar cuando este personal es llamado a cumplir otras funciones propias del servicio). Esto perjudica la capacidad de atención a la ciudadanía y hace todavía más necesario que la coordinación con el serenazgo sea lo más efectiva posible.

#### **1.4 La coordinación de la comisaría y el serenazgo en Santa Anita**

En este punto, siendo la coordinación un factor esencial en la política pública de seguridad ciudadana, vamos a identificar las deficiencias en cuanto a coordinación se refiere entre el Serenazgo y la Comisaría PNP de Santa Anita, y ello en base a las entrevistas realizadas a informantes clave.

Con el propósito de tener un escenario lo más completo posible sobre el nivel de coordinación entre las autoridades comprometidas con la política pública de seguridad ciudadana en Santa Anita, (principalmente entre los actores directos en el campo operativo) se ha optado por utilizar la herramienta de investigación de los “informantes clave”. Estos informantes han sido seleccionados con el fin de obtener información directa y esencial para determinar cómo es el proceso de coordinación entre el serenazgo municipal y

la PNP. La selección abarca los niveles directivos, mandos intermedios y operativos. En el caso del serenazgo de Santa Anita, se eligió al:

- ❖ Gerente de Seguridad Ciudadana de Santa Anita, porque coordina directamente con la alcaldía, con el comisario y tiene a su cargo la formulación del plan de seguridad ciudadana.
- ❖ Supervisor de serenazgo, quien aplica las directivas internas, se encarga de la capacitación, y verifica el cumplimiento del plan de seguridad ciudadana.
- ❖ Jefe de grupo del serenazgo, quien distribuye los servicios, coordina directamente en el campo con su personal y mantiene contacto con el observatorio del delito.
- ❖ Chofer de patrullero integrado del serenazgo, encargado de cubrir su sector de responsabilidad, de informar de las novedades e interactuar con la comunidad.
- ❖ Responsable del observatorio del delito de serenazgo, a través de las cámaras instaladas en los puntos críticos y otras zonas sensibles, que informa inmediatamente al serenazgo y policía sobre las novedades que se presentan respecto a la comisión de delitos y faltas.

Y en el caso de la comisaría de Santa Anita, se entrevistó al:

- ❖ Comisario, que coordina directamente con el municipio como parte integrante del comité distrital de seguridad ciudadana, instruye a su personal y da las indicaciones para el cumplimiento de las coordinaciones.

- ❖ Oficial de guardia, quien recibe las novedades de los patrulleros, del serenazgo y del sistema 105, comunicando y monitoreando al personal policial de los patrulleros para las intervenciones policiales.
- ❖ Encargado del área de operaciones, quien planifica el patrullaje policial motorizado propio y de apoyo, según las estadísticas delictivas.
- ❖ Chofer de patrullero, responsable de la seguridad en su respectivo sector, quien recibe indicaciones para intervenir y comunica las novedades presentadas.

Luego de leído y analizado el contenido de las entrevistas realizadas, se han identificado algunos problemas en la coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el serenazgo del Municipio de Santa Anita. Esto se detalla a continuación:

#### **1.4.1 La ausencia de comunicación permanente entre la PNP y la Municipalidad**

La comunicación en toda organización es importante a nivel interno y mucho más todavía si es interinstitucional; actualmente las entidades tienen plena conciencia sobre sus resultados positivos y las consecuencias negativas que podría traer su no aplicación.

En este sentido debemos entender que la comunicación interinstitucional entre los responsables de una política pública es esencial, en este caso entre la municipalidad de Santa Anita (que tiene a su cargo el serenazgo) y la PNP, a

efectos de llevar adelante, juntos y de la mejor manera, todo lo que tiene que ver con la política de seguridad ciudadana.

Sin embargo, la coordinación y comunicación interinstitucional entre la comisaría de Santa Anita y la municipalidad podría mejorar. De acuerdo con los testimonios recogidos en el trabajo de campo, las reuniones entre ambas instituciones son, en el mejor de los casos, mensuales. Lamentablemente, y esto es algo que revela desorganización, no existen actas de reuniones para poder determinar la cantidad, los acuerdos alcanzados y conocer, sobre todo, quiénes son los participantes. A través de las entrevistas se ha podido establecer que en estas reuniones de coordinación, si bien participan las autoridades de la jurisdicción, no participan los niveles intermedios ni operativos. Esto lo confirma el encargado de operaciones de la comisaría<sup>33</sup>:

“Muy pocas veces he participado en estas reuniones no voy a las reuniones, el que va es el señor comisario con el gerente de seguridad ciudadana, con el comisario de Villa Hermosa”.

Estas deficiencias en la coordinación, se evidencian con lo que refiere el Jefe de Grupo del serenazgo<sup>34</sup>:

“Mire al inicio de este año (2016)... se estaba dando una reunión semanal... pero se ha dejado en el camino, básicamente yo lo veo así, soy bastante claro en decirlo porque las coordinaciones tienen que hacer de manera puntual... prácticamente a principios de año se daba una reunión

---

<sup>33</sup> Entrevista efectuada en la Comisaría de Santa Anita en el mes de diciembre del 2016.

<sup>34</sup> Entrevista realizada en una de las oficinas del Observatorio del Delito de la Municipalidad de Santa Anita, en el mes de diciembre del 2016.

semanalmente y durante estos últimos meses no se está coordinando permanentemente... la última vez nos hemos reunido hace casi un mes y medio”.

Asimismo, el propio Gerente de Seguridad Ciudadana, observa la necesidad de coordinación con la policía en temas de prevención del delito, sin embargo asevera que no se reúne constantemente con el Comisario para facilitar dicha coordinación<sup>35</sup>:

“Nosotros nos reunimos con el Comisario, con Serenazgo, con el Jefe de Área, cada áreas funcionales al mes, una vez o cada quince días. Lo ideal debería ser semanal, pero a veces los comités no se han reunido (...) pero sí nos reunimos una vez al mes para establecer funciones, cómo podemos resolver y buscar estrategias”

De esto se desprende que podría mejorarse la coordinación entre los responsables de la seguridad ciudadana en Santa Anita (como son, el Comisario y el Gerente de Seguridad Ciudadana). Ahora bien, si no existe una constante coordinación entre los directivos, mucho menos existirá una buena coordinación entre los niveles intermedios y operativos. Esto lo confirma el Supervisor del serenazgo<sup>36</sup>:

“Aquí hay, parece, dos liderazgos: por un lado está el cargo político y por otro lado está el comisario. Pienso que si hubiera una conjugación de fuerzas de ambos, un compromiso, las cosas cambiarían totalmente”.

---

<sup>35</sup> Entrevista efectuada en el mes de diciembre del 2016.

<sup>36</sup> Entrevista realizada en las oficinas del Observatorio del Delito, en el mes de diciembre del 2016.

Como experiencia personal del autor, para las reuniones de la policía con el municipio solo asiste el comisario y este, por sus múltiples actividades, apenas tiene el tiempo reducido para señalar algunos detalles al personal policial. Entonces, ¿cómo pueden coordinar los niveles intermedios y operativos cuando estén en el campo de acción si conocen a medias -o simplemente no conocen- los acuerdos adoptados?.

La comunicación tecnológica es un conjunto de instrumentos especializados para optimizar la calidad, rendimiento y eficacia de los mensajes; por ello, toda organización requiere contar con este mecanismo. La Policía Nacional del Perú, tiene en la Dirección de Tecnología de la Información, Comunicación y Estadística, al órgano que proporciona el ambiente y las herramientas a las unidades policiales con el desarrollo y mantenimiento de software, servicios informáticos y de telecomunicaciones; por lo tanto, permanentemente se esfuerza por mantener actualizada y operativa la red de comunicaciones entre las dependencias policiales de la institución.

Las comisarías a nivel Lima utilizan el sistema radial centralizado a través de la Central de Emergencia 105, entidad perteneciente a la Región Policial Lima, la misma que cuenta con un servidor central de alta operatividad; además de un sistema de video vigilancia, desde el cual, a través de sus estaciones repetidoras, moviliza a las unidades policiales, principalmente a las comisarías y al Escuadrón de Emergencia, para su intervención en caso de la comisión de delitos y faltas.

Esta central 105, para evitar la colusión de las comunicaciones, tiene un sistema diferenciado de frecuencias por zonas a nivel Lima, estando la Comisaría de Santa Anita dentro del Sector Este.

Para su dinámica, las comisarías en la Región Policial Lima, cuentan con una radio base para su comunicación con la Central 105; asimismo, están entrelazadas con las radios instaladas en los patrulleros.

El Serenazgo del distrito de Santa Anita, cuenta con un Centro de Observatorio del Delito, en el que se congrega el sistema de video vigilancia y desde donde se comunica la comisión de delitos y faltas a las unidades motorizadas (motos y patrulleros integrados); asimismo, para hacer llegar la información a la comisaría tienen instalada en dichas dependencias una radio base.

Pese a ello, en algunas ocasiones no existe una buena comunicación y por ende una buena coordinación; uno, por cuestiones técnicas y logísticas; y otro, por cuestiones de atención personal. Al respecto, uno de los choferes del patrullero de la Comisaría de Santa Anita<sup>37</sup>, respecto a la comunicación radial de los patrulleros con el serenazgo, señala que la coordinación entre la Policía y el serenazgo no incluye a todos los efectivos de ambas instituciones, sino solo a una parte:

“Solo algunos tenemos comunicación radial con el comandante de Guardia que nos comunica todas las acciones que suceden en la jurisdicción...”

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada en la Comisaría de Santa Anita en el mes de diciembre el 2016.

De otro lado, el efectivo que realiza las funciones de Comandante de Guardia en la comisaría<sup>38</sup>, cumpliendo funciones de monitoreo radial, indica que este sistema viene presentando fallas que no permiten una buena coordinación con el serenazgo y el sistema 105 de la PNP para las intervenciones:

“Los equipos de comunicación a veces fallan. La radio se bloquea y tenemos que usar el celular. Y sobre el sistema TETRA hay momentos que se bloquea. Nosotros comunicamos al 105 y no contesta, o viceversa, el 105 nos llama a nosotros, contestamos pero no reporta”.

#### **1.4.2. Recursos humanos, capacitación y actitud: una relación complicada entre el personal de la PNP y del serenazgo**

El recurso humano es muy importante para toda organización y su desempeño depende, entre otras variables, de su nivel de adoctrinamiento y de capacitación. La Policía Nacional del Perú no cuenta con la cantidad suficiente de personal para atender a los requerimientos de la ciudadanía; sobre todo en las comisarías, que bordean una proporción de un policía por cada mil habitantes aproximadamente. Pero en el caso de la comisaría de Santa Anita, es peor. En este caso, la proporción es de un policía para cada 2,155 habitantes. (228,422.000 habitantes a razón de 106 policías, según estadísticas del 2016).

Entonces, como podemos ver, las cifras demandan un esfuerzo increíble de nuestros policías para atender las necesidades de la población, lo que a veces

---

<sup>38</sup> Entrevista efectuada en la Comisaría de Santa Anita en el mes de diciembre del 2016.

vulnera los intentos de coordinación con las fuerzas amigas como el serenazgo. Hay que tener en cuenta, además, que la función policial requiere aspectos administrativos, lo que reduce su capacidad operativa, por ejemplo, en el caso del patrullaje a pie.

Situación similar ocurre en el Serenazgo de Santa Anita, por el tipo de relación laboral de contrato que contempla despidos. No solo eso, también existe abandono laboral por motivos económicos; esto reduce la capacidad de coordinación con la PNP.

Un efectivo policial que labora en un patrullero de la comisaría<sup>39</sup>, según su experiencia, indica que no se puede tener una coordinación fluida con el personal de serenazgo y realizar acuerdos básicos sobre operatividad en intervenciones y patrullaje, porque dicho personal es sujeto a cambios y rotación continua, influyendo negativamente en las coordinaciones:

“Sería mejor tener más comunicación, pero se da el caso de que ellos son personas con un trabajo que no es muy estable y cada cierto tiempo tienen cambios... o sea, uno puede coordinar al inicio, pero pasa un tiempo y (en el serenazgo) ya no son los mismos, entonces ya no existe, digamos, el encuentro para poder seguir coordinando”.

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados señalan que existe una cantidad insuficiente de personal PNP, para que se pueda atender de manera

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada en la Comisaría de Santa Anita en el mes de diciembre del 2016.

eficiente las demandas de seguridad en el distrito y jurisdicción de la Comisaría PNP Santa Anita; por ejemplo, el comisario<sup>40</sup> refiere:

“No tenemos el patrullaje a pie, uno por lo extensa que es nuestra zona y dos porque no tenemos personal. Los domingos no se les manda a estos muchachos porque se van a la escuela a terminar todavía con su instrucción”.

El Suboficial, encargado de la distribución del personal para las operaciones y la organización de los servicios señala que el personal policial es insuficiente para el cumplimiento de la misión asignada:

“En las diferentes comisarías faltan efectivos. Recursos Humanos ha hecho un informe ya, pidiendo más personal. En la mayoría de las subunidades de las comisarías existe este problema de falta de personal”.

Un miembro del Serenazgo, en su entrevista, confirma este problema, lo que perjudica el trabajo conjunto con la PNP<sup>41</sup>:

“Los días críticos, viernes, sábado y domingo, no tenemos apoyo de la comisaría. Son días fuertes y, lamentablemente, paramos solos y tenemos que resolver los problemas casi solos. No hay mucho apoyo de la comisaría”.

Finalmente, el encargado del Observatorio del Delito del Municipio<sup>42</sup>, manifiesta lo siguiente respecto a la coordinación que hay con la policía por falta de personal:

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada en el despacho del comisario en el mes de diciembre del 2016.

<sup>41</sup> Entrevista efectuada en una oficina del Observatorio del Delito de la Municipalidad de Santa Anita, en el mes de diciembre del 2016.

<sup>42</sup> Entrevista efectuada en el mes de diciembre del 2016.

“Estamos llamando constantemente a la comisaría para que puedan mandar algún efectivo. Muchas veces sí tenemos respuesta y muchas veces no. Domingo no cuentan con personal. Y el sábado va a depender también de la actividad que ellos puedan tener”.

Por otra parte, en las comisarías como la de Santa Anita el personal policial recibe una capacitación relámpago, porque los oficiales brindan información de los temas sobre la función policial principalmente durante las listas de diana (07.00 horas) y retreta (20.00 horas). Del mismo modo ocurre en el serenazgo: únicamente los supervisores y el Gerente de Seguridad Ciudadana cuentan con un nivel aceptable de capacitación para instruir a los serenos. Esta ausencia de capacitación complica más la coordinación.

Por ejemplo, el comisario<sup>43</sup> observa la necesidad de que su personal tenga pleno entendimiento de que ciertas intervenciones -como la ingesta de alcohol en parques, presencia de pandilleros- no requieren el llamado del policía:

“Hay situaciones que no ameritan una intervención policial (...) Lo que pasa, es que en la municipalidad piensan de otra forma, pero nosotros no podemos perder tiempo en una situación básica que la municipalidad puede resolver con personal básico o sea, no necesitamos a un policía para botar a un borracho de un parque”.

Sin embargo, justamente por problemas de coordinación, el serenazgo entiende que la PNP debe actuar en otro sentido. El encargado del Observatorio

---

<sup>43</sup> Entrevista efectuada en el mes de diciembre del 2016.

del Delito de serenazgo<sup>44</sup>, por ejemplo, reclama que la Policía no intervenga a personas que beben licor. En otras palabras, hay una evidente diferencia de posiciones respecto a lo que es la función policial. Nuevamente, esto revela serios problemas de coordinación entre ambas instituciones:

“Hoy en día no hay ese don de vocación que podría tener el efectivo policial. Le vuelvo a repetir: yo vengo de trabajar varios años acá y he conocido varios efectivos que eran señores efectivos policiales, que de repente no necesitaban ser direccionados por radio, sino que ellos ya sabían sus funciones. Por ejemplo, en la prevención de faltas, antes un efectivo policial antes cuando veía a alguna persona que estaba libando licor, o bien había grupos de personas que estaban paradas en las esquinas, se bajaba y orientaba. Hoy en día el efectivo policial simplemente mira a su alrededor y desde la central tenemos que presionarlo para que pueda bajar y cumplir esa función de prevenir”.

La falta de personal policial a nivel institucional afecta a todas las dependencias policiales. Es por ello que el comisario debe coordinar con la alcaldesa y el gerente de seguridad ciudadana para obtener el apoyo logístico y la participación del serenazgo. Asimismo, debe trabajar decididamente con su personal, capacitarlo e implementar los sistemas de comunicación y coordinación operativa conjunta.

Hay un elemento adicional que vale la pena mencionar y que ha salido en las entrevistas, y que tiene que ver con una falta de actitud o compromiso en el personal. Es muy importante que los líderes busquen maneras de incentivar al

---

<sup>44</sup> Entrevista efectuada en el mes de diciembre del 2016.

personal para mejorar su actitud hacia el trabajo. Esta situación ha sido observada por ejemplo por el Comandante de Guardia<sup>45</sup> de la comisaría:

“Muchas veces en los efectivos hay un poco de desidia para atender temas de prevención. Si hay una emergencia, yo como comandante de guardia dispongo a una tripulación para que vaya y atienda esa emergencia. Pero, lo hacen por compromiso, no porque tengan voluntad”.

Incluso, el Supervisor del Serenazgo<sup>46</sup> también reclama falta de compromiso desde la PNP en algunas situaciones:

“A veces en el serenazgo tenemos las unidades, tenemos la logística, tenemos el personal, pero lo que nos falta es, quizás, esa predisposición de la policía (...) A veces la misma policía te pone el freno, a veces queremos cerrar un local y la policía no te apoya. Si no aclaramos esas cosas, si no nos enderezamos en esas partes, nunca vamos a cambiar esto. Porque yo puedo capturar a un delincuente y lo llevo a la comisaría por un robo y luego uno se va y después al delincuente lo ves en la calle, al día siguiente. Hay muchas cosas que tendríamos que limar para entender las tremendas responsabilidades que tenemos, tanto como municipalidad y tanto como Policía Nacional”.

## 2. Buenas prácticas para tomar en cuenta y extraer ideas

### 2.1 El caso de Miraflores

En Santa Anita, como se ha explicado líneas arriba, existen problemas de coordinación, incluso a niveles elementales. Es sintomático, como se ha explicado, que la PNP reclame que ciertas labores no son propias del personal

<sup>45</sup> Entrevista realizada en el mes de diciembre del 2016.

<sup>46</sup> Entrevista efectuada en el mes de diciembre del 2016.

policial (como intervenciones de poca peligrosidad) y que, por su parte, el serenazgo insista en que los agentes policiales sí deberían participar en dichas ocasiones. Aparte, se han detectado otras complicaciones, como la mala organización de las reuniones entre ambas organizaciones para arribar a acuerdos en materia de seguridad (porque se realizan con mucha distancia entre ellas y porque no participan todos los que tendrían que estar). En ese sentido, como la comparación con otros casos siempre es útil, se va a repasar algunos casos exitosos de coordinación en seguridad ciudadana.

En el distrito de Miraflores se instauró como uno de sus objetivos promover el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que, a nivel distrital, es presidido por los alcaldes e integrado por los representantes de las instituciones públicas y la ciudadanía.

En este sentido, la Municipalidad de Miraflores, ha optado como política pública trabajar coordinadamente con la policía. Para lo cual, se diseñó el Plan de Seguridad Ciudadana. Entre otras cosas, se procedió a la elaboración del mapa del delito, debidamente complementado y consensuado entre ambas instituciones (PNP y Municipio), a fin de accionar y enfrentar el delito en los puntos críticos. No quedó ahí: se diseñó una nueva estrategia a la que denominaron “Miraflores 360° - Todos juntos por la Seguridad Ciudadana”, llegando a involucrar a todas las instituciones públicas ubicadas en su jurisdicción, como a las empresas privadas y a la ciudadanía en general. Como resultado, se logró la disminución del índice delictivo y mejorar en la sensación de seguridad de la gente. Esta buena práctica de gestión pública es un claro

ejemplo de que la coordinación planificada sí funciona en materia de seguridad ciudadana. Si bien es cierto que el distrito de Miraflores representa otra realidad (en cuanto a nivel económico y social), su modelo debería servir como una base para mejorar las relaciones entre la PNP y el serenazgo en otros distritos, entre ellos Santa Anita.

## **2.2 El caso de San Miguel y el Triángulo Estratégico**

El distrito de San Miguel, encabezado por su alcalde y mediante un trabajo que contempla la coordinación permanente con el serenazgo, la comunidad y la Policía Nacional del Perú, viene aplicando desde el 2015 el programa “Triángulo Estratégico”, que unifica el trabajo de la Policía Nacional del Perú, del serenazgo y de los propios vecinos.

Para su ejecución, este trinomio requiere de una coordinación constante y disciplina. Sin embargo, existe un aspecto más importante, que es la voluntad de coordinación desde la autoridad política, que propicia en los vecinos el trabajo voluntario y participativo. Además, la información aportada por los ciudadanos no es descuidada, sino más bien atendida inmediatamente por las Comisarías de San Miguel y Maranga, con el apoyo del serenazgo.

Mucho tiene que ver el aspecto logístico en esta labor, claro está. En tal sentido, el municipio de San Miguel ha puesto a disposición de las comisarías equipos de comunicación y el apoyo de patrulleros integrados y de serenazgo para enfrentar las acciones de respuesta inmediata y de prevención del delito. Asimismo, se ha implementado la presencia policial en el Observatorio del Delito,

con la finalidad de articular el accionar conjunto Policía-Serenazgo. Para esta labor se tiene muy presente el aprovechamiento de los conocimientos de la PNP a través de sus comisarios. Esto quiere decir que esta labor conjunta es operada, en el campo, por la propia Policía.

En el distrito de San Miguel, aparte de la aplicación del Plan “Triángulo Estratégico”, se tiene en marcha el programa “Vecindario Seguro”, que ha dado buenos resultados en la percepción de seguridad y ha ayudado a incrementar la confianza en la Policía Nacional del Perú y en el cuerpo de serenazgo. Por eso, hay una mayor participación en las justan vecinales, que han pasado de tener 580 integrantes en el año 2015 a 1500 en el año 2016. Esto ha llamado la atención de las autoridades del gobierno, principalmente del Ministro del Interior, que ha señalado que esta estrategia se viene constituyendo en un modelo de seguridad. Seguro que faltan muchas cosas por mejorar en el distrito, no obstante este es otro ejemplo que demuestra, por si hiciera falta insistir, que la coordinación planificada ofrece resultados rentables en materia de seguridad ciudadana.

## CAPITULO III

### Conclusiones y recomendaciones

La inseguridad ciudadana es un problema público. Para enfrentarlo urge de una atención coordinada de todos los sectores involucrados. En el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018”, se definieron seis objetivos estratégicos, comprometiendo en especial a diversas instituciones como el MININTER, a la PNP, a los municipios, al Ministerio Público, al Poder Judicial, entre otros. Sin embargo, cinco de los seis objetivos se encuentran relacionados a la prevención de delitos y faltas, por lo que la responsabilidad mayor e inicial, según dicho plan, especialmente en lo operativo, atañe a la Policía Nacional del Perú y al municipio (cuerpo de serenazgo) como actores directos. Entonces, requieren de una coordinación permanente.

Sin embargo, en el caso de Santa Anita se observa, gracias a las entrevistas, que este proceso de coordinación atraviesa por complicaciones. Por ejemplo, existe una falta de comunicación a nivel directivo porque las reuniones son esporádicas, mensuales, lo que limita la coordinación en política pública. Si en dicho nivel existen dichas falencias, el nivel de coordinación operativo, entre los que realizan el patrullaje, se hace menos productivo.

Si bien es cierto que existen medios logísticos y sistemas de comunicación, no existe una adecuada coordinación entre los respectivos patrullajes motorizados de la policía y del serenazgo. Esto ocurre, entre otras cosas, porque el Serenazgo siempre realiza rotaciones de personal, ya sea por

despidos o por renunciaciones. Otro detalle que llama la atención es que no existe, entre Policía y Serenazgo, conformidad sobre el marco de actuación de los agentes policiales. Esto lleva, como arrojan las entrevistas, a que la relación entre ambas organizaciones no sea siempre la mejor.

Por eso es necesario que, en el corto plazo, se diseñen y establezcan mecanismos de coordinación entre el Municipio y la Policía; principalmente a través de reuniones permanentes que involucre a niveles directivos y mandos intermedios, permitiendo con ello la adecuada planificación de programas orientados a la prevención del delito y las faltas.

La coordinación permanente entre el municipio y la Policía, con participación activa de sus líderes (alcaldes, comisarios, gerentes de seguridad ciudadana), involucrando los mandos medios, funciona. Esa es una enseñanza que ha arrojado las experiencias expuestas de Miraflores y San Miguel. Esto no es difícil. Solo se requiere voluntad. Esto tendría que ir de la mano con la necesidad de concientizar al personal policial y de serenazgo sobre la función que cumplen a favor de la ciudadanía.

De otro lado, para mejorar las coordinaciones a nivel de prevención es muy importante el monitoreo, llevado directamente desde el módulo de Observatorio del Delito. Como en el caso del distrito de San Miguel, la comisaría de Santa Anita debería destacar a un efectivo policial permanente, con radio móvil y apoyado de un celular para la comunicación inmediata de hechos

delictivos u otras novedades que se presenten en la jurisdicción. Este solo hecho permitiría mejorar la acción coordinada de la PNP y del Serenazgo.

**Algunas otras recomendaciones propuestas son las siguientes:**

El Comisario, como actor operativo, debe asumir un liderazgo aunque por su recargada labor debe delegar funciones al personal adecuado, por ejemplo al oficial de operaciones, al encargado de patrullaje, al oficial de guardia, entre otros, dándoles responsabilidades y pautas para mantener una comunicación y coordinación permanentes con el serenazgo.

Se debe ejercer la labor de control y supervisión en las tareas de prevención del delito y faltas, asumiendo este control, en cada uno de los cuatro sectores distritales.

Se debe implementar el patrullaje a pie en los cuatro sectores, esto en apoyo al patrullaje motorizado que se realiza en cada uno. Se deben sistematizar ambos servicios y medir estadísticamente las atenciones que brindan cada policía o miembro del serenazgo al ciudadano.

Se debe capacitar en doctrina al personal de la PNP que cubre los servicios de prevención del delito y faltas. No debe ser una excusa la falta de personal para cubrir dicho servicio. Más por el contrario, se deben formular estrategias diarias.

## Bibliografía

AGUILAR, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed., primera edición), Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, L. (2000). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed., tercera edición), La hechura de las políticas (pp.15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, Luis y otros 1993 “Implementación de las políticas”: estudio introductorio y edición, pp.17-481.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO 2006 CopublicadoG por ROCKEFELLER, David La Política de Políticas Públicas: Progreso Económico y social de América Latina Informe 2006. New York Estados Unidos de América.

BARDACH, E. (1993). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar (Ed., primera edición). Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.

BARDACH, Eugene 1978 Citado por Benjamín Revuelta Vaquero: La implementación de políticas públicas 2007.

BARSELAY, M., O’KEAN, J.M. (1989): Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: El caso IPIA, instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BEGAZO DE BEDOYA, Hugo Alberto y otros 2009 Trabajo de Investigación Innovadora: “La Policía Nacional del Perú y su rol fundamental en la seguridad ciudadana”.

BERGARA, Mario y PEREYRA, Andrés 2005 El proceso de diseño e Implementación de Políticas y las Reformas en los Servicios Públicos. Documento de Trabajo N° 17/05 Washington: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía.

CUENCA CERVERA, J. Javier 2010 Manual de Dirección y Gestión de Recursos Humanos en Los Gobiernos Locales. Primera ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p.258.

FERNANDEZ, Antoni 1996 Manual de Ciencia Política: Cap. V. 1. “La aparición de los problemas públicos y su entrada en la agenda”. Madrid, pp.10-29.

FERNANDEZ, Antoni 1996 Manual de Ciencia Política: Cap. V. 1. “La aparición de los problemas públicos y su entrada en la agenda”. Madrid, pp.10-29.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER 2009 Revista de Análisis Político N° 2, año 3. Seguridad y Justicia: Pilares de la Democracia. Guatemala.

GOMEZ ROJAS, Claudia Patricia 2010 “Política Públicas de convivencia y Seguridad Ciudadana: La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad”, Bogotá - Colombia, Grupo de impresos y publicaciones: Oficina de comunicaciones estratégicas, pp. 11, 12.

KAUFFER MICHEL, Edith 2002 Las políticas públicas: algunos apuntes generales. División de Población y Salud de ECOSUR.

LAHERA, Eugenio 2002 Introducción a las Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica Chile. N° 538.

LUNA LEAL, Marisol 2014 “Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública”, La implementación del modelo de policía estatal acreditable con mando único coordinado y su incidencia en los municipios mexicanos. Actualización y avances, México, Num. 13, pp. 80.

MAJONE, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias. Políticas y Administración Pública.

MAJONE, G. (2001). Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones. En R. Goodin y H. Klingemann (Eds.), Nuevo manual de ciencia política (pp. 887-913). Madrid: Istmo.

MENY, Ives y THOENIG, Jean C. 1992 Las políticas públicas. Presses Universitaires de France, 1989. Editorial Ariel S.A. Córcega, 270 – 08008 Barcelona España.

MOLINA ZAMBRANO, Edwin Néstor 2015 “Limitada participación ciudadana y coordinación de actores en la prevención del delito a nivel local: el caso de San Juan de Miraflores” Titulación grado de Magister, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Pos grado.

MONTECINOS MONTECINOS, Egon Elier 2007 Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. Cuadernos de Administración, vol. 20, núm. 33, pp. 323-335 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia.

NACIONES UNIDAS 1997 “La coordinación política” Revista de la CEPAL Santiago de Chile.

OLAVARRIA GAMBI, Mauricio 2007 Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo N° 11 diciembre 2007: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública.

POLICIA NACIONAL COLOMBIA 2008 Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana: La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. Cartilla N° 3, primera edición. Web: [www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co). E-mail: [ofpla.dms-jefat@policia.gov.co](mailto:ofpla.dms-jefat@policia.gov.co).

PRESSMAN y WILDAVSQUI 1976 Citado por Benjamín Revuelta Vaquero: La implementación de políticas públicas 2007.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Informe Regional de Desarrollo Humano, Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe Dirección Regional para América Latina y el Caribe. Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

REVISTA CEPAL 63 1997 N° 61. Santiago de Chile. Oscar ALTIMIR Director Eugenio LAHERA Secretario Técnico.

SUBIRATS, Joan 1993 “Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida en común”, pp. 146-148.

SCARTASCINI, Carlos 2011 “El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?” Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo.

VAN METER y HAN HORN 1975 Citado por Benjamín Revuelta Vaquero: La implementación de políticas públicas 2007.

## Anexos

Las personas que fueron entrevistados de la Municipalidad de Santa Anita.

- Gerente de Seguridad Ciudadana de Santa Anita.
- Supervisor de serenazgo,
- Jefe de grupo del serenazgo.
- Chofer de patrullero integrado del serenazgo.
- Responsable del observatorio del delito de serenazgo.

Los policías de la Comisaría PNP de Santa Anita, que fueron entrevistados.

- Comisario.
- Oficial de guardia.
- Encargado del área de operaciones.
- Chofer de patrullero, responsable de la seguridad en su respectivo sector.