

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**“LAS ESTRATEGIAS MUNICIPALES DE MITIGACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LA  
INSEGURIDAD CIUDADANA: UN ANÁLISIS DE LA GERENCIA DE SEGURIDAD  
CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA ENTRE EL 2010 Y EL  
2014”**

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

AUTOR

Segundo Leoncio Mejía Montenegro

ASESOR

Frank Casas Sulca

LIMA – PERÚ  
2015

ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN</b>	<b>7</b>
1. La seguridad como problema público	7
2. La provisión de seguridad por parte del Estado a través de políticas públicas	10
3. La seguridad como objeto de la política pública	12
4. Las investigaciones sobre el rol de los municipios en la provisión de seguridad	14
<b>CAPÍTULO II: LA SITUACIÓN DEL CRIMEN Y SU MEDICIÓN EN EL PERÚ: UNA MIRADA DESDE LIMA METROPOLITANA</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO III: EL FUNCIONAMIENTO DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>28</b>
1. El diseño institucional para la generación de información: el marco institucional nacional y las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima	28
2. Los recursos de la Municipalidad Metropolitana para la generación de información en materia de seguridad ciudadana	39
<b>CAPÍTULO IV: EL USO DE RECURSOS TECNOLÓGICOS Y SU IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DEL CRIMEN: LA SITUACIÓN DE LIMA METROPOLITANA</b>	<b>47</b>
1. El uso de los medios tecnológicos en el campo de la prevención e investigación para reducir la delincuencia	47
2. La situación en Lima Metropolitana	52
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>62</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>67</b>

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el problema de la inseguridad ciudadana ha alcanzado uno de los lugares prioritarios en la agenda gubernamental. El Estado peruano ha optado por abordar este problema desarrollando una serie de estrategias que van desde la creación de sistemas de medición de la seguridad pública de naturaleza intersectorial, hasta el reforzamiento de espacios destinados a promover la seguridad y convivencia ciudadana al interior de sus diversos niveles de gobierno. Sobre esto último, un caso emblemático es la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima (GSGC).

La GSGC contribuye con el objetivo del Estado de mitigar el problema de la inseguridad ciudadana a través de acciones directas como la planificación y ejecución de operaciones de patrullaje general y selectivo, en apoyo de la Policía Nacional del Perú, prestando auxilio y protección al vecindario para la protección de su vida e integridad física, y la prestación de auxilio, protección, orden, seguridad y una convivencia pacífica de la comunidad. Asimismo, esta Gerencia cuenta con una plataforma tecnológica de generación de datos sobre crimen y seguridad que, posteriormente, serán empleados para el desarrollo de estrategias con miras a solucionar este problema público. Sin embargo, en los últimos cuatro años, dentro del ámbito de Lima Metropolitana, tanto la percepción de inseguridad, las tasas de victimización y la cantidad de denuncias por delito no han mostrado una evolución favorable; sino que, por el contrario, se ha visto una constante tendencia al alza. En ese sentido, la

pregunta que dirige esta investigación es ¿cuál es el impacto de la información generada a partir de las plataformas de recopilación de datos sobre crimen y seguridad en el diseño de las estrategias de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2010 y el 2014?

La hipótesis propuesta en esta investigación sostiene que, a pesar de que la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con una plataforma para la generación de información en materia de crimen y seguridad, los recursos que esta posee no solo son subempleados, sino que los criterios metodológicos que han guiado la construcción de sus indicadores cuentan con severos problemas de método y rigurosidad. Sumado a esto, la cadena de flujo de esta información presenta una serie de deficiencias que impiden que esta llegue de manera oportuna a los principales actores intervinientes. Por último, existen problemas en la sistematización de los datos generados por estas plataformas, lo cual impide que esta información sea un insumo contundente para la creación de estrategias de acción por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, generando, en consecuencia, deficiencias en la orientación y efectividad de las mismas.

Esta investigación es relevante pues Constituye un aporte académico para el tratamiento de la Seguridad Ciudadana que, según el Acuerdo Nacional, una Política de Estado y cuyo fortalecimiento es promovido en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y distrital. Asimismo, constituye un aporte a la literatura escrita sobre el tema a nivel nacional, pues no hay precedentes de estudios similares que busquen entender cómo las plataformas

de generación de información tienen un impacto en la forma en cómo se diseñan estrategias municipales con miras a mitigar el problema de la inseguridad ciudadana dentro de espacios de gestión municipal. Además de ello, puede servir de materia prima para impulsar una reestructuración crítica de los sistemas de generación de información sobre crimen y seguridad al interior de la Municipalidad de Lima y de la forma en cómo estos alimentan los procesos de diseño de estrategias locales contra la criminalidad. Por último, constituye un precedente para realizar estudios similares en otras instancias homónimas a la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no solo a nivel de gobiernos locales, sino también regionales, tomando en cuenta las disposiciones del vigente Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

Para determinar el impacto de la estructura de generación de información, a partir de las plataformas de recopilación de datos sobre crimen y seguridad, en el accionar de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2010 y el 2014 –el cual es el objetivo central de este estudio- se ha optado por dividir esta en cuatro grandes secciones. La primera de ella, discute los conceptos que empleamos en la misma y presenta una sucinta revisión de la literatura escrita sobre el tema. En una segunda sección, Describir el sistema de generación de información estadística sobre crimen y seguridad de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima para luego, en la tercera sección, Describir los procesos de construcción y el diseño de las estrategias de mitigación de la inseguridad ciudadana propuestas por esta. Finalmente,

trataremos de identificar las consecuencias de estas estrategias en los indicadores de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana, de modo que podamos determinar si hubo una reducción efectiva de la inseguridad en Lima Metropolitana. Esta investigación cierra con una sección de conclusiones.



## CAPÍTULO I:

### MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

#### 1. La seguridad como problema público

Según Subirats la noción de problema público, se relaciona con un ámbito de preocupación social. Los indicativos de un problema social son los que habitualmente constituyen el punto de partida de la «toma de conciencia» y de debate sobre la necesidad de una política pública (por ejemplo, la delincuencia causada por la drogodependencia) (2012: 35). Para ello existen condiciones para considerar a un problema como público, las cuales, según Becker (1995), serían la presencia de carencias objetivas en la sociedad, y la identificación, por parte de los actores principales, de una situación que afecta su vida y desempeño cotidiano.

Esto se complementa con la visión del problema público, donde se necesita su agendación como parte indiscutible de su solución y debate. Se entiende la agendación, como el proceso mediante el cual los problemas y soluciones alternan, ganan o pierden atención por parte de las élites, o las actividades de un número de grupos e individuos que causan que ciertos asuntos ganen atención o por el contrario que se prevenga que algunos temas reciban atención (Birkland, 2005: 108).

Arnold Wolfers sostiene que el concepto de seguridad mide, objetivamente, la ausencia de amenazas a valores adquiridos, y, subjetivamente, la ausencia de miedos que estos valores se pudieran atacar. (1962: 149). El énfasis que Wolfers que da a la seguridad nacional refleja claramente las corrientes dominantes en la literatura empírica, tal como lo recoge Ranelletti donde incluye el término de seguridad y orden. Así, la seguridad suele asociarse con el orden público y se identificaría con un estado general de tranquilidad de la sociedad en el sentido de la garantía que supone el hecho de que toda agresión o amenaza de agresión se encuentre tipificada como delito o trasgresión de la propia ley (1998: 56).

Por otro lado, dentro del concepto de seguridad, existen algunas variantes. Una de las que viene siendo usada con mayor frecuencia por la literatura académica es a seguridad humana. Esta concepción subraya “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación [...], a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano (PNUD, 2005). Este enfoque de la seguridad humana se centra en la importancia de la adopción de medidas preventivas que atiendan a las causas básicas de la violencia y la delincuencia y aprovecha las contribuciones positivas de los miembros de las comunidades en riesgo, por lo que es el más adecuado para la presente investigación.

Salazar, en una investigación, haciendo el esfuerzo de establecer un vínculo entre ambos conceptos, sostiene que las políticas públicas en el

ámbito de la seguridad son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas, como es el caso de la inseguridad (1995:30). Para entender la falta de seguridad como un problema agudo de la sociedad es necesario comprender que ella no solo involucra la inseguridad existente sino la forma de abordarla en su solución. Así, por ejemplo, la desconfianza en las agencias del Estado encargadas de la seguridad pública, ha orientado a sectores de la ciudadanía a apoyar respuestas basadas en enfoques policiales y represivos conocidos como “mano dura” (Prillaman, 2003: 11). Además de ello, es necesario tener en cuenta, como menciona Salas Peña, que:

*“[...] La seguridad es un asunto público, pues forma parte de la convivencia cotidiana de los ciudadanos en un marco de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas, es por ello que es de vital importancia tomar en cuenta el significado de espacio público. La seguridad también es un bien común o público; es indivisible y debe de proveerse de manera imparcial, y al ser una condición de interés social su observancia debe ser general para todo el territorio nacional”. (Salas Peña, 2011: 6).*

Esta forma de entender la seguridad implica la necesidad de resolver estratégicamente las deficiencias en la provisión de esta, por lo que el concepto a tomarse en consideración en el presente trabajo es el de Salazar, teniendo en consideración el uso de información en las políticas de seguridad tiene un rol primordial para su solución.

La provisión de seguridad es una responsabilidad dada constitucionalmente al Estado. Según Roth, las políticas públicas de seguridad son un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo

menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática 2002: 27). Esto implica asumir una cultura de seguridad preventiva, tomando las acciones necesarias para su autoprotección de acuerdo a sus posibilidades. En la misma línea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “[...]” considera a la seguridad como un bien público y, por lo tanto, insiste en la responsabilidad irrenunciable del estado para proveerla. (PNUD, 2013: 9).

## **2. La provisión de seguridad por parte del Estado a través de políticas públicas**

Diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Un grupo de conceptos se acentúa en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no estado de cosas vigentes. Kraft y Furlong señalan, por ejemplo, que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales (2004: 16). Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de dichos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión.

Tomando una perspectiva similar en cuanto su conceptualización, Thomas Dye (2002) señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y

la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez.

Las políticas públicas como categoría analítica son altamente complejas. Toda política pública que se plantee como instrumento de solución corresponde a una situación particular socialmente problematizada. Esto quiere decir que los problemas públicos existen, ya que la sociedad los padece y los actores significativos, como las organizaciones sociales y organismos políticos, manifiestan su existencia. Pero la percepción de cada uno de estos actores varía en torno a las causas y naturaleza de los problemas públicos, así como a la forma que deberán tomar las soluciones planteadas. Así, la decisión final acerca de la solución “correcta” en el espacio público se reconoce como derivado de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes de la sociedad (Caldera Ortega, 2005).

El objetivo central de una política pública es alcanzar objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con cuatro alternativas que no son excluyentes: a) lograr transformaciones estructurales, b) resolver resolución de problemas sectoriales o temáticos, c) lograr la asignación debida de recursos, y d) optimizar las situaciones de debilidades (Rosas, 2004: 18).

En ese mismo ámbito, la política pública en el campo teórico debe expresar una visión de sociedad (totalidad e integralidad), así como un planteamiento del rol del Estado respecto a la sociedad. De este modo, la noción de política pública incorpora el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales (Subirats, 2012: 39), siendo su principal objetivo la solución de problemas públicos (Dunn, 2004).

Por su operatividad se considera la definición de Kraft y Furlong (2004) para el presente estudio, teniendo en consideración que el uso de la información y datos concretos de información en las políticas públicas de seguridad es una decisión del gobierno local. Asimismo, El que más se adecua al presente estudio es la definición de Rosas, teniendo en consideración que el uso de la información y datos concretos de información en las políticas públicas de seguridad en la presente investigación es una decisión del gobierno local, alcanzar objetivos de bien común.

### **3. La seguridad como objeto de la política pública**

La seguridad es considerada como objeto de la política pública porque de ella depende no sólo la protección de la población menos favorecida, sino el desarrollo económico y las posibilidades de empleo. Dentro del enfoque de desarrollo humano –que consiste en la ampliación de las *capacidades* entendidas como las libertades de las personas para elegir lo que

efectivamente puedan disfrutar- la seguridad constituye un elemento clave. En esta línea, las libertades incluyen tanto las oportunidades que tienen de vivir de las maneras que consideran valiosas, como de su papel como agentes capaces de escoger libremente entre tales oportunidades y de influir en su sociedad para hacerla más plenamente humana, igualitaria y sostenible (PNUD, 2010: 21).

Una Política Pública de Seguridad Ciudadana busca satisfacer las expectativas y demandas de las personas y permitir que estos se desarrollen en armonía dentro del marco de la ley, valores y respeto que debe existir en la comunidad (Gómez Rojas, 2006: 2). Para lograr ello, uno de los insumos más valiosos son los datos sobre eventos que afectan la seguridad y que, tras pasar por un proceso de gestión, se transforma en información que alimenta el diseño, el monitoreo, la evaluación e, incluso, el redireccionamiento de la política. Sin embargo, esta información necesita, para ser útil, cumplir con ciertos criterios señalados por (Arredondo, 2011), las cuales son: exactitud, objetividad, validez, continuidad, ser oportuna y comparable.

La información representa un papel muy importante en el desarrollo de las sociedades, y ha venido evolucionando significativamente, presentándose de distintas maneras pero manteniendo el mismo objetivo, la comunicación entre las personas. Idalberto Chiavenato afirma que: “la información consiste en un conjunto de datos que poseen un significado, de modo tal que reducen la incertidumbre y aumentan el conocimiento de quien se acerca a contemplarlos.

Estos datos se encuentran disponibles para su uso inmediato y sirven para clarificar incertidumbres sobre determinados temas” (2004:143).

La mayor parte del análisis de la problemática de la Seguridad a nivel nacional ocurren con la generación de una data poco confiable y en un ambiente altamente complejo, propio de las sociedades funcionalmente diferenciadas, que expresan modalidades de operación recursivas, tanto en el nivel societal como en cada uno de sus sistemas parciales.

Ello implica que dentro de su provisión de la data, ella esté construyendo redes sociales y sistemas de coordinación, con otras entidades lo cual significa que la prevención social del delito y el incremento de la Seguridad derivan necesariamente de la capacidad de los diversos sistemas - en conformidad a su propia codificación e intereses - de enfrentar los posibles peligros mediante su singular cálculo de riesgos para desarrollar diversas formas de prevención.

#### **4. Las investigaciones sobre el rol de los municipios en la provisión de seguridad**

En el Perú, aún no existe suficiente literatura especializada que analice, desde un enfoque de Ciencias Sociales, el rol de los municipios en la provisión de seguridad. Si bien es cierto, existe una cantidad importante de informes elaborados por entidades del Estado, estos son de corte normativo y enuncian las responsabilidades de los municipios en el marco de Planes, Programas, entre otros.

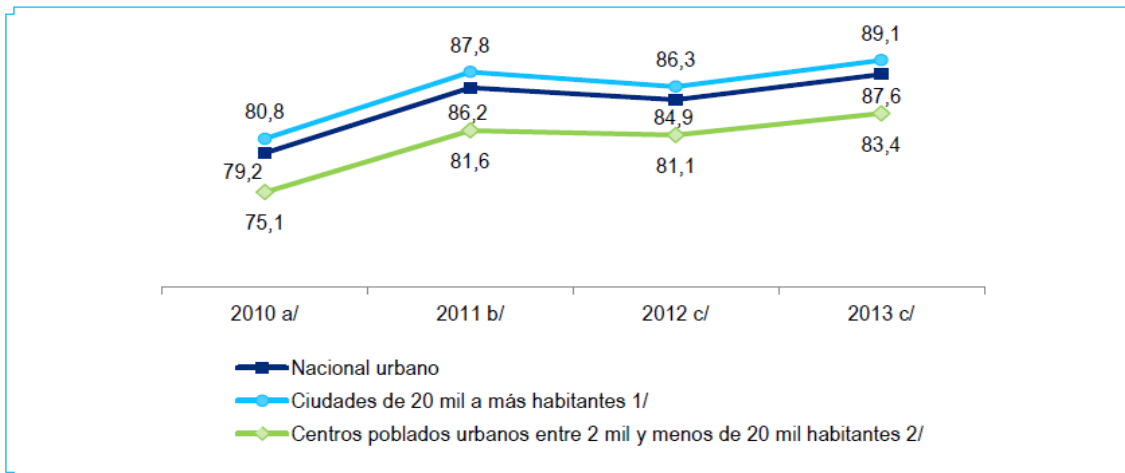
Dentro de la literatura sobre este tema en el Perú, destacamos tres estudios que han sido pieza clave de nuestra investigación. El primero de ellos es el López (2015), en el cual el autor hace una evaluación del funcionamiento de la red de cámaras de videovigilancia en la Zona 1 de Lima Cercado con respecto a tres objetivos: i) disminuir la cantidad y recurrencia de dos delitos patrimoniales (robo y hurto), y ii) reducir la percepción de inseguridad de los ciudadanos de dicha jurisdicción. El segundo y tercer estudio son de autoría de Costa (2013 y 2014). El primero de ellos lleva por título “Los serenazgos en el Perú. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable?” y el segundo, “El rol de las municipalidades en seguridad ciudadana. ¿Cómo ha evolucionado su tratamiento normativo? Ambos estudios analizan cómo los municipios operan en favor de la seguridad ciudadana analizando algunas de sus estrategias, tales como la presencia de serenazgos y también a través de su marco normativo, pues es claro que las responsabilidades y competencias de estas se han ido ampliando con la introducción del enfoque “*La Seguridad Ciudadana es tarea de todos*” con la que viene trabajando el Ministerio de Interior. Más adelante y conforme vayamos presentando los argumentos de esta investigación, traeremos a colación los hallazgos de los autores mencionados.

## CAPÍTULO II:

### LA SITUACIÓN DEL CRIMEN Y SU MEDICIÓN EN EL PERÚ: UNA MIRADA DESDE LIMA METROPOLITANA

En la actualidad y debido a la exposición mediática que ha recibido la inseguridad ciudadana como fenómeno, existe suficiente evidencia para afirmar que esta se ha convertido en un problema público. Siguiendo a Becker (1995), las condiciones para que algo se considere un problema público son: 1) la muestra de carencias objetivas de la sociedad, y 2) los actores con poder califican a esta situación como problema público. Siguiendo a Becker, se muestra una carencia objetiva de seguridad ciudadana en nuestro medio, pero también las autoridades públicas y la población han calificado a la inseguridad ciudadana como un problema público. Así, no solo tenemos cifras de criminalidad elevadas, las cuales, comparativamente con el resto de países sudamericanos son bastante altas. Además de ello, tenemos que la población peruana, según datos del Latinobarómetro de las Américas (2013) considera a la delincuencia y a la seguridad pública como el problema más importante a ser atendido, desplazando a otros como la corrupción, la pobreza y el desempleo.

**Gráfico 1.- Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad según ámbito de estudio (2010-2013) (%)**



1/ Comprende las 28 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados.

2/ Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.

a/ Los datos corresponden al periodo mayo - diciembre.

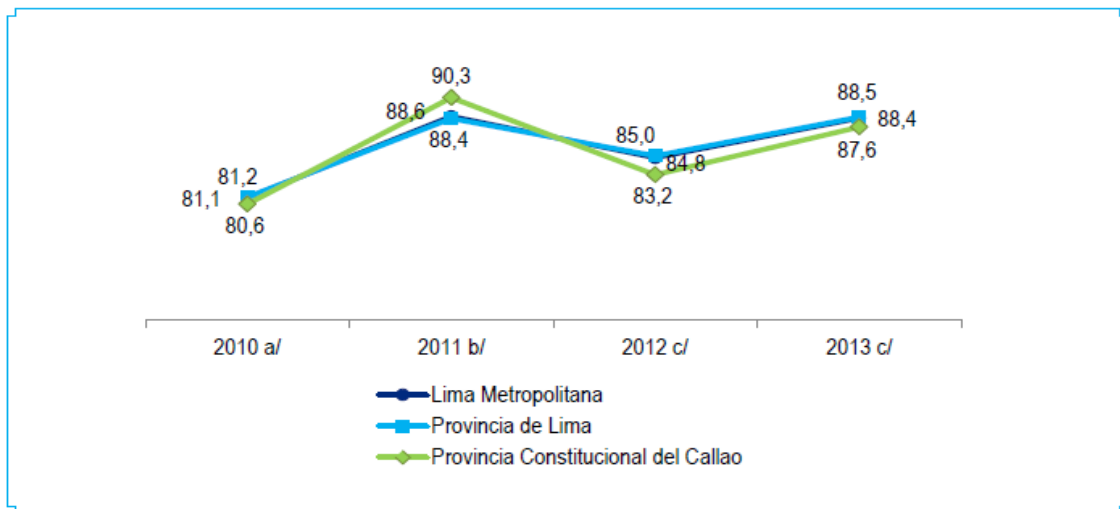
b/ Los datos corresponden al periodo abril - diciembre.

c/ Los datos corresponden al periodo enero - diciembre.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010 - 2013.

En esta línea, según cifras oficiales, entre el 2012 y el 2013, la variación porcentual con respecto a la población peruana mayor de quince años que vive en zonas urbanas ha sido de un 2.7% aumentando de 84.9% a 87.6%. Asimismo, en el caso de la región Lima, la percepción de inseguridad oscila entre 86.6% y el 89.3% dependiendo de las regiones en el año 2013 (89.2 para Lima Norte, 89.3% para Lima Sur y Este, y 86.6% para Lima Centro). Por último, en Lima Metropolitana, entre el 2010 y el 2013, la percepción de inseguridad ha variado entre 81.1% y 88.4% como se muestra en los siguientes gráficos (INEI, 2014).

**Gráfico 2.- Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad según ámbito geográfico de Lima Metropolitana (2010-2013) (%)**



a/ Los datos corresponden al periodo mayo - diciembre.

b/ Los datos corresponden al periodo abril - diciembre.

c/ Los datos corresponden al periodo enero - diciembre.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010 - 2013.

Este problema de inseguridad afecta a la ciudadanía, con consecuencias directas negativas sobre su bienestar y desarrollo. Como afirma Muñoz (2006), un problema público es una situación que afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social e inclusive la existencia de la misma comunidad. Así, por ejemplo, se sabe que la inseguridad no solo afecta a la paz social, sino que también tiene repercusiones económicas (se tiene que gastar más en seguridad, se desincentiva fundar negocios, por los riesgos, etc.).

La criminalidad, asociada directamente al problema de la inseguridad ciudadana, afecta también al Estado, porque las redes criminales para operar pueden llegar a extender sus lazos en espacios públicos. Así, pueden infiltrarse en los organismos del Estado, afectando a la institucionalidad interna, introduciendo focos de corrupción, etc.

Siendo pues la inseguridad ciudadana un problema público, es necesario conocer la dimensión de este problema, no solo a través de cómo lo percibe uno de los actores más importantes (la ciudadanía), sino también en su dimensión real.

**Tabla 1.- Victimización en el Perú (2014 – Comparativo por semestre)**

	<i>Comparación con semestre móvil anterior</i>	
	Mar-Ago 2014	Abr-Set 2014
<b>Población de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo, por ámbito de estudio</b>		
Nacional urbano	31,0	30,8
Ciudades de 20 mil a más habitantes 1/	33,8	33,7
Centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes	23,5	23,0
<b>Población de 15 más años de edad del área urbana, víctima, por hecho delictivo</b>		
Robo de dinero, cartera, celular	16,8	16,6
Intento de robo de dinero, cartera, celular	6,3	6,0
Estafa	7,1	7,5
Robo de vehículo	2,4	2,3
Intento de robo de vehículo	1,6	1,4
Amenazas e intimidaciones	2,5	2,5
Maltrato y ofensa sexual	1,5	1,5
Robo de negocio	0,8	0,8
Secuestro y extorsión	0,2	0,3
Otro	0,4	0,3
1. Comprende las 28 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados.		
2. Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.		
3. Comprende: Auto, camioneta, autopartes de vehículo automotor, motocicleta, mototaxi y bicicleta.		
4. Incluye: Maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, acoso, abuso, violación, entre otros.		
5. Comprende: Robo de mascota, maltrato físico de otra persona no miembro del hogar.		
a/ Los resultados son considerados referenciales porque el número de casos en la muestra para este nivel es insuficiente y presentan un coeficiente de variación mayor al 15%.		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2013 – 2014 (información preliminar).

La tabla 1 presenta los datos de victimización en el Perú de la población mayor de quince años residentes en áreas urbanas de dos semestres móviles del año 2014. Según la información del INEI, tenemos que el aproximadamente

el 16% de la población objetivo del estudio ha sido víctima del robo de artículos personales como dinero, carteras, teléfonos celulares, que el 2% ha sido víctima de un robo de vehículo y el que el 6% ha sido víctima de un intento de robo. Además de ello se tiene que en general, a nivel urbano, cerca del 30% de la población ha sido víctima de algún hecho delictivo.

El llevar un adecuado registro de los hechos delictivos –es decir, la generación de estadísticas en esta materia- se constituye un hito de suma relevancia, pues los datos se transforman en información relevante para el diseño de políticas que busquen mitigar este fenómeno. En esta línea, el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 señala que:

*Para ejecutar políticas integrales de carácter intersectorial que complementen el control del delito con programas preventivos, se requiere información de calidad. La orientación de los programas debería basarse en información sobre hechos de violencia en el territorio, la vulnerabilidad de quienes los sufren o la existencia de factores de riesgo que sugieren la posibilidad de que los delitos se incrementen en el futuro. (PNUD, 2013:12)*

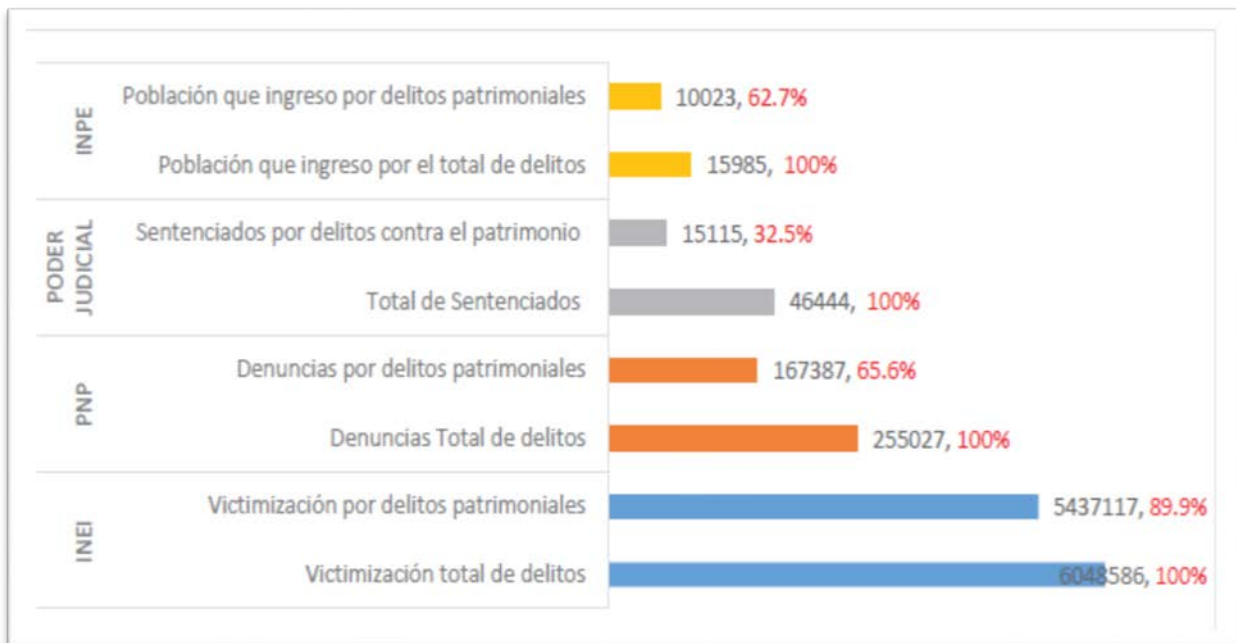
Una forma de determinar la magnitud de la delincuencia y la lucha contra la criminalidad en nuestro país es a través de la medición estadística y epidemiológica del fenómeno. Sin embargo, ocurre que no hay solo una institución que lleve la medición de este problema. Así, tenemos los datos que proveen la PNP, el Ministerio Público, Ministerio de Justicia, INEI, además de las ONGs y otras entidades particulares. En cuanto a la Municipalidad de Lima, esta usa los datos provenientes de otras entidades, pero también produce su propia información, a través de la Gerencia de Seguridad Ciudadana.

La información sobre actos delictivos que afectan a la ciudadanía que, en su mayoría emplea la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima es la proveniente del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante SINASEC) administrado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (en adelante CONASEC). Dentro de este sistema, una de las instituciones con mayor protagonismo es el Ministerio de Interior (MININTER). Dentro de esta institución se encuentra alojada, por un lado, Dirección General de Seguridad Ciudadana (cuyas funciones son coordinar, supervisar y evaluar el funcionamiento del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Ciudadana, el Observatorio de la Seguridad Ciudadana y el Mapa del Delito estandarizado e integrado en coordinación con todos los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, bajo los lineamientos del Instituto Nacional de estadística e informática), y por el otro, la Dirección de Informática y Estadística (que es la encargada de proponer lineamientos, asesorar, coordinar, implementar y supervisar los sistemas de informática, los diseña, implementa, despliega y supervisa aplicando nuevas tecnologías en el desarrollo de sistemas de información, y recopila, procesa y difunde la información estadística sectorial, en el marco de las normas del Sistema Nacional de Estadística) (PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, 2013).

Para generar información situacional sobre la criminalidad, en los últimos años se han venido empleando distintos instrumentos de medición, los cuales varían dependiendo de la institución que genera la información que ingresa al SINASEC. Así, por ejemplo, tenemos que el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Poder Judicial, la Policía Nacional del Perú y el Instituto Nacional de

Estadística e Informática generan información según los instrumentos de medición que se muestran en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3.- Instrumentos de Medición según institución - 2012**



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2012).

Sin embargo, a raíz de la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, la creación del SINASEC y del CONASEC en el año 2013, se han mostrado avances importantes en lo que respecta al registro y medición de los delitos y el rango de medición de estos se ha complejizado. No obstante esto, el grueso de la información se concentra en denuncias. Ante la ausencia de datos de victimización, las instituciones (de control de delito y de metas institucionales) se mide y compara el delito en función de las denuncias. Según el Plan Nacional frente a los delitos patrimoniales del CONASEC, la importancia de la denunciabilidad como instrumento “radica en la posibilidad de medir “tendencias” de delitos, así como categorizarlos por “zonas geográficas” y “fenómenos” poco frecuentes que son detectados por esta fuente, así como

dimensionar la carga o necesidad de personal policial para determinada cantidad de ciudadanos por el nivel de “denunciabilidad”.

Este criterio genera dos grandes problemas. En primer lugar, que la capacidad operativa de las instituciones se mida y compare sobre denuncias; y, en segundo lugar, que las metas del estado no se produzcan efectivamente en torno a reducir la victimización, sino a la reducción de denuncias o al aumento de la capacidad operativa de instituciones. Además de ello, este instrumento no puede medir el crecimiento o variación de la delincuencia, entre otras, por las siguientes razones: no todos los delitos son denunciados; se investiga su comisión en la proporción de instrumentos y personal que se cuenta; el volumen de las intervenciones no es representativo a la delincuencia de un territorio determinado. Por ello, se dice que la estadística policial, al ser de carácter institucional, solo puede proporcionar indicadores relacionados con la propia gestión y no con la extensión real de la delincuencia. (MURRIÁ & GONZALES, s. f.: 5)”. En esta línea, es importante también considerar lo mencionado por Costa (2011) quien sostiene que la variación de la tasa de denuncias (denunciabilidad) no siempre encuentra relación con las variaciones o crecimiento de la delincuencia, sino a otros factores como la confianza del ciudadano hacia la institución, accesibilidad en la zona del hecho delictivo, entre otras.

*“Las cifras de victimización sugieren un incremento de la delincuencia, contra lo que se deduce de las estadísticas policiales presentadas. Esta es una discrepancia que podría ser reconciliada por una interpretación que sostuviera que si bien se ha producido un incremento de las tasas delictivas, ha bajado el nivel de denuncias debido a percepciones negativas de la ciudadanía sobre la actuación del aparato policial – judicial.” (COSTA, 2011)*

De este modo, al no conocer victimización efectiva, la estructura de metas, indicadores y objetivos se muestran como aumento de capacidad operativa sin saber si esto responde a un aumento del delito o a una mejor disposición táctica de las fuerzas operativas. Por el contrario, un ejercicio importante que necesita hacerse es empezar a pensar en no solo en las utilidades, sino también en las limitaciones de los instrumentos de medida que actualmente emplea el Estado para generar la información que orienta el diseño de las políticas públicas en esta materia. A continuación, presentamos un cuadro comparativo de estos instrumentos.

**Tabla 2.- Instrumentos de medida del delito: utilidades y limitaciones**

Fuentes	Definición	Instrumentos de medida	Utilidad de registro	Limitaciones	Indicadores
<b>Víctimas</b>	Todas las relaciones delictivas de las que son conscientes víctimas y agresores.	Encuestas de victimización Encuestas de autoinculpación	Registra mediante encuesta o formulario estandarizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas de registro con la victimización de menores de edad.</li> <li>- Limitaciones para registrar hechos violentos.</li> <li>- Dificultades para recoger la delincuencia de cuello blanco.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de victimización</li> <li>- Índice de denuncias</li> </ul>
<b>Denunciabilidad</b>	Delincuencia conocida por la policía o fiscalía	Estadística policial o fiscal	Registra a partir de la escena del crimen o por denuncia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación del personal para clasificar hechos con criterios claros y uniformes.</li> <li>- Poca información complementaria sobre los autores, móviles, causas y sobre los resultados de la intervención judicial.</li> <li>- Puede contar como delitos hechos que no los eran (por ejemplo, muertes naturales o accidentales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delitos conocidos</li> <li>- Delitos esclarecidos - Intervenciones policiales</li> <li>- Demanda (llamadas) a la policía</li> </ul>
<b>Sistema Judicial-Penal</b>	Delincuencia conocida por los juzgados.	Estadística judicial	Registra a partir de investigación o sumarios abiertos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólo tiene en cuenta hechos que originan apertura de sumario. - Su unidad de análisis son los procesos y no los delitos. Un mismo proceso puede involucrar dos o más delitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Causas (causas abiertas)</li> <li>- Resoluciones (sentencias)</li> </ul>

<p><b>Sistema penitenciario</b></p>	<p>Delincuencia Sentenciada (condenada).</p>	<p>Estadística judicial-penal</p>	<p>Registra número de personas privadas de libertad</p>	<p>- Su unidad de análisis son personas privadas de la libertad y no delitos. Un mismo detenido puede ser inculcado más de un delito. - Subregistro: no todos los hechos delictivos son denunciados, aún menos son juzgados y pocos delitos son condenados.</p>	<p>- Población encarcelada - Población bajo medidas penales alternativas</p>
-------------------------------------	--	-----------------------------------	---	---	--

Fuente: MURRIÁ & GONZALES (S.F.)

Por otro lado, el que el Estado dedique mayores esfuerzos a conocer la situación del crimen a través de encuestas de victimización sería de suma importancia, pues estas pueden fungir como un indicador social que mida la magnitud del problema de la delincuencia y su impacto en la sociedad. Los datos pueden informar las políticas y la legislación para abordar asuntos relacionados con la sociedad con la delincuencia. Además de ello, pueden ser utilizados para la investigación relacionada con el delito y con las leyes penales y también pueden ser utilizados para planificar, administrar y evaluar programas y políticas. Sin embargo, es importante que se tenga presente que la utilidad de estas no está solo en función a las preguntas, sino también a otros factores, incluyendo la calidad de los datos y la metodología con la que estos son recogidos (UNODC, 2010:191).

El uso de información obtenida a través de encuestas de victimización, además, constituye un elemento importante para salvaguardar la distancia entre las cifras “oficiales” y las cifras “ocultas”. Uno de los problemas principales con las estadísticas oficiales de la criminalidad tiene que ver con la cuestión de la “cifra negra” de la criminalidad, lo cual establece la diferencia

entre criminalidad real y criminalidad aparente. La “cifra negra de la criminalidad” representa “el conjunto de conductas realizadas efectivamente en la vida social que presuntamente se asocian a las tipificaciones contenidas en la ley penal, que no han sido registradas y oficializadas por las agencias estatales competentes, instituciones policiales e instituciones judiciales” (Sozzo, 2008). A partir de aquí se puede establecer la mencionada distinción entre criminalidad aparente y real. La criminalidad aparente está constituida por conjunto de delitos que llegan al conocimiento de la autoridad (policía, alcaldes, jueces), en virtud de denuncias formuladas, por conocimiento de funcionarios, confidentiales o cualquier otro medio de comunicación. Mientras que la criminalidad real es la totalidad de los delitos que efectivamente se realizan, independientemente si fueron investigados o simplemente conocidos por la autoridad o particulares (Quintero 2009).

Sin embargo, hay que tener presente que la diferencia cuantitativa entre las dimensiones de la criminalidad real y la aparente no es uniforme, sino que varía según los delitos de que se trate. Delitos como el homicidio o asesinato tienen muy poco nivel de cifra negra, ya que la gravedad del delito y la existencia del “cuerpo del delito” hace que sean muy pocos los casos de homicidios cometidos que no llegan a ser conocidos por las autoridades. Por la misma razón de la gravedad del delito y su “notoriedad”, robos a bancos o secuestros son casi siempre conocidos por las autoridades, y por lo tanto la diferencia entre criminalidad real y aparente no es mucha. En cambio, por ejemplo, delitos sexuales (violación de la libertad sexual, acoso sexual, etc.) por su naturaleza (que puede implicar vergüenza o una experiencia muy

chocante para la víctima, además de lo difícil que resulta ser el proceso posterior a la denuncia para ella) son poco denunciados, y por ello, en esos casos la cifra negra es alta, y la diferencia entre criminalidad real y aparente también es alta (Lea y Young, 1993).

Como hemos visto, el Estado peruano emplea una serie de instrumentos de medición para estimar el volumen de delitos que acontecen dentro de su jurisdicción. Estos mecanismos son empleados atendiendo a las particularidades naturaleza de las instituciones públicas que tienen a su cargo su recolección. Así, existe actualmente información que proviene desde las denuncias que realizan las víctimas directas o indirectas de un hecho delictivo, hasta la data que generan las entidades como el Poder Judicial o el INPE. Todas estas organizaciones se encuentran articuladas bajo el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana cuyo brazo operativo es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual viene orientando las acciones de esta institución a través del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018. Dentro de este esquema, existen dos elementos de suma importancia. En primer lugar la calidad de la información que se genera, pues esta se va a constituir en el insumo principal al momento de elaborar políticas que busquen combatir el problema de la inseguridad ciudadana; y, en segundo lugar, la articulación y el nivel de involucramiento de los gobiernos regionales y locales en la consecución de las metas que se han planteado en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018. Sobre estos dos puntos, la situación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se erige como un caso sumamente ilustrativo.

## CAPÍTULO III:

### EL FUNCIONAMIENTO DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA EN LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

#### 3. El diseño institucional para la generación de información: el marco institucional nacional y las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima

En la última década, dentro de la literatura académica sobre la seguridad ciudadana, se ha venido desarrollando un enfoque sobre la importancia del elemento de localidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana. De acuerdo con Costa (2011), el enfoque local se constituye como una herramienta importante para el diseño de las estrategias del Estado para tratar este fenómeno, debido a tres razones. Primero, la situación de la seguridad varía de acuerdo al entorno, motivo por el cual es necesario desarrollar un diagnóstico propio, tanto situacional como institucional. Segundo, una política que es diseñada localmente puede optimizar el uso de los recursos existentes, no solo dentro de los municipios, sino también aprovechando los recursos de las organizaciones sociales, no gubernamentales y vecinales. Tercero, porque solo desde lo local puede involucrarse activamente a los vecinos.

Asimismo, Costa sostiene que con mandato constitucional o legal, el alcalde –como máxima autoridad local, tiene que velar por la seguridad de los ciudadanos que habitan dentro de su jurisdicción. Este autor sostiene que esta función puede ser asumida de cuatro maneras. En primer lugar, en lo preventivo, pues es posible diseñar políticas de prevención social para

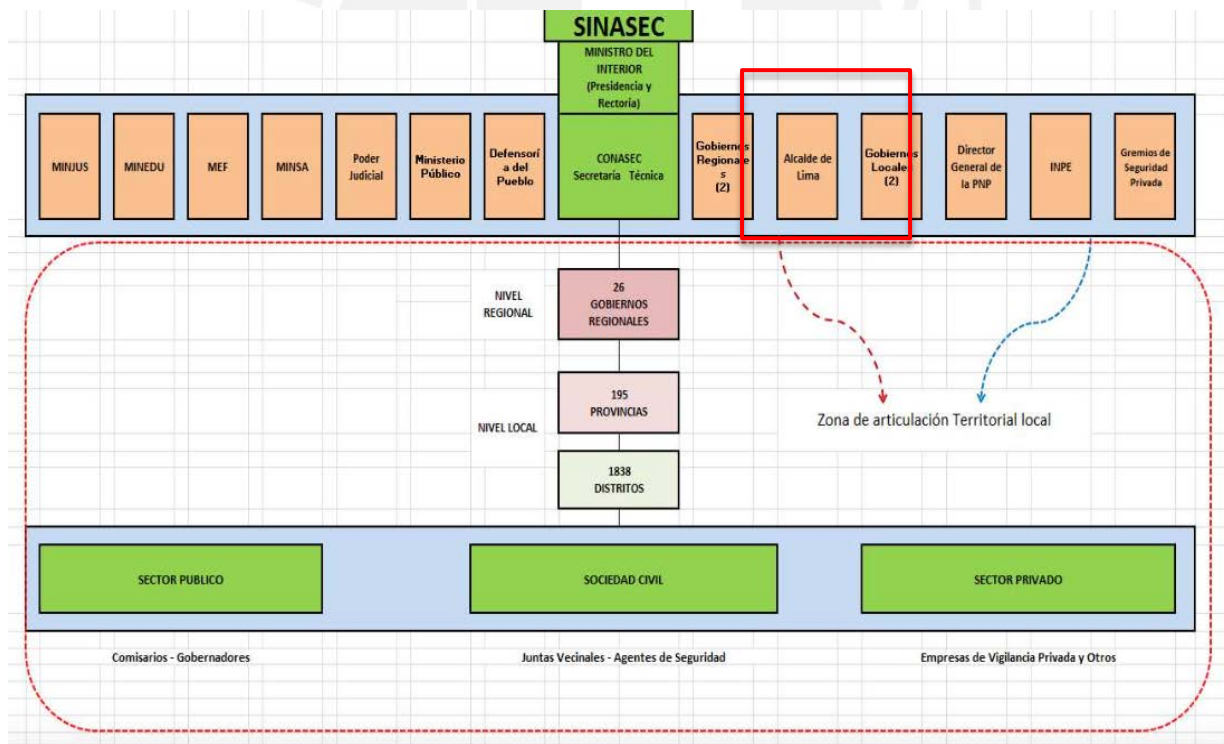
jóvenes, políticas de prevención de violencia familia, sistemas de solución pacífica de conflictos, se puede promover una cultura ciudadana y trabajar activamente en la recuperación de espacios públicos (prevención situacional) y generar sistemas de seguridad a partir de la organización vecinal (prevención comunitaria).

En segundo lugar, las municipalidades pueden asumir esta función a través de la rehabilitación y reinserción social empleando sistemas de penas alternativas a la privación de la libertad, programas de reinserción a través de la educación y el trabajo, entre otros. En tercer lugar, los municipios pueden asumir esta función en el control, fortaleciendo las instituciones de la seguridad y la justicia, mejorando el equipamiento y la capacitación de sus recursos humanos; generando información sobre delitos a nivel local; y potencializando la coordinación interinstitucional (Costa, 2011).

Finalmente, Costa (2011) sostiene que los municipios pueden asumir esta función en lo político, pues se instauran como los entes responsables de asegurar el carácter integral de la estrategia, de coordinar y supervisar los esfuerzos de prevención y control, lo cual se traduce en: i) hacer un diagnóstico y un plan de seguridad ciudadana; ii) conducir su implementación; y iii) evaluarlo. Además de ello, mientras más información se tenga sobre la situación de la seguridad, mejor será el desempeño del municipio en el tratamiento de este problema.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013-2018), sostiene que los gobiernos regionales, el Alcalde de Lima y los gobiernos locales tienen un rol preponderante en la provisión de seguridad ciudadana y que estos se encuentran en la obligación de articular sus esfuerzos y estrategias con el resto de instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y que poseen representantes en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), el cual es el brazo operativo de este sistema. Así, el gráfico 4 muestra cómo los actores estatales con un rol preponderante en la provisión de seguridad ciudadana se articulan bajo el marco del SINASEC.

**Gráfico 4.- Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Después de la reforma del SINASEC)**



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018 (2013).

Asimismo, como podemos ver en la siguiente tabla, se ha definido institucionalmente en qué facetas los municipios tienen la obligación de

intervenir. Por ejemplo, tenemos que los municipios o municipalidades deben intervenir en la formulación de la política pública en materia de seguridad ciudadana, atendiendo a la forma en cómo estructura su participación el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Asimismo, las municipalidades tienen un rol importante en la prevención de la violencia y el delito, de la rehabilitación y reinserción social de los infractores, y de la atención a las víctimas.

**Tabla 3.- Arquitectura institucional de la seguridad ciudadana en el Perú**

Formulación de la política pública	Prevención de la violencia y el delito	Control y sanción	Rehabilitación y reinserción social de infractores	Atención a las víctimas	Evaluación y supervisión de la política pública
Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Secretaria Técnica-CONASEC y los comités regionales, provinciales y distritales	Municipalidades (incluye los Serenazgo)	Policía Nacional (Sistema de Investigación Criminal –que incluye las secciones de investigación criminal de las comisarías, las divisiones de investigación criminal descentralizadas y la Dirección de Investigación Criminal– y otras unidades especializadas de investigación)	Instituto Nacional Penitenciario	Ministerio Público (Programa Nacional de Asistencia a Víctimas y Testigos)	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Secretaria Técnica-CONASEC y los comités regionales, provinciales y distritales
Consejo Nacional de Política Criminal (cuya secretaría técnica es la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)	Policía Nacional (especialmente la Dirección de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana, y las comisarías)	Ministerio Público (fiscalías con competencia penal y, para el caso de los adolescentes infractores, las fiscalías de familia con dicha competencia)	Municipalidades (como unidades receptoras para las penas limitativas de derechos, como la prestación de servicios a la comunidad)	Municipalidades (especialmente las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes, DEMUNA)	Consejo Nacional de Política Criminal (cuya secretaría técnica es la Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

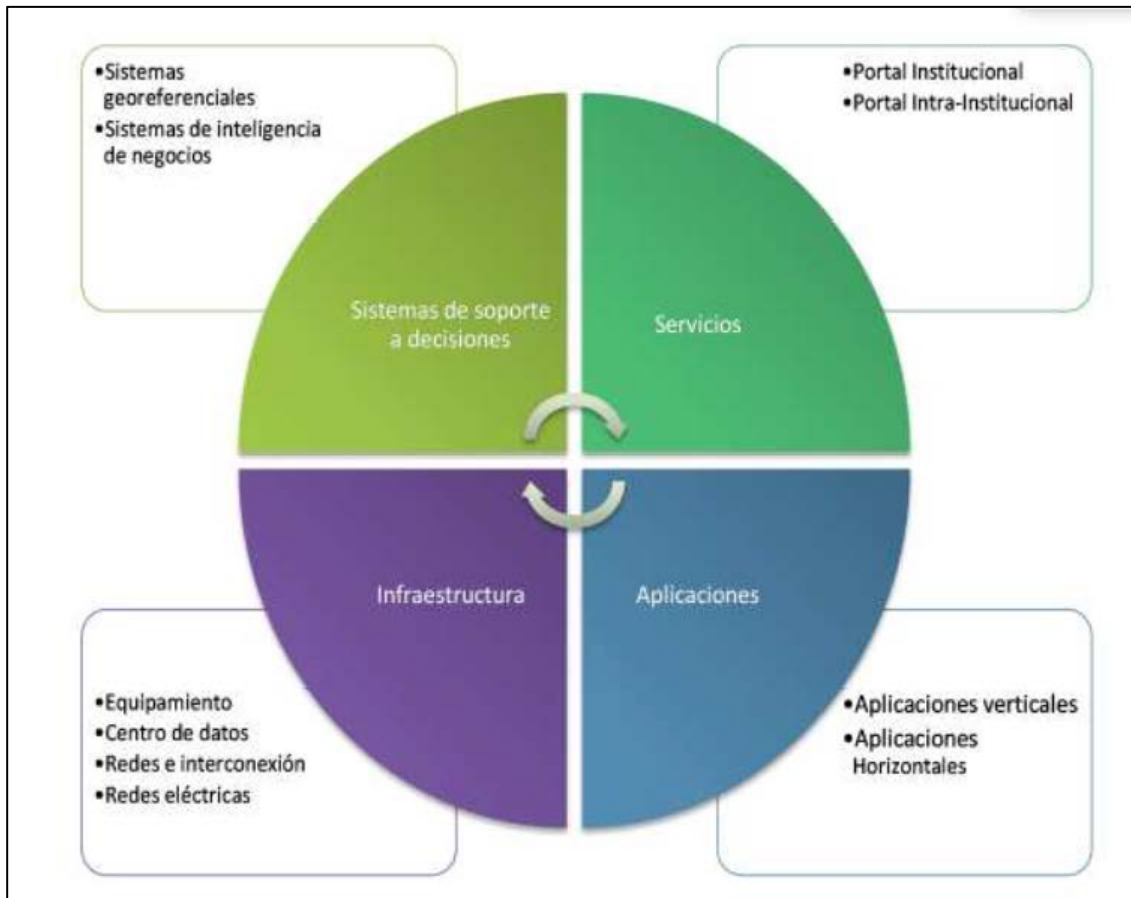
Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018 (2013: 62).

La articulación entre estos actores está guiada por el principio de interoperabilidad. Según en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, la

interoperabilidad se define como la capacidad de los sistemas de compartir información, compartir bases de datos e integrar procesos, no siendo la diversidad de las características tecnológicas un impedimento para lograr este objetivo. Asimismo, permite la utilización reutilización de los sistemas electrónicos estatales, y la integración de los mismos y con terceros, de modo que los procedimientos administrativos de las diversas instituciones se integren y generen una simplificación oportuna (PNSC, 2013: 56).

Dentro del marco de articulación y la utilización del concepto de interoperabilidad como premisa para dicha articulación, la DGTIC del Ministerio del Interior ha desarrollado un Plan de Tecnologías para la Interoperabilidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual cuenta con cuatro grandes etapas (sistemas de soporte a decisiones, servicios, infraestructura y aplicaciones) y que se resume en el siguiente gráfico.

**Gráfico 5.- Desarrollo del Plan de Tecnologías para la Interoperabilidad del SINASEC**



Fuente: DGTIC, Ministerio del Interior (2013).

En el caso particular de Lima Metropolitana, la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante GSC) es el ente rector en esta materia en Lima Metropolitana y el vínculo principal de articulación de Municipalidad, con el resto del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Dentro de sus principales funciones, está el promover una eficaz articulación entre las diversas instituciones vinculadas a la seguridad y convivencia ciudadana. La GSC tiene como visión, asegurar estándares elevados en seguridad y convivencia ciudadana a fin de contribuir a crear un modelo de convivencia democrática igualitaria, solidaria, justa y libre de la

violencia practicada por actores estatales o no estatales, mediante la protección y garantía de los derechos humanos en su relación con la seguridad y convivencia ciudadana a partir del esbozo e implementación de políticas públicas, que desplieguen, en forma simultánea, acciones concretas y planes estratégicos en el nivel operativo, normativo y preventivo (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2015).

El marco normativo que sustenta el accionar de la Municipalidad de Lima en materia de seguridad ciudadana incluye a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley 27933); el Reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2003-IN; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (específicamente en los artículos 10°, 30° y 61°); la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (específicamente en los artículos 22°, 26°, 53°, 73°, 85°, 106°, 107°, 145°, 157°, 161°); la Ley N° 29611 que modifica la Ley N° 29010 Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer de recursos a favor de la Policía Nacional del Perú; la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC); la Ordenanza N° 148, Ordenanza Marco del Servicio Público Local del Serenazgo en la Provincia de Lima; la Ordenanza N° 638, Serenazgo Metropolitano de Lima – SEMEL; la Directiva N° 008-2008-IN/0101.01 que detalla los procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los Planes de seguridad ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los Comités de Seguridad Ciudadana; y, por último, la Directiva N° 01 -2009-DIRGEN-PNP/EMG, la cual ofrece los

lineamientos para la efectividad en la ejecución del Patrullaje Local Integrado, entre La Policía Nacional Del Perú y Los Gobiernos Locales.

Según la información que figura actualmente en el espacio web de la Municipalidad Metropolitana de Lima, las responsabilidades de la Gerencia de Seguridad ciudadana se resumen en siete funciones recogidas en el cuadro 3.

**Cuadro 3.- Funciones de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima**

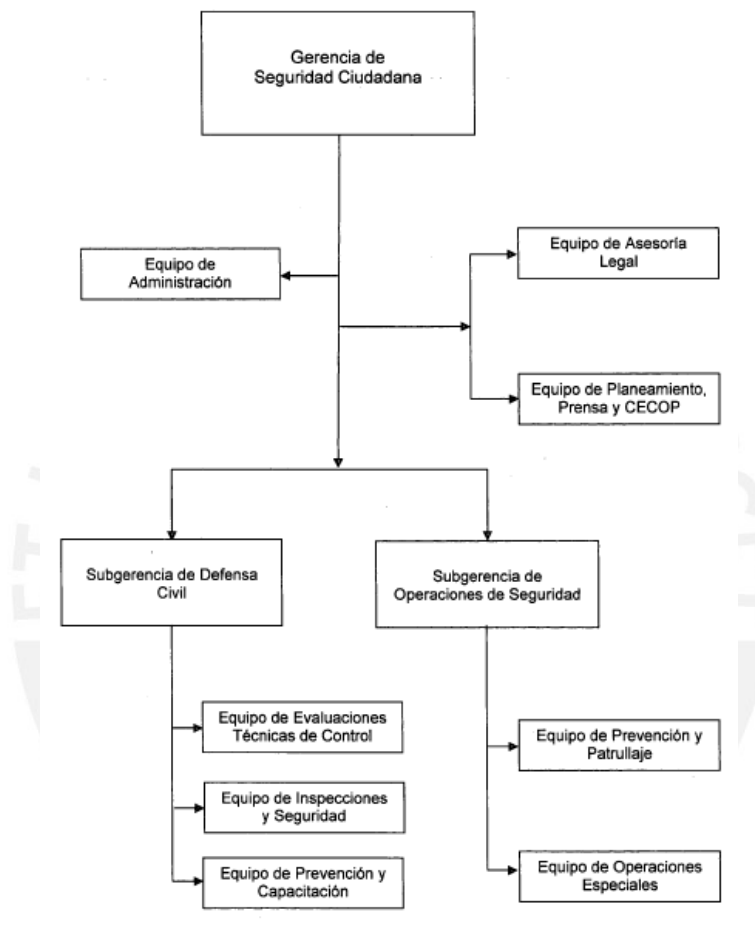
<b>Funciones de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML</b>	Prestar auxilio, protección, orden, seguridad y una convivencia pacífica de la comunidad.
	Planifican y ejecutan operaciones de patrullaje general y selectivo, en apoyo de la Policía Nacional del Perú, prestando auxilio y protección al vecindario para la protección de su vida e integridad física.
	Supervisa el cumplimiento de las normas de seguridad en las salas de espectáculos, ferias, estadios, coliseos y otros recintos abiertos al público incluyendo los establecimientos hoteleros y otros de carácter comercial, social, cultural y religioso.
	Controla el cumplimiento de las normas de seguridad contra incendios, inundaciones y otras catástrofes.
	Vigila la preservación de la calidad de vida, limpieza y ornato público.
	Colabora y presta apoyo a los órganos de su respectivo Gobierno Local cuando lo solicitan para la ejecución de acciones de su competencia.
	Apoya y controla el cumplimiento de las disposiciones municipales en materia de transporte y tránsito de competencia de la Dirección Municipal de Transporte Urbano, así como el cumplimiento de las disposiciones municipales sobre Parques Zonales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2015).

La Gerencia de Seguridad Ciudadana, organizacionalmente, está conformada por un equipo de administración; un equipo de asesoría legal; un equipo de planeamiento, prensa y CECOP; una Subgerencia de Defensa Civil (integrada de un equipo de evaluaciones técnicas de control, un equipo de inspecciones y de seguridad, y un equipo de prevención y capacitación); y una

Subgerencia de Operaciones de Seguridad (integrada por un equipo de prevención y patrullaje, y un equipo de operaciones especiales).

**Gráfico 6.- Organigrama de la gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML**



Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima

El concepto de seguridad ciudadana es amplio y tiene diversas formas de implementación. No obstante esto, uno de los más predominantes es la lucha contra la criminalidad. Si bien es cierto, las municipalidades están obligadas a implementar programas de prevención, no solo orientados a la detección del crimen, sino también de la violencia (interpersonal y doméstica) y además tienen un rol activo en la reinserción y socialización de quienes

cometen delitos, en esta investigación nos concentraremos solo en el aspecto de prevención y detección de prácticas criminales.

En este línea, si se atiende solamente a los datos empíricos acerca de la criminalidad en Lima Metropolitana, se puede llegar a la conclusión de que el combate contra la criminalidad hasta el momento no ha sido del todo eficiente. En efecto, si se comparan las cifras de los delitos de hurto, robo y violación de la libertad sexual, en el periodo de 2003 a 2011, se registra un incremento en todos los ítems, siendo el caso de violación sexual el más alarmante, ya que el incremento registrado resulta mucho mayor porcentualmente (el incremento es de más del 300% según fuentes de Ministerio Público). Hay que tener en cuenta, además, que por la naturaleza del delito, es razonable asumir que la cifra es aún mayor, ya que muchos de los casos no son denunciados (el delito de violación tiene una tasa de no denuncia mayor que los otros delitos).

Actualmente, el sistema metropolitano de seguridad ciudadana se organiza en el CORESEC, o Comité Regional de Seguridad Ciudadana, el cual es parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Está presidido por el Presidente Regional, que en el caso de Lima el alcalde Luis Castañeda Lossio. Además de ellos, el CORESEC está integrado por la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, los alcaldes distritales y las juntas vecinales. Dentro de sus funciones destacan: i) analizar y estudiar la problemática de seguridad ciudadana a nivel metropolitano; ii) realizar el seguimiento supervisión, control y evaluación de la política, planes programas y proyectos que se vienen ejecutando en los 43 Comités Distritales de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana; iii) promover, dirigir y ejecutar a nivel

metropolitano las actividades de capacitación en temas de prevención de los factores de la inseguridad ciudadana; y iv) organizar las sesiones ordinarias y extraordinarias del CORESEC de Lima elaborando las actas correspondientes e informando al CONASEC.

Si algunas conclusiones se pueden sacar de la labor del CORESEC es que ha obtenido algunos logros a nivel organizativo. Sin embargo, estos aún no se han materializado en un actuar conjunto y efectivo que se refleje en una disminución de la criminalidad. Se pueden destacar como estos logros los siguientes: Se ha logrado que la totalidad de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (43, uno por cada distrito) formulen y entreguen sus Planes Distritales De Seguridad Ciudadana en forma oportuna. Asimismo, se ha logrado la formulación y presentación del Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2013 de Lima Metropolitana. Por último, Se ha logrado la articulación de los planes y programas de los 43 Comités Distritales de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (CORESEC, 2014).

Como se puede observar, estos constituyen un avance en lo que respecta a lo organizativo (sobre todo en relación con la gestión anterior a la de la alcaldesa Susana Villarán, que no logró articular estos Planes), sin embargo, aún no se puede decir que se hayan traducido en medidas concretas y efectivas contra la delincuencia.

## 2. Los recursos de la Municipalidad Metropolitana para la generación de información en materia de seguridad ciudadana

### a. Herramientas Tecnológicas

Una de las herramientas tecnológicas que han sido implementadas con mayor ahínco en el último lustro ha sido la videovigilancia. Según la información de nuestros informantes, la videovigilancia implementada por la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene como principal destinatario el servicio de serenazgo de Lima. Los hechos registrados por las cámaras de seguridad son reportados a los agentes de serenazgo que se encuentren más cercanos al lugar donde el ilícito o la emergencia se han producido. En este esquema, los operadores de los servicios de videovigilancia son precisamente agentes de serenazgo capacitados para esta labor

Durante la gestión de la ex-alcaldesa Susana Villarán, se logró una coordinación con la Policía Nacional a través de la central de emergencia 105. La limitación se encuentra en el hecho de la escasa capacidad de comunicación entre la Policía y el Serenazgo. No se ha establecido, a la fecha un sistema, de comunicación por radios con los serenazgos. En ese sentido, se podría replicar propuestas ya implementadas por municipalidades distritales como la de Miraflores, Santiago de Surco San Isidro, San Borja, Jesús María y Pueblo Libre que contratan agentes de la policía para que sirvan de enlace no solo con la central 105, sino también con comisarías y otras unidades especializadas de la policía (El Comercio, 2010: A14).

Dentro del sistema que emplea la Municipalidad Metropolitana de Lima, el uso de las herramientas tecnológicas para el monitoreo del crimen se da a

partir del Centro de Control y Operaciones (CECOP), que depende de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la municipalidad. Según la información que nos brindaron nuestros entrevistados, durante la gestión de Susana Villarán, el CECOP era la entidad encargada de administrar 41 cámaras de vídeo vigilancia, las cuales están ubicadas en puntos estratégicos del centro histórico de Lima. Los encargados del monitoreo son agentes del Serenazgo de Lima Metropolitana, capacitados por la misma entidad para llevar a cabo la labor de monitoreo y seguimiento del delio.

La labor de vigilancia es a tiempo completo (24 horas al día). Por otro lado, las tareas implican una coordinación interinstitucional, ya que las emergencias y las intervenciones para hacer frente a un ilícito o acudir en auxilio de un afectado se hacen desde el centro de control de la CECOP con la central de emergencias de la Policía Nacional (el 105), además del cuerpo de bomberos, Defensa Civil y el Escuadrón Verde de la Policía, a los que se suma, obviamente la labor de los serenos.

Adicionalmente a las 41 cámaras que funcionan en el Centro Histórico, se ha planeado la adquisición de 140 cámaras adicionales para el ámbito de Lima Cercado. Lo interesante es que esta adquisición se ha resuelto mediante el presupuesto participativo, lo cual significa que los vecinos han dado prioridad en el gasto del presupuesto a la compra de las cámaras para combatir la delincuencia.

Los funcionarios de la Municipalidad de Lima que entrevistamos durante la gestión de la ex-alcaldesa Susana Villarán consideran que el uso de las cámaras de seguridad ciudadana mostraban efectividad en la detección del

delito, pues permitían intervenir rápidamente ante ilícitos como robos al paso, pero también eran útiles para atender emergencias como incendios y otras incidencias como el caso de niños y ancianos en una situación de riesgo.

Las cámaras de seguridad también sirven como registro de pruebas para concretar una importante intervención, desde su fase inicial de seguimiento hasta el operativo para lograr la captura de las personas intervenidas por algún hecho delictivo. En este esquema, las cámaras descubren el incidente sobre el que se debe intervenir e inmediatamente este es reportado a los serenos, a los policías o a los bomberos, según sea el caso, para acudir de manera inmediata a la emergencia. Desde otro punto de la central, los supervisores guían a las unidades operativas cuales las vías más rápidas para llegar al lugar de la emergencia.

**Cuadro 4.- Características de las cámaras de videovigilancia durante la gestión de Susana Villarán**

Características	
<b>Tipo</b>	Domo PTZ
<b>Funcionalidad</b>	Capacidad de girar 360 grados sobre su propio eje
	Acercamiento óptico y digital
	Alcance visual de 350 metros

Fuente: Elaboración propia con información de los funcionarios de la MML (2014).

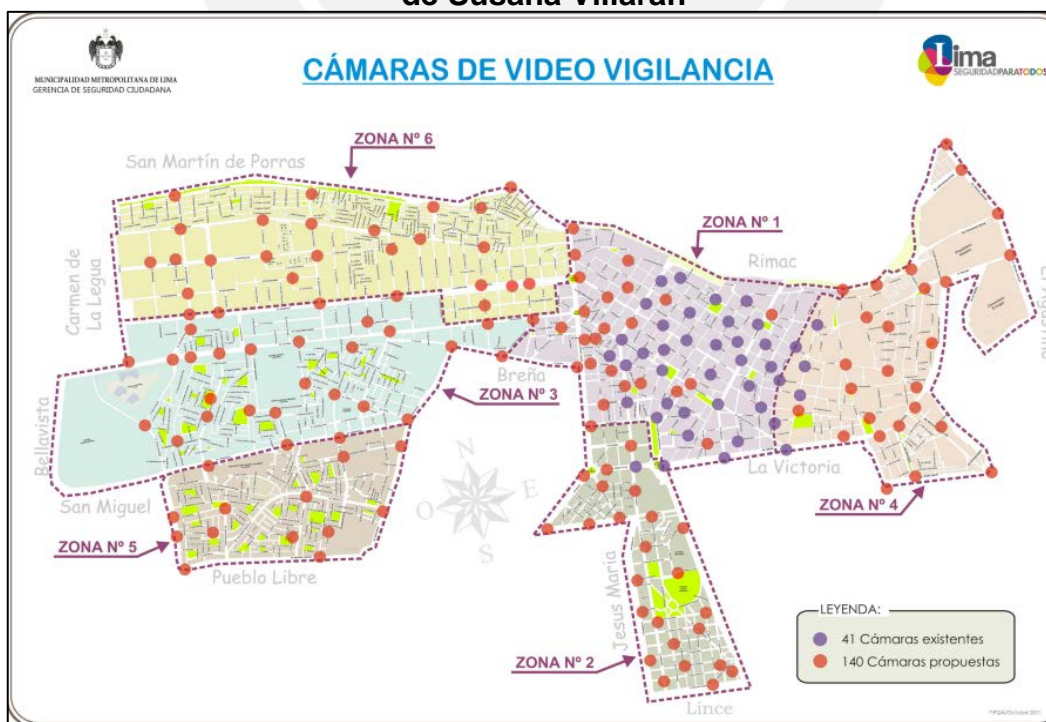
A continuación, presentaremos dos gráficos. El primero de ellos muestra la ubicación georreferenciada de las cámaras de seguridad que estaban operativas durante la gestión de Susana Villarán. La segunda de ellas muestra la ubicación de videovigilancia durante el mismo espacio temporal.

**Gráfico 7.- Ubicación de las cámaras de seguridad durante la gestión de Susana Villarán**



Fuente: Gerencia de Seguridad Ciudadana (2014).

**Gráfico 7.- Ubicación de las cámaras de videovigilancia durante la gestión de Susana Villarán**



Fuente: Gerencia de Seguridad Ciudadana (2014).

Como se observa en el gráfico 7, la distribución de las cámaras era aún muy precaria durante la gestión de Susana Villarán, pues solo abarcaban 4 zonas de Lima Metropolitana (las zonas 3, 7, 8 y 9). Sin embargo, durante su gestión se proyectó la adquisición de 140 cámaras de videovigilancia adicionales, de modo que todas las zonas contempladas en la división de Lima Metropolitana cuenten con estas herramientas de monitoreo. La implementación de cámaras de videovigilancia adicionales, casi cuadruplicando el número inicial de cámaras de videovigilancia implicaría también una re zonificación del área metropolitana de la ciudad de Lima, reduciendo la cantidad de zonas a 6, como se observa en el gráfico 8.

Además de las cámaras de videovigilancia, la MML se ha valido de otros instrumentos (no tecnológicos) para mejorar la provisión de seguridad ciudadana dentro de su jurisdicción.

#### **b. Otros servicios para la provisión de seguridad de la Municipalidad Metropolitana de Lima**

- Serenazgo.-

El servicio de serenazgo surgió como una respuesta a la insuficiencia del servicio policial, ante el cual se dio un incremento de la seguridad privada. Los serenos se puede decir que cumplen una labor “intermedia” entre lo que es la vigilancia y la seguridad privada y la labor policial. No tienen las facultades de los efectivos policiales, tampoco se les permite el uso del armamento que estos últimos sí pueden tener (a pesar de que en mayo del 2015 se inició un

debate en torno a si los serenos deberían o no portar armas no letales, donde se han visto posiciones contrapuestas: una favorable respaldada por el actual gerente de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML y una en contra respaldada por el ex-gerente de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la MML, Gabriel Prado, quien se desempeñó en el cargo durante la gestión de Susana Villarán). No obstante, es patente que actualmente el servicio de serenazgo se ha ampliado notablemente, y puede brindar un servicio complementario en la prevención del delito, siendo de ayuda a la labor policial.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, durante la gestión de Susana Villarán, ha buscado mejorar el servicio de serenazgo introduciendo algunos apoyos tecnológicos. Tal vez el más importante haya sido el uso de dispositivos de localización satelital GPS en las unidades de serenazgo (MML, 2014: 155). El trabajo de serenazgo se lleva a cabo a pie, mediante vehículos motorizados (automóviles del serenazgo, motocicletas) y bicicletas. La Municipalidad de Lima ha visto adecuado proveer de dispositivos GPS a en los automóviles del serenazgo con el fin de hacer más efectiva y eficiente su labor. El GPS (Sistema de Posicionamiento Global) permite determinar la posición de una persona, vehículo u objeto en cualquier parte del mundo con una precisión de unos pocos metros (en algunos casos de centímetros). La idea es que los serenos usen los dispositivos GPS para su ubicación propia, o puedan conocer la ubicación exacta de otros serenos que usando el GPS puedan transmitirle esa información exacta del lugar en que se encuentran. De esta forma se puede lograr una intervención mucho más eficaz. Así, ante una emergencia de cualquier tipo, se puede saber qué sereno puede intervenir más prontamente

en la medida que se encuentra más cercano al hecho, o se encuentra en una ruta que resulta de fácil acceso al lugar de la emergencia.

La labor de los serenos también se ha buscado mejorar a través del uso de la tecnología mediante de las centrales telefónicas, las cuales se ha intentado que sean lo más fáciles de acceder para el público. Según la Municipalidad de Lima, “la valiosa información que manejan estos centros a partir de las llamadas del público, la vigilancia y las intervenciones de los serenos, sumada a los datos que proporcionan las cámaras de video vigilancia, está generando el desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito” (MML, 2014: 155).

- Puestos de Auxilio Rápido Metropolitano (PARMET).-

Los Puestos de Auxilio Rápido Metropolitano son puestos de vigilancia para el uso de los miembros del serenazgo de Lima. Su ubicación es descentralizada, pues no se ubican solo en el espacio de Lima Cercado, sino que se encuentran en distintos distritos. Según la información que nos brindaron los funcionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima, “su finalidad es fomentar el trabajo coordinado entre el Serenazgo, la Policía Nacional y los vecinos organizados en el ámbito de su jurisdicción”, y tienen como objetivo general “acercar el servicio de seguridad ciudadana a la comunidad”. Por otro lado, entre los objetivos específicos que se le reconoce a la implementación de los PARMET está “ampliar la capacidad de respuesta del Serenazgo al mejorar el servicio de Seguridad Ciudadana en los distritos de Lima Metropolitana”.

Para que estos objetivos se cumplan, la Municipalidad de Lima ha buscado que estos puestos de auxilio se equipen con tecnología que ayude en su labor. Cada uno de los módulos de los PARMET cuenta con monitores de videovigilancia, así como computadoras y una central telefónica. Los módulos pueden interconectarse con otros módulos o con la central de monitoreo de la Municipalidad de Lima.

Consideramos importante mencionar que el grueso de la información que recogimos en esta investigación a partir de las entrevistas en profundidad semi-estructuradas fueron de informantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante la gestión de la ex-alcaldesa Susana Villarán. La apertura de los funcionarios y su disposición para brindarnos información sobre cómo la MML estaba tratando el tema de la seguridad ciudadana en esa jurisdicción reflejaba la existencia de líneas de acción bien definidas y el compromiso de los funcionarios y de la ex-alcaldesa por mitigar el problema de la inseguridad ciudadana. Esta situación es diferente a la que presenciamos cuando acudimos a los funcionarios de la MML durante la gestión del actual alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio. Además de no contar con información relevante para los ciudadanos sobre cómo su gestión va a tratar este problema (más allá de la información sobre cómo se organiza funcional y estructuralmente la Gerencia de Seguridad Ciudadana), los funcionarios se negaron a concedernos entrevistas en más de dos ocasiones.

## CAPÍTULO IV:

### EL USO DE RECURSOS TECNOLÓGICOS Y SU IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DEL CRIMEN: LA SITUACIÓN DE LIMA METROPOLITANA

#### 1. El uso de los medios tecnológicos en el campo de la prevención e investigación para reducir la delincuencia

El avance de la tecnología actualmente es acelerado. Lo más interesante es que las aplicaciones que tiene la tecnología no se limitan a los ámbitos productivos, sino que se han hecho presente en casi todos los campos de la vida. No es de sorprender, entonces, que sea la tecnología una gran aliada a la hora de combatir el crimen. El uso de la tecnología puede tener efectos decisivos tanto a nivel de la prevención como a la hora de la investigación de los delitos. Algunas aplicaciones que se han venido dando son las siguientes:

- El uso de video vigilancia.-

Tal vez la más conocida y más generalizada actualmente (e incluso implementada por la MML como lo vimos en la sección anterior) es el uso de cámaras de seguridad para el control del delito. El uso de cámaras de videovigilancia es un método que está presente tanto en el sector público como en el privado, aunque cada uno de ellos apunta a objetivos distintos dentro de la lucha contra la delincuencia. Lo que busca el privado con la implementación de cámaras es principalmente asegurar su propiedad; el Estado, por otro lado, lo que pretende es más bien detectar el delito. Según la literatura especializada

en el tema, el uso de estos dispositivos se ha justificado por una doble utilidad: disuasión y reconocimiento del crimen.

En primer lugar, se argumenta que este recurso tecnológico sirve como medio disuasivo del delito, debido a que la implementación de cámaras de seguridad lleva a que los delincuentes sepan que están “siendo vistos” y que la detección de sus rasgos morfológicos a través del video puede llevar a que su detención sea más rápida, disuadiendo así la comisión de los delitos en aquellos lugares donde estas herramientas tecnológicas están presentes. Sin embargo, es importante mencionar que, a su vez, la videovigilancia trae consigo un fenómeno conocido como “desplazamiento” o “efecto globo”; esto quiere decir que el crimen tiende a desplazarse hacia las zonas circundantes que no están vigiladas por las cámaras de seguridad. Por ejemplo, una investigación realizada por la Universidad de California en Berkeley y la Ciudad de San Francisco descubrió que mientras los delitos violentos disminuyeron a 250 metros de las cámaras de seguridad que se ubicaban en una zona residencial de San Francisco, se observó también un paulatino desplazamiento de dichos delitos hacia zonas adyacentes que carecían de estos medios tecnológicos. Este fenómeno es muy usual, sobretodo en contextos donde se ha dado una implementación de cámaras de videovigilancia paulatina y marcada por zonas.

Como sostiene Ernesto Schargrotsky (2014), de la Universidad Torcuato di Tella, las cámaras no resuelven el problema, sino que el delito se mueve de un lugar geográfico a otro. No obstante, las cámaras sí son efectivas

para áreas particulares, como estadios de fútbol. De igual forma, las cámaras han resultado efectivas para disminuir la comisión de delitos como robo de autos en estacionamientos.

En segundo lugar, si bien es cierto, la puesta en operación de cámaras de seguridad no soluciona el problema de la criminalidad por completo, si tiene un efecto importante en el reconocimiento del crimen. Debido a esto, las cámaras de video vigilancia no solo pueden contribuir a detectar patrones en los actos delictivos, de modo que esa información se emplee en reforzar el aspecto preventivo de las políticas de seguridad ciudadana, sino que esta también contribuya a la detección y, finalmente, a la represión penal del mismo, mediante el reconocimiento de los infractores.

Schargrodsky (2014) resalta que las cámaras de seguridad son útiles porque “permiten tener una medida visual, física y concreta sobre la inseguridad, en lugares puntuales”. En esa línea se puede decir que la ventaja más clara del uso de las cámaras de vigilancia en la lucha contra el crimen se da en el campo del reconocimiento e investigación del delito. Las cámaras en ese sentido logran un doble objetivo: En primer lugar, y lo más inmediato, es que registran a los responsables del delito, así como la forma en que este fue llevado a cabo. Así pues, ayudan en la investigación tanto para la captura del delincuente, como también, para el establecimiento de las circunstancias del delito (pudiendo ayudar a determinar circunstancias puntuales, agravantes, etc.). Pero, en segundo lugar, también pueden servir para medir la comisión de

los delitos en zonas geográficas puntuales, lo cual puede ayudar para el establecimiento de estadísticas de delincuencia.

La Municipalidad de Lima actualmente ha implementado un plan de uso de cámaras de vigilancia a nivel metropolitano a través del llamado Centro de Control y Operaciones (CECOP). Este Centro cuenta con 41 cámaras de seguridad ciudadana ubicadas estratégicamente en el Centro Histórico de Lima Metropolitana, con cobertura permanente (24 horas del día). La coordinación de las emergencias e intervenciones se hacen desde el centro de control con la central de emergencia 105 de la Policía, el Cuerpo de Bomberos, Defensa Civil y el Escuadrón Verde de la PNP.

- Bases de datos e interconexión.-

El uso de la videovigilancia puede ser considerado como el uso “externo” de la tecnología en el combate contra la delincuencia. Pero la tecnología también puede ser usada al interior de las entidades que se encargan de la seguridad. Dos son básicamente sus formas de uso. La primera de ellas puede darse a través de la elaboración de bases de datos y, la segunda, mediante la interconexión de entre entidades encargadas de intervenir en la seguridad.

La primera forma de uso implica ver datos sobre la criminalidad y vigilar las tendencias criminales mientras se desarrollan, reconociendo los vínculos entre las tendencias en el proceso. Más información ayuda a los agentes encargados de la seguridad a distribuir eficientemente sus recursos. En cuanto

a lo segundo, supone el uso de los medios tecnológicos para una mejor coordinación y ayuda para la intervención en el delito (a través de uso de intercomunicadores, internet, circuitos cerrados, etc.). Con relación a esto, la Municipalidad de Lima, a través del Centro de Control y Operaciones (CECOP), busca coordinar no solo con la Policía Nacional, sino también con bomberos, defensa civil, y entre los mismos agentes del serenazgo.

- Otras tecnologías: Uso de aplicaciones móviles.-

Un uso novedoso de la tecnología contra el crimen es el desarrollo de “Apps” (aplicaciones) para celulares (smartphones). Mediante estas herramientas los vecinos pueden dar cuenta de diversos ilícitos que se están cometiendo (de los que han sido testigos, ven que se realizan o han conocido de ellos), como robos, asaltos, o también informar acerca de accidentes o requerir auxilio a los policías, serenos o bomberos, según sea el caso. Estas herramientas ya son usadas en nuestro medio, así, tal como lo indica una nota del diario “El Comercio” del 5 de marzo de 2014<sup>1</sup>. Dicha nota asevera que, desde el 2013, los distritos de Miraflores, Pueblo Libre, Surco, Jesús María y San Borja han implementado aplicaciones gratuitas para celulares, que pueden ser descargadas desde las páginas web de esos Municipios o a través de tiendas virtuales (Google Play, App Store, etc.). Las denuncias –refiere el mismo diario- llegan directamente a las centrales de seguridad de cada distrito para poner en acción a los agentes de serenazgo. La Municipalidad

---

<sup>1</sup> Cabe resaltar que se ha venido informando a la ciudadanía sobre estas innovaciones tecnológicas en los municipios de Lima a través de la prensa y hemos empleado una parte de esa información en esta investigación, pues la literatura académica sobre el tema es incipiente en el Perú.

Metropolitana de Lima, por el momento, no ha implementado esta herramienta, que si bien pueden ser de bastante utilidad, podría también ser usada para despistar a las autoridades, proveyendo datos falsos sobre el lugar y hora de la comisión de un delito.

A pesar de esto, es importante mencionar que algunos municipios en Estado Unidos vienen produciendo bases de datos a partir de puntos georreferenciados que indican la latitud y longitud de los lugares donde se cometieron delitos. Asimismo, a partir de las denuncias, se ha podido registrar información sobre la fecha, la hora y el tipo de delito que se cometió. Con ello, las autoridades han sido capaces de, mediante el uso de softwares de georreferenciación como GeoData, empezar a detectar patrones en la comisión de delitos, así como detectar “hot-spots” según variables como día de la semana, hora, tipo de delito, entre otros.

## **2. La situación en Lima Metropolitana**

Como mencionamos con anterioridad, la Municipalidad Metropolitana de Lima aún no implementa otras herramientas tecnológicas además de las cámaras de videovigilancia. En el año 2012, ingresó al Sistema Nacional de Inversión Pública el proyecto N° 230140, el cual tenía como objetivo “conseguir la suficiente capacidad de monitoreo, supervisión y control de la seguridad del ciudadano mediante el sistema de cámaras de videovigilancia desde la Zona 1 hasta la Zona 6 de Lima Cercado, distrito de Lima”. Este proyecto consistió en la ampliación de uno previamente implementado en Lima Metropolitana. No

obstante, coincidimos con el cuestionamiento que hizo López (2015) a este proyecto, pues los resultados de primera fase del mismo no habían sido aún evaluados.

Esta segunda fase del proyecto de instalación de cámaras de videovigilancia (su ampliación) presentaba dos alternativas. La primera de ellas sugería la “instalación de un sistema de 160 cámaras de video vigilancia a través de un sistema mixto, (inalámbrico mediante torres y a través de fibra óptica existente de la municipalidad los que converjan al Centro de Control), acondicionamiento de infraestructura y asistencia técnica”. Por otro lado, la segunda alternativa sugería la “instalación de un sistema de 160 cámaras de video vigilancia a través de un sistema de fibra óptica el que converja al Centro de Control, acondicionamiento de infraestructura y asistencia técnica”. Se puede observar que no hay otras diferencias en las dos alternativas además de la forma en cómo se instalaría la tecnología en esta fase de ampliación. Como señala López, por ejemplo, “no se menciona si las cámaras permitirán rotación temporal, si se instalarán de manera encubierta, o si tendrán características en el reconocimiento de imágenes diferenciada (2015: 152).

La investigación “El impacto del sistema de videovigilancia en los niveles de crimen violento en la Zona 1 de Lima Cercado 2011-2014” tras desarrollar un fino trabajo de análisis de las diferentes variables que pueden afectar la presencia de un sistema de cámaras de videovigilancia en la reducción tanto de la percepción de inseguridad, como en la incidencia de delitos violentos (como el robo) en la Zona 1 de Lima Cercado, demuestra que: i) “el número de cámaras de videovigilancia no aporta de manera relevante en la reducción de

la victimización directa por robo”; ii) que la presencia de estas herramientas tecnológicas no tuvo un impacto en la reducción del hurto”; iii) que la reducción del miedo al crimen no guarda relación con la presencia de cámaras de videovigilancia, sino que está más asociada al uso y porte de dispositivos de seguridad personal (por ejemplo armas de fuego); y, finalmente, iv) esta investigación concluye categóricamente que “el sistema de videovigilancia no ha reducido de manera significativa el crimen violento en la Zona 1 de Lima Cercado” (López, 2015: 148-151).

Tenemos suficientes razones para creer que estos resultados podrían extrapolarse al resto de las zonas de Lima Metropolitana si el número de cámaras se amplía de 41 a 140 cámaras como se había pensado durante la gestión de Susana Villarán. Hacemos esta afirmación, pues consideramos que el recurso tecnológico existente actualmente está siendo desaprovechado. Resulta paradójico que la cuantiosa inversión que se ha realizado hasta ahora solo sirva para estimular el componente de detección y de represión penal de la lucha contra la criminalidad dentro del gran marco de provisión de seguridad ciudadana.

En Lima Metropolitana, las cámaras son usadas para una respuesta más pronta a hechos delictivos o incidentes que pongan en riesgo la seguridad de los ciudadanos de su jurisdicción. No existe aún una sistematización seria de la data que aportan las horas de grabación que día a día se registran que pueda convertirse en información que sirva como insumo para desarrollar estrategias de prevención de actos delictivos que tengan en consideración elementos teóricos que contrarresten los efectos perniciosos de la implementación de un sistema de videovigilancia para el control del delito como, por ejemplo, el

desplazamiento del crimen mencionado en líneas arriba.

Asimismo, consideramos que una de las mayores limitaciones institucionales y funcionales a nivel metropolitano en la lucha contra la delincuencia, es la ausencia de una entidad centralizadora de la data criminal que opere eficientemente y que estandarice las cifras del delito en Lima. Si bien es cierto, existe el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, este aún no tiene una metodología para integrar y estandarizar la data que las instituciones que lo componen registran. Asimismo, existen serias limitaciones en la forma en cómo estas instituciones recogen los datos sobre delitos y que ya han sido señaladas en trabajos como los del Instituto de Defensa Legal (2012, 2013, 2014) y en algunos documentos oficiales, principalmente el elaborado por el Comité Nacional de Política Criminal (CONAPOC, 2014).

Además de las limitaciones en el uso de la tecnología, existen otros problemas graves que abarcan un espectro más amplio que abarca desde la forma en cómo se está midiendo el fenómeno delictivo, no solo en Lima Metropolitana, sino a nivel nacional. Sobre esto, en lo que respecta al Programa Presupuestal de Seguridad Ciudadana (2012), el Ministerio de Economía y Finanzas señaló que:

El resultado específico fue Reducir los niveles de victimización de las zonas urbanas del país, lo cual obedeció a la importancia de focalizar el programa en zonas con mayor densidad poblacional y con altos índices delictivos. Este resultado se mide con el indicador de victimización (indicador objetivo), en vez del indicador vinculado a la población que cree que será víctima de un delito (indicador de percepción). Los indicadores de resultado específico presentan resultados mixtos. Hay una mejora en el indicador de Tasa de Victimización por personas de 47,5% en el 2010 a 39,4% en el 2012. **Sin embargo, la información disponible de la Tasa de denuncias**

**de delitos y faltas por cada 100 mil habitantes muestra un incremento entre de 617,3 a 693,4 entre los años 2010 y 2011.**  
(MEF, 2013: 7)(Énfasis mío)

Asimismo, el MEF señala que existen problemas en el proceso de implementación de las estrategias del Estado en esta materia. Así, en el informe “Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP” se señala que existen errores en la planificación, sumados a sistemas de información y mecanismos de seguimiento deficientes, no permiten que la programación de los productos corresponda con la ejecución de actividades. En este informe, además se mapean los principales problemas que pueden estar afectando la efectividad de los sistemas de provisión de seguridad ciudadana, no solo en Lima, sino a nivel nacional y que hacen poco eficiente la inversión en herramientas tecnológicas de monitoreo del crimen. Estos problemas están resumidos en el siguiente cuadro.

#### **Cuadro 5.- Problemas del Programa Presupuestal de Seguridad Ciudadana**

No todos los productos contemplados en el Programa Presupuesta de Seguridad Ciudadana (PPSC) se ejecutan. Se diseñaron varios productos durante los tres años evaluados pero el **presupuesto se concentró en tres de ellos**: patrullaje, operativos y comunidad organizada en juntas vecinales y comités de seguridad ciudadana.

Sus metas y proyecciones están descoordinadas. **No hay coordinación entre las áreas de planificación y operaciones para proyectar los valores de producción. Las fuentes de información estadística son deficientes y la información es poco confiable.** Esto genera que las metas propuestas no respondan a la realidad de las operaciones policiales en la comunidad.

No se considera la **naturaleza reactiva** de la función policial. Las fuerzas policiales deben reaccionar ante eventos que afectan el orden interno, orden público y seguridad ciudadana. El PP solo responde a este último tipo de eventos. Eventos como los conflictos sociales requieren la movilización de personal y recursos. Sin embargo, estos gastos suelen afectar el presupuesto del PP en Seguridad Ciudadana, es decir, se gasta en otras funciones que no corresponden al PP.

La capacidad operativa de las fuerzas policiales es desconocida. Aunque se sabe el número de vehículos de la PNP, **el área de planeamiento no conoce cuánto rinden o cuál es su estado, ni sus necesidades de mantenimiento**. Si no se conoce la capacidad instalada, no es posible definir la capacidad de producción operativa de las fuerzas policiales y por consiguiente, tampoco las metas.

No se considera el trabajo coordinado. Los gobiernos locales y regionales, junto con la PNP, pueden desarrollar prácticas eficientes de coordinación en las que sean los primeros quienes aporten recursos para el trabajo policial y las juntas vecinales. Al no haber esta coordinación, se duplican funciones.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2013).

Por otro lado, la información que nos brinda el Ministerio del Interior se constituye también como un insumo importante para pensar la limitada efectividad de las estrategias del Estado en la provisión de seguridad ciudadana. Así, un informe de esta institución señala que existen problemas en el uso de los datos para la construcción de la política pública de seguridad, pues los datos mostrarían que en el periodo analizado la población que fue víctima ha disminuido pero también han disminuido las denuncias a la PNP, lo que podría ser interpretado por una presencia de hechos menores o por un aumento de la desconfianza a la institución. De forma totalmente contraintuitiva los datos de la PNP muestran un incremento de las denuncias, lo que estaría confirmando los serios problemas de registro definidos previamente. Si a este gris panorama estadístico se suma el hecho que los datos de la Policía Nacional del Perú no conversan con los del Ministerio Público se ingresa en un espacio aún menos evidente. Solo por mencionar un ejemplo, la diferencia de más de 1,500 homicidios en el año 2011 a nivel nacional entre el MP que registró 1,297 mientras que la PNP registró 2,850 no pudo ser explicada por ningún especialista consultado (MININTER, 2013: 8-9).

Además de ello, es posible afirmar que la tecnología empleada no necesariamente registra información. El informe anteriormente citado sostiene que “en la información usada principalmente por el área operativa hay problemas en su pertinencia (no se considera la situación de los recursos de las comisarías) y su oportunidad (no se genera a tiempo). Esto último se debe a deficiencias de tecnología (se carece de un software para seguimiento) y deficiente equipamiento (pocas computadoras en las comisarías y acceso limitado a internet). Asimismo, la alta rotación del personal en comisarías, aunado a la falta de un sistema consolidado de información, causa duplicidad de al tener que producirse nuevas bases de datos, sin considerar las generadas en gestiones anteriores, que no se mantienen. Del mismo modo, el personal no está especializado en generar o manejar la información de manera oportuna, e incluso no considera la generación de información como parte de sus labores” (MINITER, 2013: 11).

Sobre este último punto, se desconocen los criterios metodológicos para registrar información. El Ministerio del Interior (2013: 36) sostiene que “existen dos fuentes importantes de información, la ENAPRES del INEI y los registros administrativos de la PNP. Sin embargo, hay baja confianza en los datos recolectados por el sistema de información de la PNP. Los datos e indicadores que genera el sistema no concuerdan con otras bases de datos que evalúan la criminalidad y la percepción de inseguridad. El caso más representativo es la base de datos del MP (Observatorio de la Criminalidad), la cual se maneja de manera electrónica a diferencia del manejo manual del sistema estadístico de la PNP. Dicha base de datos muestra una mayor tasa de delitos por región;

además, se evidencia una brecha amplia en el indicador de homicidios por cada 10,000 habitantes. Por ejemplo, para el 2011, el MP registra 1,297 homicidios mientras que el MININTER registra 2,850 homicidios. Si bien hay problemas en los sistemas de registro de la PNP, una brecha de 1,500 homicidios es preocupante. Además, según el MP, la ocurrencia delictiva tiene una tendencia creciente a través de los años, lo cual difiere con las estimaciones del MININTER”.

La información antes provista sugiere que son necesarias un conjunto de fuentes de información que aseguren información de alta calidad producida de manera sistemática, de modo que permita evaluar la gestión interna del programa y analizar el impacto que genera en la población; en este caso, la reducción de la ocurrencia de crímenes y la percepción de inseguridad de la población.

**Cuadro 6.- Fuentes de información que aseguren información de alta calidad**

Mayor calidad	Menor calidad	De Necesidad
<p>ENAPRES (se elabora anualmente e incluye una sección con respecto a la ocurrencia y percepción de la población acerca de la inseguridad y criminalidad)</p> <p>Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana</p>	<p>Registros administrativos de la PNP (analizar la capacidad de gestión así como cuantificar las actividades y productos entregados a la población.)</p> <p>Reportes de operativos y de investigaciones - Comisarías PNP</p> <p>Actas e informes de los Comités de Seguridad - registros de participantes e informes de monitoreo y evaluación</p> <p>Registros de juntas vecinales y redes de cooperantes</p>	<p>Mapa del delito (reporte de ocurrencias)</p> <p>Sistema de costos (permite determinar razonablemente los recursos para la operación policial en cada tipo de intervención. Este sistema implica la determinación de precios de transferencia para poder imputar apropiadamente los costos de las actividades y productos de orden interno y orden público.)</p> <p>Registros de participantes en programas de sensibilización y reinserción</p>

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior (MINITER, 2013).

Como se ha podido observar en esta investigación, a pesar de que las competencias y responsabilidades de los municipios en la provisión de a partir de la puesta en ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013-2018), continúan existiendo grandes problemas en lo que respecta a los recursos con los que cuentan estos para hacer frente a la criminalidad. En el caso concreto de la MML, hemos podido mostrar que están vigentes problemas en la gestión de las herramientas tecnológicas que este emplea para el monitoreo de delitos dentro de su jurisdicción. Asimismo, resaltamos el hecho de que las grandes inversiones, por ejemplo, en un sistema de videovigilancia, están siendo subutilizadas. Además de ello, los hallazgos de esta investigación han permitido cuestionarnos sobre incluso los indicadores que se emplean a

nivel nacional para medir el delito. En ese sentido, no importaría cuantos recursos se destinen a la provisión de seguridad, si esta está siendo mal medida. Cuando no se tiene información certera, veraz y confiable, no es posible diseñar estrategias que, de facto, contribuyan a reducir la cantidad y frecuencia de delitos que se cometen en Lima.

Finalmente, podemos sostener que los hallazgos de esta investigación nos han permitido hacer referencia a cuestiones de fondo que necesitan ser urgentemente atendidas por las autoridades, las cuales van desde la articulación intersectorial de las instituciones que tienen un rol determinante en la provisión de seguridad en el Perú, hasta la inversión y equipamiento de las unidades especializadas en la generación de data que, posteriormente, transformada en información, pasarían a ser el principal insumo para potenciar los componentes de prevención y detección del crimen, no solo en Lima Metropolitana, sino también en el Perú.

## CONCLUSIONES

1. La seguridad es un problema público, en la medida que es una necesidad de la comunidad el que se le provea de seguridad. La seguridad es necesaria para que se puedan efectivizar una serie de derechos de las personas. No solo tienen estos que ver con la vida o integridad física de los ciudadanos, sino también con el respeto a su propiedad. La provisión de seguridad es también necesaria para desarrollar adecuadamente las actividades económicas. Por todo esto, aparece como relevante garantizar la seguridad de la ciudadanía. Para hacer esto, se deben poner en prácticas políticas públicas en materia de seguridad que sean adecuadas. El fin de las políticas públicas es solucionar los problemas públicos que se presenten en la sociedad.
2. Para que algo se considere un problema público debe: 1) Mostrar carencias objetivas de la sociedad, o 2) Los actores con poder deben calificar a esta situación como problema público. De aquí que se pueda afirmar que existe un problema público a nivel nacional, y específicamente en Lima, en lo que respecta a la seguridad, pues, se muestra una carencia objetiva de seguridad ciudadana en nuestro medio; pero, también las autoridades han calificado a la inseguridad ciudadana como un problema público, lo cual no son más que un reflejo de la opinión pública, para la cual la delincuencia es el principal problema, por encima de la corrupción, desempleo y lo económico.

3. La inseguridad en Lima no solo afecta a la paz social, sino que también tiene repercusiones económicas, y afecta al Estado, porque las redes criminales para operar pueden llegar a extender sus lazos en espacios públicos.
4. Una de las herramientas importantes para combatir el delito es la información acerca de la seguridad, lo que supone conocer las cifras de delitos cometidos, la frecuencia de estos, los lugares en donde ocurren, etc. A partir de esta información, es posible elaborar planes de acción contra la delincuencia, que pueden incluir tanto acciones de represión como de previsión, construcción de “mapas de la delincuencia”, que indique cuáles son los lugares de mayor riesgo, etc.
5. En la actualidad, lamentablemente, no se cuentan con datos completamente fidedignos acerca de la cifras de la delincuencia. Esto porque no se tiene en cuenta diferencia entre criminalidad real (la totalidad de delitos y faltas que se realizan en un tiempo determinado, sin importar que se hayan investigado o no) y criminalidad aparente (los delitos y faltas que llegan al conocimiento de la policía, los fiscales, los jueces, etc., es decir, por los agentes del orden o autoridades del sistema de justicia, ya sea mediante denuncias conocimiento directo de los hechos, informaciones confidenciales o cualquier otro medio), siendo esta segunda con la que trabajan los organismos del Estado.

6. Se desprende que los datos oficiales proporcionados por las Instituciones del Estado, si bien nos pueden dar una guía acerca de la incidencia de la criminalidad en nuestra sociedad, no nos indican de manera completa el volumen de la delincuencia.
7. La falta de datos precisos ha limitado que se tomen medidas adecuadas para combatir el delito. Esto se refleja en el aumento de los delitos de homicidio, asalto y robo en los últimos años en los distritos de Lima.
8. Las estadísticas oficiales que se tienen de delitos como hurto, robo, violación sexual, indican que estos ilícitos se han ido incrementando de manera constante en los últimos años; pero, estos datos oficiales no dan cuenta de la criminalidad real, que puede ser bastante mayor, por no denunciarse la totalidad de los delitos que se cometen. Esto ha repercutido en la elaboración de políticas de seguridad, por ejemplo, no pudiendo darse el énfasis necesario en los lugares que se necesita, o priorizando la acción contra ciertos delitos frente a otros.
9. En cuanto a las medidas que se han implementado para combatir el crimen destacan los sistemas de video vigilancia, el establecimiento de bases de datos e interconexión y aplicaciones para móviles.
10. La videovigilancia busca el doble objetivo de disuadir y reconocer el delito, pero tiene sus limitaciones. Si bien es efectivo en lo segundo, en lo primero más bien propicia que el delito se “mueva” a otros sectores

(no videovigilados). En ese sentido, la propuesta de la municipalidad de comprar 41 cámaras de vigilancia es limitada como respuesta a la delincuencia.

11. Por otra parte, institucionalmente se ha planeado la implementación de un Observatorio de la criminalidad (aunque que no llegó a estar en funciones a la salida de la Alcaldesa), un Centro de Control y Operaciones (CECOP) para la vigilancia ciudadana y se ha promovido el uso de la tecnología tanto a nivel de serenazgo (uso de GPSs, interconexión) como en puesto de auxilio rápido, pero todo ello resulta muy exiguo para el universo del problema de la seguridad en Lima metropolitana
12. Todo lo antes dicho lleva a concluir de que, a pesar de que la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con una plataforma para la generación de información en materia de crimen y seguridad, los recursos que esta posee no solo son subempleados, sino que los criterios metodológicos que han guiado la construcción de sus indicadores cuentan con severos problemas de método y rigurosidad.
13. Adicionalmente, la cadena de flujo de esta información presenta una serie de deficiencias que impiden que esta llegue de manera oportuna a los principales actores intervinientes.

14. Finalmente, también se ha reconocido de que existen problemas en la sistematización de los datos generados por estas plataformas, lo cual impide que esta información sea un insumo contundente para la creación de estrategias de acción por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, generando, en consecuencia, deficiencias en la orientación y efectividad de las mismas.



## BIBLIOGRAFÍA

- BENAVIDES CAVERO, Cesar (2010). *La Gestión Estratégica y el Sistema de Seguridad Ciudadana*. Tesis para optar el Grado de Maestro en Defensa y Desarrollo Nacional. CAEN. Lima.
- BIRKLAND, Thomas (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.
- CAEN (2010). *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, Seguridad y la Defensa Nacional*. Edit. CAEN, Lima, Perú.
- CAGNONI M (2005). *La participación ciudadana y la problemática local*. Edit. ILPES. Chile.
- CHIAVENATTO Idalberto. (2006). *Administración de recursos humanos*. Edit. Mac Graw Hill. Méjico. D.L. Nro. 1148 Ley de la PNP. Lima
- COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO (2014). El rol de las municipalidades en seguridad ciudadana. ¿Cómo ha evolucionado su tratamiento normativo?, En *Administración Pública & Control* N° 2, revista publicada por Gaceta Jurídica, Lima, 2014, pp. 67-71
- COSTA, Gino. Los serenazgos en el Perú. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable? En: *¿A Dónde Vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, editado por Carlos Basombrío y publicado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C. y Ciudad Nuestra, Lima, 2013, pp. 81-103.
- COMITÉ REGIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA - LIMA METROPOLITANA (2014). *Plan Regional de Seguridad Ciudadana de*

*Lima Metropolitana*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima-Comité Regional de Seguridad Ciudadana.

- EL COMERCIO (2010). *Más miradas para combatir el delito*. En: *El Comercio*. Lunes, 21 de junio de 2010, A14,
- GEANNINA DINARTE, Daniel (2009). *Enfoques Políticos vigentes sobre Seguridad Ciudadana en Costa Rica*. Edit. Fundación Friedrich Ebert, Costa Rica.
- HERNANDEZ SAMPIERI, R (2006). *Metodología de la Investigación Científica*. Edit. Mc Graw Hill. Méjico.
- INAEP (2008). *Doctrina de Seguridad Nacional y Orden Interno*. Edit.- Instituto de Altos Estudios Policiales. Lima - Perú.
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (2013). *Seguridad Ciudadana – Informa Anual 2013. Crisis Política, Temores y Acciones de Esperanza*. Lima: Instituto de Defensa Legal
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2014)– II Censo Nacional de Comisarías 2013 – Prueba Piloto de verificación y Registro Nacional de Delitos en las Dependencias Policiales.
- LLAVE RAMIREZ, Rolando (2011). *Seguridad Ciudadana y su implicancia en el Desarrollo y Defensa Nacional*. Tesis para optar el Grado de Maestro en Defensa y Desarrollo Nacional. CAEN. Lima.
- LÓPEZ, Noam (2015). *El impacto del sistema de video vigilancia en los niveles de crimen violento en la Zona 1 de Lima Cercado 2011-2014*. Manuscrito no publicado. Tesis para optar el título en Maestro en Ciencias con Mención en gestión de Proyectos.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2013). *Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP. Seguridad Ciudadana – Policía Nacional del Perú*. En [http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/eval\\_indep/2013\\_resumen\\_seguridad.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2013_resumen_seguridad.pdf)
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2013). *Informe Final de Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP). Seguridad Ciudadana – Policía Nacional del Perú*. En: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/eval\\_indep/2013\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2013_seguridad_ciudadana.pdf)
- MINISTERIO PÚBLICO (2012). *Delitos de mayor incidencia en Lima metropolitana y Callao 2000-2011*. Boletín semanal, número 15, enero 2012.
- MINISTERIO PÚBLICO (2013). *Anuario Estadístico 2013*. Lima: Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.
- MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (2014) *Plan Regional de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana 2014*. Lima: Comité Regional de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana.
- MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (2014). Centro de Control y Operaciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima. En: <http://www.munlima.gob.pe/programas/seguridad/centro-de-control-y-operaciones-cecop#más-cámaras-para-lima>
- NOHLEN Dieter (2011) *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una Introducción en Trece Lecciones*.-Fondo Editorial. Lima
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018. En:

<http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2013/05/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)-Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2011) El Enfoque de la Seguridad Humana desde tres estudios de caso. En línea: [http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11\\_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf](http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf). Fecha de consulta: abril de 2012
- RICO, José María (1977) *Crimen y justicia en América Latina*. México: Siglo XXI.
- ROMERO, Alfonso; Jorge INCHE Y Carlos QUISPE (2002). "Sistemas de información gerencial-SIG: una herramienta de decisión estratégica en la industria". *Instituto de Investigación de la Facultad de Ingeniería Industrial – Industrial Data*. Consulta: 18 de febrero del 2015. En: [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/indata/v05\\_n1/sistema.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/indata/v05_n1/sistema.htm)
- ROTH, André-Noël. (2007a). *Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico*. En: Revista Ciencia Política N°3. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Pp. 39-64
- ROTH, André-Noël. (2007b). *Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado*. En: Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

- ROTH, André-Noël. (2008, julio-diciembre). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* En: Estudios Políticos, N° 33. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 67-91
- SALAZAR, Carlos (1995). *Las políticas públicas*. En: Colección jurídicas, Profesores No 19. Medellín.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, España. Consulta: 22 de junio de 2014. En: [https://www.academia.edu/234911/Analisis\\_y\\_gestion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_Parte\\_1\\_See\\_parte\\_2\\_http\\_igop.uab.es\\_](https://www.academia.edu/234911/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es_)
- SUBIRATS, Joan (2012). *Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 54. (Oct. 2012). Caracas.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO - UNODC (2010). *Manual para encuestas de victimización*. Comisión económica de las Naciones Unidas para Europa. En: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf)
- PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. 2013. En: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- VÁSQUEZ GANOZA, Carlos (2013). *Criminalidad en el Perú*. En: [http://accedejusticia.pe/web/archivos/publicaciones/articulo/Articulo\\_N3.pdf](http://accedejusticia.pe/web/archivos/publicaciones/articulo/Articulo_N3.pdf) (Visitado el 9 de septiembre de 2014)