

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“EL PATRULLAJE POR SECTORES Y LA POLICÍA COMUNITARIA”

La experiencia de San Juan de Miraflores

Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno
y Políticas Públicas

AUTOR

Manuel Gustavo VIDARTE PÉRRIGO

ASESOR

Juan Eulogio ARROYO LAGUNA

LIMA – PERÚ

OCTUBRE, 2019

RESUMEN

El Proyecto de innovación tiene por objetivo modificar la estrategia policial preventiva de las Comisarias a nivel nacional en la Policía Nacional del Perú, a partir de la experiencia del patrullaje por sectores llevado a cabo en el distrito de San Juan de Miraflores en los años 2017 y 2018. Este servicio policial de patrullaje por sectores es una de las estrategias desarrolladas por la policía desde el año 2014.

La seguridad ciudadana es uno de los principales problemas que afecta al país. La policía realiza distintas operaciones tendientes a reducir los delitos y faltas; sin embargo, dichas acciones no logran los resultados esperados, y ello puede deberse a la falta de medios o a la ejecución inadecuada de lo programado, lo que hace reevaluar si la estrategia es la más adecuada, o el problema está en factores que afectan su ejecución.

Se debe tener en cuenta que el patrullaje por sectores no debe ser considerado el único servicio policial responsable de la percepción de inseguridad; sin embargo, es uno de las funciones más importantes para la prevención.

El patrullaje policial ha pasado por las siguientes etapas:

- La etapa preventiva empírica, desde el siglo XIX hasta 1922.
- La etapa profesional del patrullaje, que va desde 1922 hasta la década de los años 80, donde se tecnifica a través de procedimientos preestablecidos.
- La etapa de repliegue del patrullaje, debido al terrorismo, el acuartelamiento de los policías en las comisarias, y los costos colaterales negativos de la unificación de las tres ex instituciones.
- La etapa actual, donde no se logra aún desarrollar un modelo coherente de prevención policial.

Se concluye en que el servicio de patrullaje por sectores bajo el modelo de policía comunitaria, siendo una alternativa viable, que asegura el incremento de los niveles de confianza ciudadana, permitiendo bajar los índices de percepción de inseguridad.

Palabras clave:

- Patrullaje por sectores
- Percepción de inseguridad
- Seguridad ciudadana
- Policía Comunitaria
- San Juan de Miraflores

ABSTRACT

The objective of the Innovation Project is to modify the existing preventative strategies of the Peruvian National Police's police stations on a national level, based upon the patrol experience carried out in the district of San Juan de Miraflores in the years 2017 and 2018. This patrol service has been developed by the police since 2014.

Citizen security is one of the predominant issues impacting the country. The police carries out various operations to curb crimes and misdemeanors; however, said measures seldom achieve the desired outcomes, which can be attributed to the means or inadequate execution, begging the question of whether or not they are the most suitable strategies, or whether the problem lies within the factors affecting the execution.

It should be taken into account that patrols are not the only police service responsible for the perception of insecurity; however, it is one of the most important preventative measures.

Police patrols have undergone the following stages:

- The empirical preventative stage, from the nineteenth century until 1922.
- The professional stage, spanning from 1922 to the eighties, where it became technified through pre-established procedures.
- The withdrawal of patrols, due to terrorism, the barracking of police officers within police stations, and the negative collateral costs of the unification of the three former institutions.
- The current stage, where a coherent preventative police model has failed to be developed.

It is concluded that the sector patrol services under the community police model, being a viable alternative, ensures increases in the levels of civilian confidence, allowing the perception of insecurity to decrease.

Keywords

- Perception of insecurity
- Citizen security
- Community police
- Sector patrol
- San Juan de Miraflores

INDICE

INDICE DE GRÁFICOS	6
INDICE DE TABLAS	8
INTRODUCCION	9
CAPÍTULO 1	11
SITUAR EL PROBLEMA	11
1.1. Cadena de valor del proyecto de innovación	11
1.2 Información sobre el problema	15
CAPÍTULO 2	23
DEFINICIÓN Y DESCRIPCION DEL PROBLEMA	23
2.1 Construcción y redacción del problema	23
2.2 Conceptos claves presentes en el problema	24
2.3 Evidenciar el problema: Los indicadores de desempeño	25
2.4 Marco Institucional y normativo	36
CAPÍTULO 3	40
ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA	40
3.1 Causas sociales	40
3.2 Selección de una o más causas	42
CAPÍTULO 4	45
ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES	45
4.1 Alternativa 1: La distritalización	45
4.2 Alternativa 2: Reformas Policiales	48
4.3 Alternativa 3: Estrategia Multisectorial Barrio Seguro	53
CAPÍTULO 5	57
DISEÑO DE LA INNOVACIÓN	57
5.1 Descripción del proyecto de innovación	57
5.2 Actores involucrados	64
ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LA PROPUESTA	72
6.1 Dificultades que se pueden presentar para llevar a cabo la propuesta innovadora 72	
6.2 Análisis de las dificultades encontradas	74
CAPÍTULO 7	78
CONCLUSIONES	78
CAPÍTULO 8	80
RECOMENDACIONES	80
ANEXO 1	82

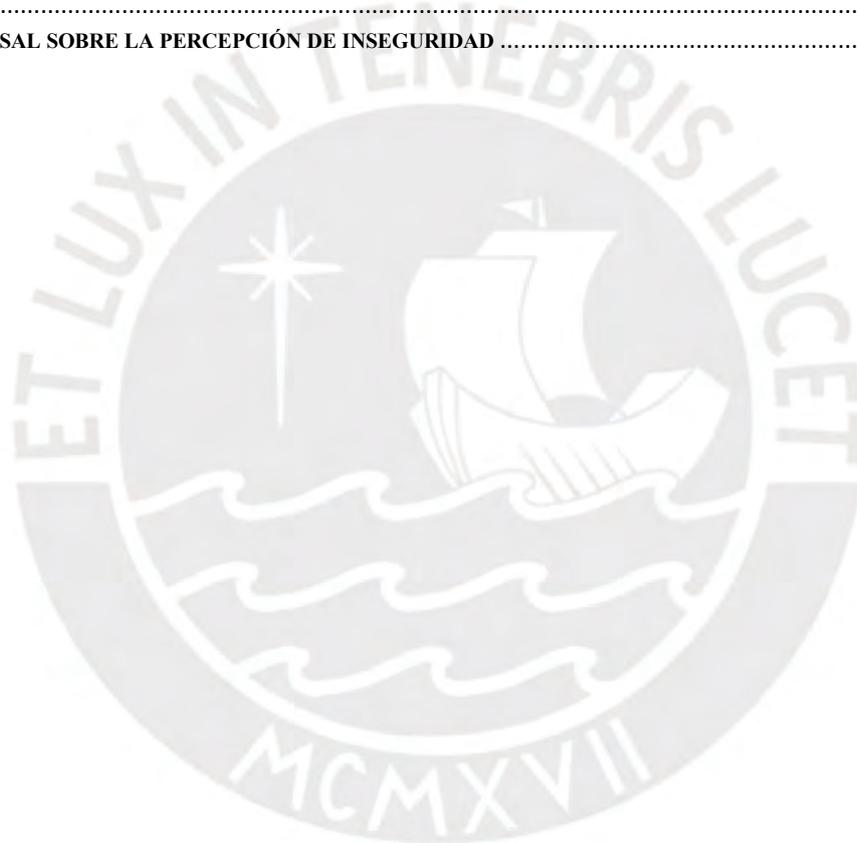
GUIA DE ENTREVISTA PARA EL SEÑOR CORONEL.....	82
ANEXO 2.....	84
GUIA DE ENTREVISTA PARA EL SEÑOR COMISARIO	84
ANEXO 3.....	86
GUIA DE ENTREVISTA PARA SUBOFICIALES QUE PRESTAN SERVICIOS EN LA COMISARIAS	86
BIBLIOGRAFÍA.....	88



INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	12
CADENA DE VALOR DEL PATRULLAJE POLICIAL EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	12
GRÁFICO 2	14
PERÚ: PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS	14
GRÁFICO 3	17
LÍNEA DE TIEMPO DE LA EVOLUCIÓN DEL PATRULLAJE POLICIAL EN EL PERÚ	17
GRÁFICO 4	18
LA DELINCUENCIA COMO PROBLEMA DEL PAÍS 2013 – SETIEMBRE 2018	18
GRÁFICO 5	19
VICTIMIZACIÓN A NIVEL NACIONAL 2013 – SETIEMBRE 2018	19
GRÁFICO 6	19
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD A NIVEL NACIONAL 2013 – SETIEMBRE 2018	19
GRÁFICO 7	20
TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES A NIVEL NACIONAL 2013 - 2017	20
GRÁFICO 8	20
TASA DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO CADA 100 MIL HABITANTES	20
GRÁFICO 9	21
TASA DE PERSONAS FALLECIDAS EN ACCIDENTES DE TRÁNSITO POR CADA 100 MIL HABITANTES	21
GRÁFICO 10	26
HOMICIDIOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES EN LOS AÑOS 2015-2018	26
GRÁFICO 11	26
DELITOS CONTRA LA VIDA, EL CUERPO Y LA SALUD - LESIONES REGISTRADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES DURANTE LOS AÑOS 2017 Y 2018	26
GRÁFICO 12	27
DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES REGISTRADOS DURANTE EL AÑO 2017 Y 2018	27
GRÁFICO 13	27
DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO REGISTRADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES AÑOS 2017-2018	27
GRÁFICO 14	28
DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO CLASIFICADOS ÚNICAMENTE EN HURTO Y ROBO REGISTRADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES AÑOS 2017-2018	28
GRÁFICO 15	28
DELITOS DE VIOLACIÓN CONTRA LA LIBERTAD REGISTRADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES AÑO 2017-2018	28
GRÁFICO 16	29
D/C/SEGURIDAD PÚBLICA COMETIDOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES AÑO 2017-2018	29
GRÁFICO 17	29
FALTAS CONTRA LA PERSONA REGISTRADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES EN LOS AÑOS 2017 Y 2018	29
GRÁFICO 18	30
FALTAS CONTRA LA PERSONA REGISTRADAS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	30
GRÁFICO 19	30
FALTAS CONTRA EL PATRIMONIO, REGISTRADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES EN LOS AÑOS 2017 Y 2018	30
GRÁFICO 20	31
FALTAS CONTRA EL PATRIMONIO REGISTRADAS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	31
GRÁFICO 21	31
OPERATIVOS REALIZADOS DURANTE LOS AÑOS 2017 Y 2018	31

GRÁFICO 22	32
OPERATIVOS REALIZADOS EN SAN JUAN DE MIRAFLORES.....	32
GRÁFICO 23	32
PERSONAS DETENIDAS EN EL DISTRITO DE SJM DURANTE LOS AÑOS 2017 Y 2018.....	32
GRÁFICO 24	33
TOTAL DROGA DECOMISADA (ENVOLTORIOS) EN LOS AÑOS 2017 Y 2018 EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES EN LOS AÑOS 2017 Y 2018	33
GRÁFICO 25	34
VEHÍCULOS MAYORES INTERVENIDOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES.....	34
GRÁFICO 26	34
VEHÍCULOS MENORES INTERVENIDOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES.....	34
GRÁFICO 27	35
BANDAS CRIMINALES Y OTROS DESARTICULADAS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	35
GRÁFICO 28	35
ARMAS DE FUEGO INCAUTADAS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	35
GRÁFICO 29	41
ÁRBOL CAUSAL SOBRE LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD	41



INDICE DE TABLAS

TABLA 1	22
NIVEL DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD EN LOS AÑOS 2016 Y 2017	22
TABLA 2	38
PLAN VECINDARIO SEGURO QUE SE DESARROLLA EN EL DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES	38
TABLA 3	51
DATOS SOBRE DENUNCIAS SOBRE LOS DELITOS ANTE LA POLICÍA NACIONAL EN LIMA METROPOLITANA, 2000–2015 (A = ABSOLUTOS, T = TASA POR 100 MIL HABITANTES)	51



INTRODUCCION

Actualmente, el tema de seguridad en el país se relaciona con los distintos eventos que amenazan la vida o el patrimonio de las personas o de las instituciones, sean públicas o privadas. Generalmente, confunden la denominación de Seguridad Ciudadana con Seguridad Pública. Sin embargo, la primera es la acción integrada del Estado con la colaboración de la comunidad. La segunda, es de responsabilidad netamente del Estado, se encarga de buscar soluciones a través de sus instituciones con la finalidad de dar protección y tranquilidad a sus ciudadanos. Estas acciones no son delegables ni negociables. Exige la intervención del Estado.

La Seguridad Pública refiere a amenazas que atenten contra la persona, su vida, su integridad o su patrimonio. Estas amenazas pueden originarse por la mano del hombre o por la fuerza de la naturaleza. En ambos casos, es deber del Estado devolver la tranquilidad y confianza a las personas, para lo cual, a través de sus instituciones, adopta una serie de acciones debidamente articuladas con la finalidad de retornar al estado anterior de la amenaza.

Si la amenaza fuese producida por la mano del hombre, es la Policía Nacional del Perú (PNP) la primera institución del Estado que toma conocimiento a través de la constatación, una denuncia policial o intervención en flagrancia delictiva, realizando seguidamente las investigaciones respectivas para el esclarecimiento del hecho que motivó su intervención. De igual forma, la intervención del Ministerio Público (MP) es importante, ya que acompaña y garantiza las diligencias de investigación y formaliza la denuncia penal. Seguidamente, el Poder Judicial (PJ) se encarga de la administración de justicia y dicta sentencia. Finalmente, la Instituto Nacional Penitenciario (INPE) hace cumplir la pena impuesta por el juez competente. Esta es la cadena de la seguridad pública.

Si la amenaza fuese producida por fenómenos naturales, tales como inundaciones debido a las lluvias, aluviones, huaicos, movimientos sísmicos, entre otros, serían entonces otras instituciones del Estado las que participan en la seguridad pública, tales como los gobiernos locales y regionales, ministerios de Transportes, de Salud, de la Producción, entre otros. La Policía Nacional del Perú, al igual que en el párrafo anterior, también está presente, mediante el auxilio y rescate de víctimas, seguridad del patrimonio público o privado afectado, entre otros.

Dentro de la seguridad pública, la prevención es elemental y juega un papel importante en las instituciones. No se fija directamente en los hechos concretos, sino, en los factores que las causan y alternativas para evitarlos. Aquí es donde empieza la seguridad ciudadana y compete a distintas entidades del Estado con el apoyo de la comunidad para mejorar los niveles de prevención.

La prevención es parte de la seguridad pública. Comprende el conjunto de acciones tendentes a disminuir las oportunidades que se produzca un hecho que, de no prestarle atención, es muy posible que suceda y pueda perjudicar a una persona o conjunto de personas. En el presente trabajo de investigación, la prevención está orientada al delito y las causas que lo originan.

En la prevención, las instituciones del Estado son fundamentales, pero no necesariamente son las descritas líneas arriba, sino, también les compete a los gobiernos locales, regionales y demás ministerios. Sin embargo, las instituciones privadas también tienen una relevante participación, tales como empresas de alumbrado público y las compañías de seguridad. Este interés público en la seguridad, sea a través de organizaciones o de personas naturales, da origen a la seguridad ciudadana dentro de la seguridad pública. El Estado delega responsabilidades a las instituciones del Estado y permite la participación de la comunidad, como principales interesados, para prevenir los delitos y faltas y cooperar en una cultura de paz, libre de violencia.

Dentro de la prevención, cada institución tiene funciones y puede abarcar otras más, en favor de la seguridad pública, tales como las coordinaciones para la implementación de cámaras de video vigilancia y estas imágenes sean compartidas en tiempo real con la Policía, o la contratación de personal de seguridad privada, o los programas preventivos y programas sociales en favor de su seguridad, desarrollados por la Comisaría, municipalidades u organizaciones vecinales.

Durante los últimos años, son varias las propuestas presentadas y estrategias desarrolladas en materia de seguridad ciudadana a nivel local y nacional, sin embargo, o carecieron de sostenibilidad o no se tomaron medidas de evaluación y retroalimentación. De igual forma, se copiaron modelos exitosos, pero en realidades distintas, y al querer aplicarlas en nuestro medio, fracasaron. Sin embargo, la seguridad ciudadana, es un tema de interés nacional.

El presente trabajo de investigación refiere un proyecto de mejoramiento del patrullaje por sectores, viendo la problemática del distrito de San Juan de Miraflores en Lima durante los años 2017 y 2018, y partiendo desde la sectorización de las comisarías, el patrullaje policial y la filosofía de la Policía Comunitaria, la cual, a muy corto tiempo, se le debe dar una atención mayor y ubicarse dentro de las especialidades funcionales de la Policía Nacional del Perú.

CAPÍTULO 1

SITUAR EL PROBLEMA

1.1. Cadena de valor del proyecto de innovación

El presente proyecto de innovación tiene por objetivo modificar la estrategia policial preventiva de las Comisarías a nivel nacional en la Policía Nacional del Perú (PNP), a partir de la experiencia del patrullaje por sectores llevado a cabo en el distrito de San Juan de Miraflores (SJM) en los años 2017 y 2018.

El servicio de patrullaje por sectores es una de las estrategias desarrolladas por la PNP desde el año 2014, que precisa los procedimientos para la sectorización de las Comisarías y la labor preventiva en la comunidad.

A pesar de la ejecución del patrullaje por sectores y programas preventivos de la PNP, los índices de victimización son altos y los niveles de percepción de inseguridad por la ciudadanía no son favorables, lo que hace reevaluar si la estrategia es la más adecuada, o el problema está en factores que afectan su ejecución.

Entonces, surgen las siguientes preguntas: ¿El patrullaje por sectores cumple con los objetivos que le fueron encomendados? ¿Existen factores externos y/o internos que alteran los resultados previstos del patrullaje por sectores? ¿Qué tipo de modelo policial, gubernativa, profesional o comunitaria, se utiliza en el patrullaje por sectores? ¿De qué manera el patrullaje por sectores puede influir en el índice de percepción de inseguridad en su comunidad?

El presente estudio comprendió una exhaustiva revisión bibliográfica y documental, observación participante en las Unidades Policiales operando el patrullaje, una amplia revisión estadística de indicadores relacionados a la seguridad ciudadana y desempeño policial, realización de entrevistas a autoridades y expertos en el tema, para arribar finalmente a un proyecto de mejoramiento del servicio de patrullaje policial. El propósito del proyecto es contribuir a disminuir la victimización de una manera inteligente, con el apoyo de unidades especializadas, reducir la percepción de inseguridad de la población, y reducir la brecha entre ambas, para lo cual, es necesario incrementar la legitimidad de la policía en la comunidad.

De igual forma, se dirige a incrementar el valor público generado por el patrullaje por sectores, a partir del mejoramiento del proceso y actividades actualmente estipulados en la normativa institucional. El centro de la mejora que proponemos tiene que ver con un rediseño de las operaciones de patrullaje policial, partiendo de la experiencia de las tres comisarías del distrito de San Juan de Miraflores, en que se prioriza el rol de la Comisaría

en su relación de su comunidad, poniendo en otro plano las tareas especializadas de la Policía Nacional del Perú. La revalorización del patrullaje policial tiene este reenfoque, que articula el patrullaje a pie y el vehicular y en especial, su interacción con la comunidad.

Gráfico 1

Cadena de valor del patrullaje policial en el distrito de San Juan de Miraflores



Fuente: Elaboración propia

La seguridad ciudadana es uno de los principales problemas que aqueja a la ciudadanía en el Perú, siendo los medios de prensa y las redes sociales instrumentos de presión que exigen al gobierno tomar medidas que tengan efectos inmediatos, por lo cual se llega a duplicar programas u operaciones a nivel sectorial o institucional para un mismo objetivo, perdiendo eficiencia, si bien muchas veces consiguen objetivos a corto plazo, pero no impactos de mediano y largo plazo. La presencia policial (policía en la calle) y el servicio de patrullaje policial, son las estrategias más utilizadas como medida paliativa para la enfermedad de la inseguridad. Lo ideal es saber conscientemente lo que se está haciendo, y para qué se está haciendo. Lo real, parece todavía no está claro. En síntesis, la organización y procesos en las Comisarías están en contradicción con la aproximación a los vecinos propias del patrullaje policial.

Las Comisarías organizan a su personal para las distintas funciones que cumplen, sin priorizarlas, desde la seguridad del local, atención al público, personal administrativo, investigaciones y para el patrullaje. Esta última actividad, el patrullaje policial, debe ser tomado con una mayor atención y modernizar técnicas y procedimientos que lo hagan acorde a nuestras necesidades y a la demanda ciudadana.

La cadena de valor del patrullaje actual no está debidamente costeadada. A la fecha, se ha cuantificado monetariamente el servicio de patrullaje policial por sectores, priorizando el

patrullaje en vehículos, tomando en cuenta el abastecimiento diario en combustible por vehículo. Sin embargo, no se ha considerado otros factores tales como su mantenimiento periódico, accesorios de repuestos, el costo de horas-hombre durante el servicio y otros. De igual forma, no se ha presupuestado equipos de comunicación y soporte técnico, que son necesarios.

El patrullaje policial se fundamenta en la doctrina de técnicas de patrullaje, contenidas en el Manual de Procedimientos Operativos Policiales (2013).

De igual forma, otro proceso es la sectorización del patrullaje, de conformidad a las Guías Metodológicas para la sectorización de las Comisarías a nivel nacional.

Para el desarrollo de las actividades del patrullaje, se hace necesario contar con personal policial capacitado, con competencias en la conducción de vehículos, aptitud física y psicológica, vehículos (mayores y menores) suficientes, un programa de mantenimiento periódico de vehículos y la asignación diaria de combustible.

El producto es el servicio de patrullaje policial por sectores realizado. Asimismo, las operaciones de interdicción de prevención de delitos y faltas desarrollados complementan el producto. El resultado es el nivel de aprobación y confianza en la gestión policial, y el menor nivel de victimización, dependiendo del modelo específico de patrullaje policial. El patrullaje motorizado, afecta más a la victimización que a la legitimidad policial, mientras que el patrullaje a pie tiene resultados contrarios, ya que incide fuertemente en la confianza ciudadana y menos en la victimización. Este dilema lo resuelve en un sentido el presente proyecto de innovación de patrullaje por sectores. El impacto vendría a ser la disminución de los niveles de inseguridad y la mayor reputación de la Policía Nacional del Perú.

Por último, a pesar de que existen indicadores para medir las actividades, productos y resultados del servicio de patrullaje, éstos no son tomados en cuenta, dificultándose conocer si existe satisfacción del ciudadano y si ésta guarda relación con el servicio brindado.

Justificación y relevancia del problema

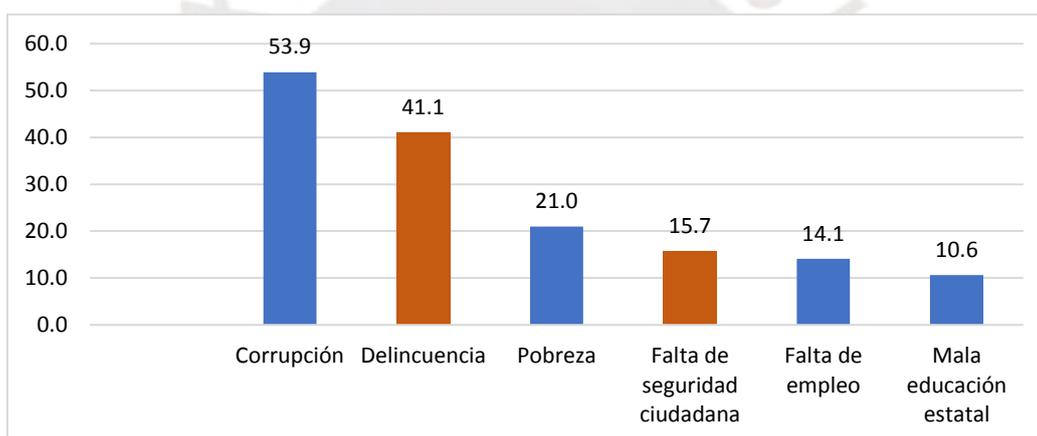
La Policía Nacional de Perú, a través de las Comisarías a nivel nacional, cumple funciones de prevención e investigación dentro de su demarcación geográfica. Realizan distintas operaciones policiales tendientes a reducir los delitos y faltas, tales como el patrullaje policial, programas preventivos, acciones de inteligencia, la interdicción del delito, entre otros. Sin embargo, dichas acciones no vienen teniendo los resultados esperados, y ello puede deberse a la falta de medios o a la ejecución inadecuada de lo programado, pero lo

que estamos planteando es que el diseño del patrullaje y la organización de las comisarías están en contradicción. Sea la razón que fuere, la victimización y la sensación de inseguridad van ganando terreno en las calles.

A pesar de que la inseguridad ciudadana ya no es el primer problema social del país (INEI, 2018), ya que ha sido desplazado por la corrupción (53.9%), es seguido por la delincuencia (41.1%) y la pobreza (21%). El cuarto lugar, entre los problemas sociales del país, se ubica la inseguridad ciudadana (15.7%). Sin embargo, al agrupar la variable delincuencia, la cual está posicionada en el segundo lugar del estudio, con la variable inseguridad, suman el 56.8%, lo cual exige una atención especial en cada uno de los servicios que brinda la PNP para cumplir con su finalidad constitucional, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 2

Perú: Principales problemas del país



Fuente: INEI, 2018. Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones Diciembre 2017 – Mayo 2018. Pág. 6

Se debe tener en cuenta que el patrullaje por sectores no debe ser considerado el único servicio policial responsable de la percepción de inseguridad; sin embargo, es uno de los servicios policiales más importantes para la prevención de la comisión de delitos y faltas, así como fundamental en la interrelación e interacción directa entre la policía y la comunidad.

El distrito de San Juan de Miraflores es un distrito joven, fundado el 12 de enero de 1965 mediante la Ley 15382, y se encuentra dividido en 06 zonas urbanas: María Auxiliadora, Pamplona Alta, Pamplona Baja, Zona Urbana, Pampas de San Juan y Panamericana Sur. Cuenta con una extensión geográfica de 23.98 Km².

De conformidad al último censo poblacional realizado, el distrito de San Juan de Miraflores tiene una población de 355,219 habitantes (INEI, 2018, pág. 44), siendo proyectada su población para el año 2018 de 421,916 personas (Observatorio Nacional para la Seguridad Ciudadana 2019, pág. 7), con una tasa de crecimiento poblacional de 1.2 % anual (INEI, 2018, pág. 23) cuenta con tres Comisarías de la PNP en el distrito, las cuales son Comisaría de San Juan de Miraflores, Comisaría de Pamplona 1 y Comisaría de Pamplona 2. Dichas Comisarías han dividido sus demarcaciones territoriales en sectores, subsectores y cuadrantes, en cumplimiento a la Guía de Orientación Metodológica para el Patrullaje por Sector. Nuestra propuesta partirá de una evaluación del servicio policial de patrullaje por sectores en este distrito, de los factores internos y externos que influyen en su implementación, del modelo policial empleado, de los objetivos y resultados esperados, lo cual permitirá presentar las recomendaciones para el mejoramiento del servicio policial de patrullaje, así como actualizar la doctrina sobre el patrullaje acorde a las tendencias contemporáneas.

1.2 Información sobre el problema

Evolución del problema

El patrullaje policial históricamente ha sido una actividad racional para prevenir y asegurar el orden y la seguridad en un territorio, ejercida por las fuerzas de seguridad del supremo. A través del tiempo ha ido evolucionando, pero manteniendo su misma finalidad, la prevención. En el caso peruano, el servicio de patrullaje es muy antiguo, siendo utilizado desde el Virreinato y continuó en la independencia y la etapa republicana, a través de los cuerpos policiales con las distintas denominaciones que les iban asignando, tales como la Guardia Cívica, Milicia Cívica, Guardia Nacional, Gendarmería Nacional del Perú, y durante el gobierno de Manuel Pardo y Lavalle se creó la Guardia Civil del Perú. Sin embargo, fue en el gobierno del presidente Augusto B. Leguía, en 1919, donde se marcó el hito del inicio de la profesionalización policial, a través de una Misión de la Guardia Civil de España, creando una Escuela de formación en el año 1922. Ello implicó la generación de una doctrina, técnicas y procedimientos de cumplimiento obligatorio que aseguraban un servicio moderno y único en el accionar policial. Posteriormente, se crea la Policía de Investigaciones del Perú, encargada de la investigación de delitos, consolidándose el modelo de policía profesional en el Perú.

En 1977 se publicó el Manual de Patrullaje de la Guardia Civil del Perú (Haddad, 1977), donde se establecieron los procedimientos y la técnica del patrullaje policial, en sus distintas modalidades.

El 18 de mayo de 1980 se iniciaron las acciones terroristas en el Perú, mediante la quema de ánforas en el distrito de Chuschi (Ayacucho) por el grupo terrorista denominado Sendero Luminoso (SL) liderado por Abimael Guzmán Reynoso; posteriormente, en 1984, aparece otro grupo terrorista autodenominado Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MTRA), liderado por Augusto Polay Campos. Dichos grupos terroristas buscaron minar las estructuras del Estado para implantar sus ideologías políticas y económicas.

En el año 1986 se integran los cuerpos policiales de la Guardia Civil, Guardia Republicana y Policía de Investigaciones, así como la Sanidad Policial, constituyéndose las Fuerzas Policiales del Perú. Luego, el 06 de diciembre de 1988 se crea la Policía Nacional del Perú, producto de la unificación de las ex instituciones antes mencionadas. En esta etapa no se unificaron sus doctrinas y sus integrantes buscaron hacer prevalecer su cultura organizacional sobre los demás, quedando vigentes los procedimientos operativos de cada ex institución.

Paralelamente, el terrorismo azotaba el territorio nacional, lo que obligó a que las unidades policiales y comisarías se replieguen, disminuyendo los servicios de patrullaje policial en zonas urbanas y rurales, perdiendo el contacto con la ciudadanía, que era su principal aliada. El 12 de setiembre de 1992, con la captura del líder terrorista Abimael Guzmán Reinoso, tras una exitosa operación policial llevada a cabo por la Dirección contra el Terrorismo, se inició el camino hacia la pacificación del país.

Durante este período se perdió significativamente la parte preventiva y el acercamiento a la comunidad, ya que las dependencias policiales empezaron a acuartelarse, producto de la lucha contra el terrorismo, y posteriormente, el sistema de rotaciones del personal policial, con desconocimiento de las especialidades, mermó la utilización de las técnicas de patrullaje, las que gradualmente fueron dejadas de lado, retrocediendo a la informalidad y desconocimiento de técnicas en su labor preventiva.

A partir del año 2000, con el terrorismo ya extinto, surgió otro fenómeno social, la inseguridad ciudadana, predominando los secuestros y robos agravados en agencias bancarias y en carreteras, convirtiéndose rápidamente en problema público, promulgándose en el año 2003 la ley que creó el Sistema de Seguridad Ciudadana.

En el año 2013, se aprobó el Manual de Procedimientos Operativos, donde se incluyó el Patrullaje Policial, el cual, se basa en el Manual de Patrullaje de la Guardia Civil del Perú de 1977. De igual forma, se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 a través del Decreto Supremo 012-IN, donde se le dio la categoría de Política Nacional del Estado Peruano.

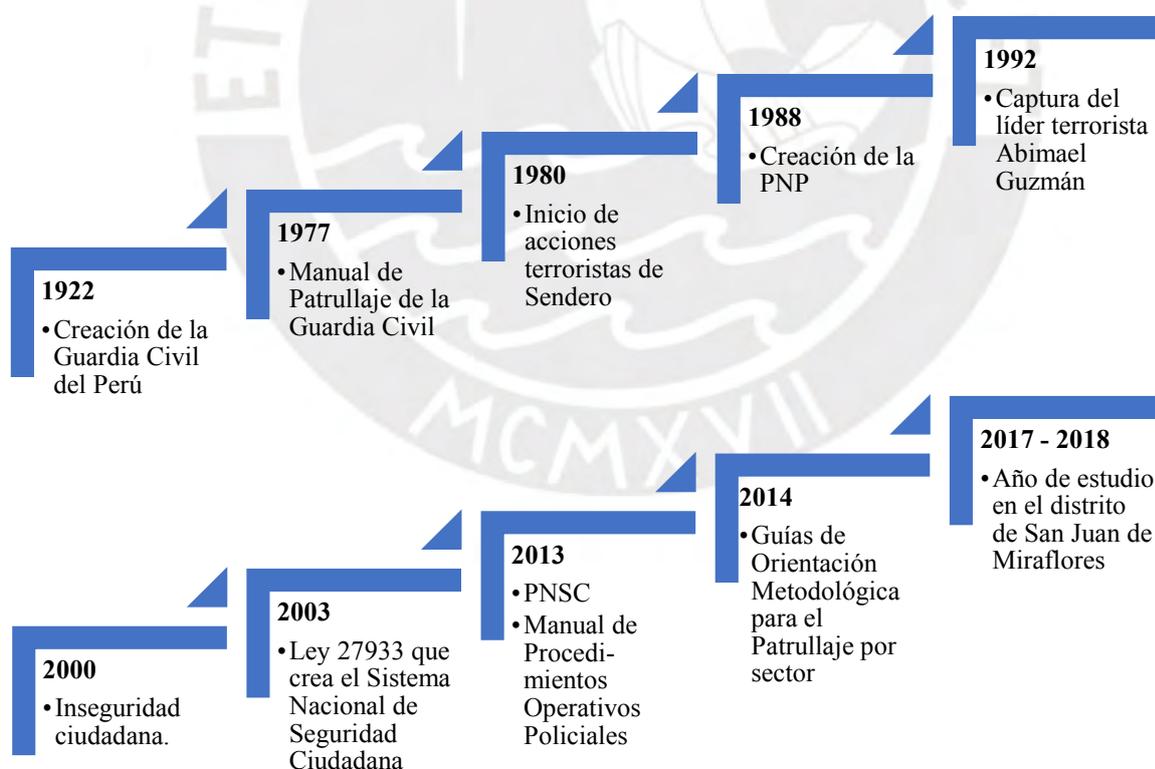
Seguidamente, en el año 2014, se publicaron la Guía de Orientación Metodológica para el Patrullaje por Sectores en los gobiernos locales y la Guía Metodológica para Diseño de Sectores y Mapa del Delito en las jurisdicciones policiales de las Comisarías de la Policía Nacional del Perú.

En síntesis, el patrullaje policial ha pasado por las siguientes etapas:

- a. La etapa preventiva empírica, desde el siglo XIX hasta 1922.
- b. La etapa profesional del patrullaje, que va desde 1922 hasta la década de los años 80, donde se tecnifica progresivamente a través de procedimientos establecidos.
- c. La etapa de repliegue del patrullaje, debido al terrorismo, el acuartelamiento de los policías en las comisarías, y los costos colaterales negativos de la unificación de las tres ex instituciones.
- d. La etapa actual, donde no se logra aún desarrollar un modelo coherente de prevención policial, manteniéndose en contradicción la priorización de lo preventivo y el sobrepeso de lo especializado.

Gráfico 3

Línea de tiempo de la evolución del patrullaje policial en el Perú



Fuente: Elaboración propia

El presente estudio se ha realizado utilizando la información durante los años 2017 y 2018.

La cadena de valor y el problema actual

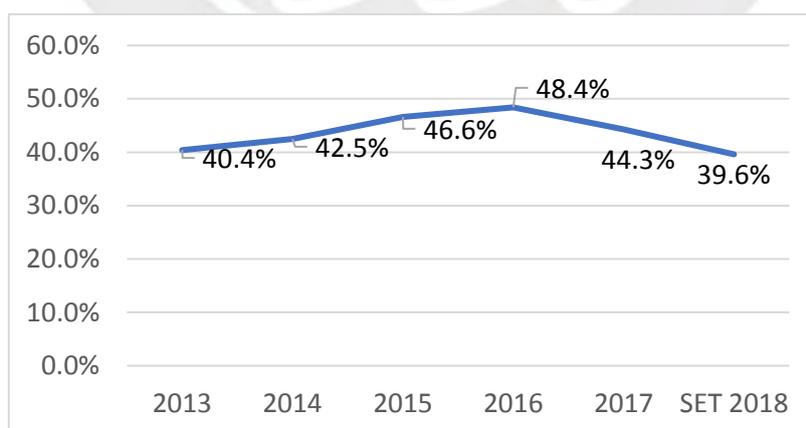
El Anuario estadístico de la criminalidad y seguridad ciudadana: 2011-2017 (INEI, 2017, pág. 13), muestra las cifras de la victimización a nivel nacional, que en el año 2016 era 28,8% de la población encuestada y en el año 2017 bajó a 26,4%. De igual forma, la percepción de inseguridad bajó de 92,6% a 90.0% en el año 2017. Se aprecia un discreto descenso, por tanto, en la victimización y en la percepción de inseguridad. Sin embargo, las cifras siguen siendo altas, siendo considerado un problema público de primer orden, existiendo a la fecha políticas públicas tales como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (CONASEC 2013), el cual fue declarado Política Nacional del Estado Peruano mediante Decreto Supremo Nro.012-2013-IN del 28 de julio de 2013.

De igual forma, a través Resolución Ministerial N°1361-2018-IN de fecha 20 de noviembre del año 2018 se ha aprobado la prepublicación del documento elaborado por la Dirección Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, donde presentan los siguientes resultados:

- La delincuencia se mantiene en los últimos cinco años bordeando el 40% lo que lo sitúa como uno de los principales problemas sociales, llegando en el año 2016 al pico de 48.4%; sin embargo, en el 2018, ha bajado hasta llegar al 39.6%.

Gráfico 4

La delincuencia como problema del país 2013 – setiembre 2018

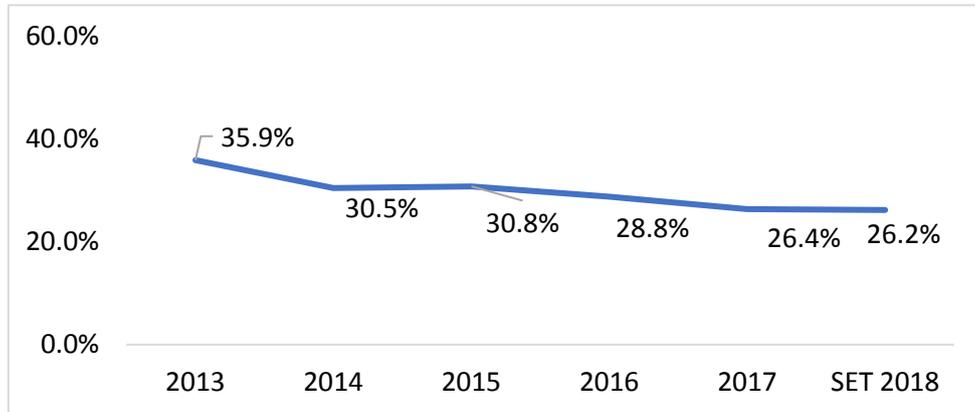


Fuente: INEI – ENAHO. Elaboración: MININTER

- La victimización ha ido disminuyendo en los últimos años, pues se encontraba cerca al 36% en el año 2013 y en setiembre de 2018 se ha llegado a 26.2%.

Gráfico 5

Victimización a nivel nacional 2013 – setiembre 2018

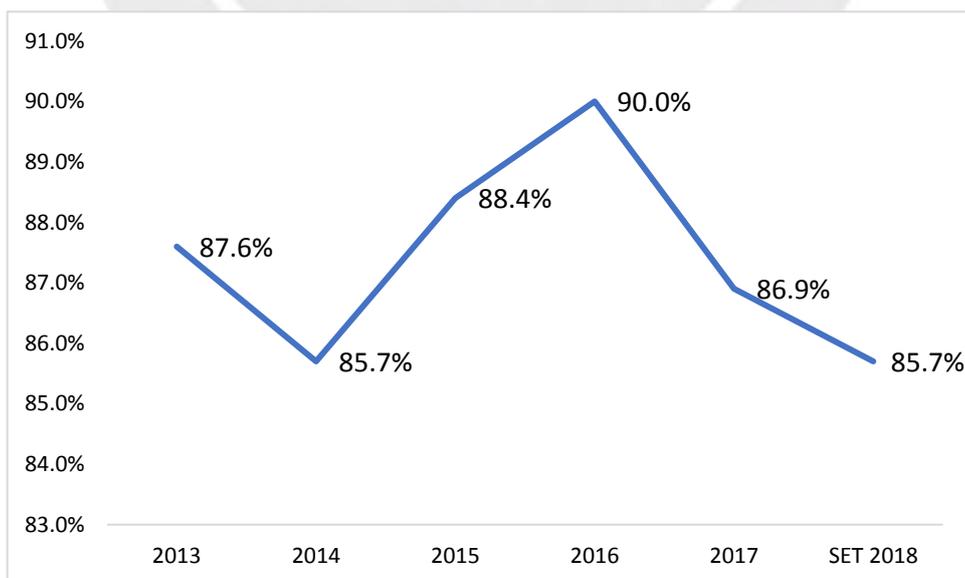


Fuente: INEI-ENAPRES. Elaboración: MININTER

- De igual forma, la percepción de inseguridad ciudadana se mantiene entre el 90% en el año 2016 y 85% en los últimos cinco años, cifras muy altas que reflejan la sensación de miedo a ser víctima de un delito. En setiembre de 2018, se ha llegado a la cifra de 85.7%, notándose un ligero descenso respecto al año anterior.

Gráfico 6

Percepción de inseguridad a nivel nacional 2013 – setiembre 2018

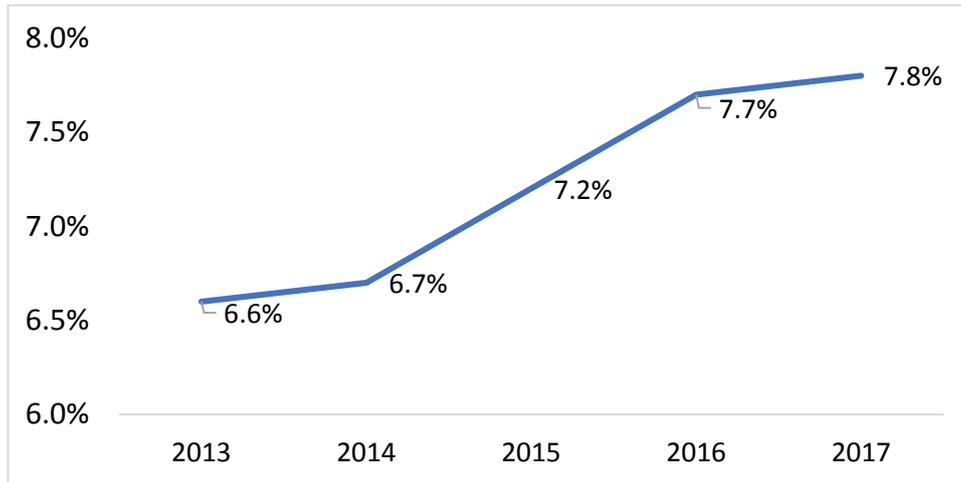


Fuente: INEI-ENAPRES. Elaboración: MININTER

- Respecto a la tasa de homicidios, se encuentra en aumento, siendo en el año 2013, la cifra de 2013 víctimas, el año 2014 de 2076 víctimas, el año 2015 aumentó a 2247 víctimas, el año 2016 alcanzó la cifra de 2435 víctimas y llegó a la cifra de 2487 víctimas en el año 2017, lo que significa un índice de 7.8 por cada 100 mil habitantes.

Gráfico 7

Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional 2013 - 2017

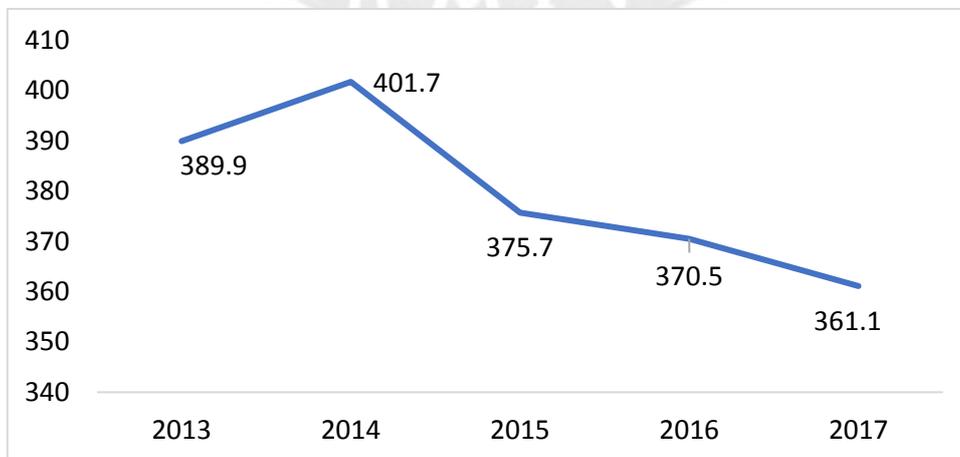


Fuente: INEI – CENACOM 2012 - 2017. Elaboración: MININTER

- La Tasa de accidentes de tránsito, ha tenido un decrecimiento en los últimos cinco años, siendo el pico más alto el del año 2014, con 401.7 accidentes por cada 100 mil vehículos y a la fecha, estando a la fecha en 361.1 accidentes por cada 100 mil vehículos.

Gráfico 8

Tasa de accidentes de tránsito cada 100 mil habitantes

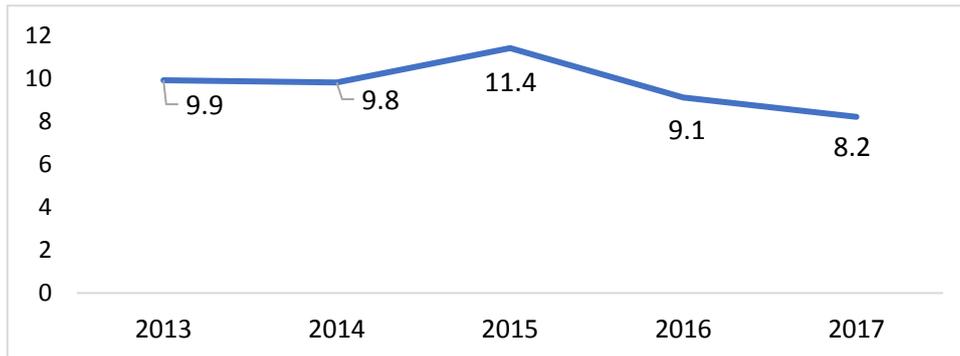


Fuente: INEI – CENACOM 2012 - 2017. Elaboración: MININTER

- La tasa de fallecidos por accidentes de tránsito es mayor que la tasa de homicidios, llegando a 8.2 muertes en accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes en el año 2017. Se debe precisar que dicha cifra es la menor en los últimos cinco años, ya que, en el año 2014, la cifra de accidentes de tránsito fatales, llegaron a 11.4 muertes por cada 100 mil habitantes.

Gráfico 9

Tasa de personas fallecidas en accidentes de tránsito por cada 100 mil



Fuente: INEI – CENACOM 2012 - 2017. Elaboración: MININTER

En síntesis, la tasa de victimización ha disminuido mucho más que la de percepción de inseguridad, mientras por otro lado, se ha elevado la tasa de homicidios y decrecido la tasa de accidentes de tránsito.

De acuerdo con el reporte “Indicadores para la gestión de la seguridad ciudadana en Lima Sur” (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2019), se muestra el nivel de confianza en las instituciones, donde la Policía Nacional del Perú en el año 2017 alcanza un 7.9% de Mucha Confianza en Lima Metropolitana, y en Lima Sur presenta una cifra de 5.2%. Seguidamente, se muestra al Poder Judicial y al Ministerio Público, las cuales no superan el 4.2%, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1

Nivel de confianza en las instituciones encargadas de la seguridad en los años 2016 y 2017

Unidades de observación		2016			2017		
		Ninguna	Poca	Mucha	Ninguna	Poca	Mucha
Policía Nacional del Perú	Lima Sur	38.6%	56.3%	5.1%	34.6%	60.2%	5.2%
	Lima Metropolitana	35.7%	57.5%	6.8%	30.4%	61.7%	7.9%
Poder Judicial	Lima Sur	65.8%	32.5%	1.7%	57.3%	38.5%	4.2%
	Lima Metropolitana	61.7%	35.0%	3.2%	55.9%	40.2%	3.9%
Ministerio Público	Lima Sur	65.3%	32.7%	2.0%	56.4%	39.6%	4.0%
	Lima Metropolitana	60.7%	36.0%	3.4%	54.1%	41.7%	4.2%

Fuente: Tomado del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales-INEI 2018)

Elaboración: propia

Significa que la Policía Nacional del Perú goza de un nivel de confianza en la población no significativa pero mayor con relación al Poder Judicial y el Ministerio Público.

CAPÍTULO 2

DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

2.1 Construcción y redacción del problema

La inseguridad ciudadana es un problema público que aqueja a nivel nacional. La Policía Nacional viene intentando adoptar el modelo de Policía Comunitario, desarrollado en otros países. La presente propuesta de innovación tiene como punto de partida la evaluación del escaso impacto del patrullaje por sectores y lo explica en función de un análisis documental de la victimización y percepción de inseguridad, así como las cifras que muestra la producción operativa policial del distrito de San Juan de Miraflores. De igual forma, se valoran las políticas y estrategias desarrolladas para enfrentar estos problemas y sus resultados pocos exitosos. Se ha hecho una falsa equivalencia entre el patrullaje por sectores como solución efectiva en todos los problemas de seguridad en la base, sin abarcar todos los otros aspectos del enfoque de Policía Comunitario.

El tema de seguridad ciudadana se encuentra relacionada con los conceptos de prevención, presencia policial, y patrullaje policial. Es así, que en el año 2014 se aprueba la Guía de Orientación Metodológica para el Patrullaje por Sector en los Gobiernos Locales y la Guía Metodológica para Diseño de Sectores y Mapa del Delito en las jurisdicciones policiales de las Comisarías, siendo un paso evolutivo importante realizado por la policía en la doctrina de prevención contenida en el Manual de Procedimientos Operativos de la PNP, acorde con el desarrollo social, específicamente en los conceptos de patrullaje. Su finalidad es optimizar la función preventiva policial mediante un trabajo profesional, técnico y metodológicamente diseñado, de cumplimiento obligatorio en todas las Comisarías a nivel nacional.

La percepción de inseguridad va asociada directamente a los hechos criminales o delictivos que suceden en la comunidad. Sin embargo, el temor a ser víctima de un delito también depende de otros factores que influyen produciendo la sensación de miedo, tales como la impunidad o benevolencia de la ley ante hechos delictivos, la focalización de hechos violentos por los medios de comunicación, la globalización de la información, entre otros, que de alguna manera incrementan la brecha entre la victimización y la percepción de inseguridad. El Estado asume dicho problema a través de la policía, por lo cual diseña estrategias de prevención e investigación de delitos y faltas, y asume el problema público como única entidad responsable de enfrentar el mismo. Si bien, existe la Ley de Seguridad Ciudadana y se lleva a cabo el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, los resultados reflejan que algo no está bien.

2.2 Conceptos claves presentes en el problema

Existe una variada bibliografía sobre Policía Comunitaria, teniendo en cada país una singularidad distinta, lo cual es debido a que los cuerpos policiales tienen una organización distinta, significando que, al intentar traer dicho modelo al Perú, se debe tener en cuenta que sus experiencias obedecen a factores externos distintos a los nuestros. Sin embargo, el acercamiento al ciudadano, rendición de cuentas, la delegación de autoridad y el empoderamiento del policía Jefe de Sector, la capacidad de solución de problemas y conflictos menores, son elementos comunes del modelo policial. Para este caso, se ha recogido los conceptos aplicables para la Policía Nacional del Perú.

2.2.1 Patrullaje Policial: Es una operación policial realizada por la Policía Nacional del Perú, con el objeto de mantener el orden público y prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones, contempladas en la ley. (Manual de Procedimientos operativos Policiales 2013 pág. 16).

El patrullaje puede ser de distintas modalidades, tales como el patrullaje a pie, en vehículo, a caballo, acuático y aéreo.

De igual forma, el Reglamento de la Ley 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú (Decreto Supremo 026-2017-IN), instaura el patrullaje virtual dentro de las funciones de la Policía Nacional del Perú, específicamente en sus artículos 82 y 128, donde describe las funciones de la Dirección de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones y la División de Investigación de delitos de alta tecnología respectivamente.

2.2.2 Policía Comunitaria: Últimamente es un término muy utilizado y a la vez, muy poco entendido. Existen varias concepciones de acuerdo con la realidad de cada país (Blanco 2012).

USAID (2013) refiere que su nombre es relativo, ya que es conocido también como Policía de Proximidad, Policía por Cuadrantes, Policía de Barrio, ente otros. Sin embargo, convergen en la priorización de la función preventiva y proactiva, buscando la participación de la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Citando el concepto doctrinario de Policía Nacional Civil de El Salvador (2010), se define como una forma de ser del policía. Es el deber ser. Es una filosofía de trabajo, donde se relaciona estrechamente con la comunidad, potenciando su participación en la resolución de problemas, contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

2.2.3 Rendición de cuentas: Propio de una organización descentralizada, donde los efectivos policiales Jefes de Sector, Subsector y Cuadrantes, tienen la facultad de rendir cuentas a sus vecinos de las actividades que les aqueja a los mismos en su normal convivencia ciudadana. (Blanco, 2012).

En el presente caso, no se refiere a la presentación de resultados, es decir, la información respecto a la producción de personas detenidas, armas incautadas, droga decomisada, entre otros. Tampoco se refiere a la demostración de gastos realizados con relación a recursos económicos u otro, que se les haya encomendado para una tarea específica.

La rendición de cuentas se enfoca en los problemas que más les afecta en su normal convivencia ciudadana y que participan en la solución de éstos, quiere decir, comparten sus logros y fracasos, juntos con la Policía Nacional.

2.2.4 Sector: es una porción geográfica dentro de una jurisdicción policial, con la finalidad de desplegar racionalmente acciones de patrullaje policial de manera efectiva en vías y espacios públicos. Se subdivide en subsector, cuadrante y manzana (Guía de Orientación Metodológica para el Patrullaje por Sector en los Gobiernos Locales, 2014, pag.4).

2.3 Evidenciar el problema: Los indicadores de desempeño

En el presente estudio se han recogido los datos correspondientes a los años 2017 y 2018 en el distrito de San Juan de Miraflores de Lima. La experiencia del distrito es expresiva de la situación de inseguridad y del avance contradictorio del patrullaje policial. Vamos a mostrar estadística sobre victimización e inseguridad que vienen profundizándose al mismo tiempo que los programas que se vienen implementando (Barrio Seguro y Vecindario Seguro).

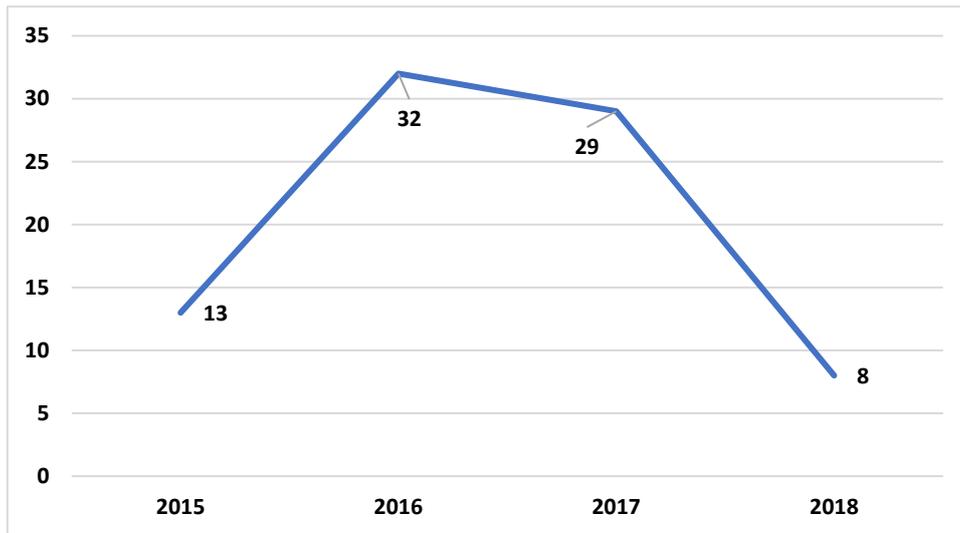
Durante el año 2017, se han recibido 1910 denuncias por diversos delitos entre las Comisarías de San Juan de Miraflores, Pamplona I y Pamplona II, de las cuales, el 68 % corresponde a denuncias a delitos contra el patrimonio (1290 denuncias) y durante el año 2018, se han recibido 2785 denuncias, de las cuales, el 76% corresponden a denuncias por delito contra el patrimonio. De igual forma, del total de denuncias por delitos en el año 2018, el 60% han sido realizadas en la Comisaría de San Juan de Miraflores, teniéndose en consideración que los datos han sido recogidos hasta el 30 de noviembre de 2018 en dicho

distrito de Lima. Esta información evidencia **un claro crecimiento del delito contra el patrimonio en el distrito de San Juan de Miraflores.**

Con relación a denuncias por homicidio, desde el año 2015 se registra un crecimiento, siendo el pico más alto en el año 2016, para luego ir descendiendo a 08 registros el 30 de noviembre de 2018.

Gráfico 10

Homicidios en el distrito de San Juan de Miraflores en los años 2015-2018

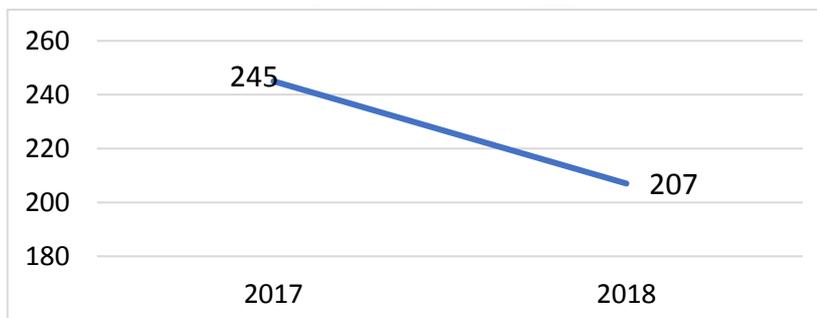


Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana 2019 y Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

De igual forma, el delito de lesiones registra un leve descenso, (de 245 a 207 denuncias), tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Gráfico 11

Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud - Lesiones registrados en el distrito de San Juan de Miraflores durante los años 2017 y 2018

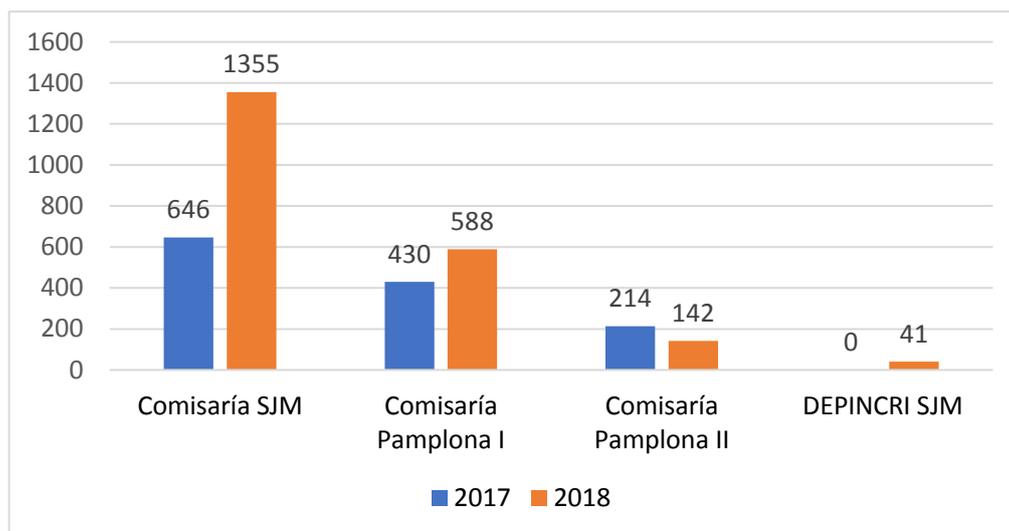


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Respecto a los delitos contra el patrimonio, la Comisaría de San Juan de Miraflores recibió la mayor cantidad de denuncias por delitos contra el patrimonio (hurto y robo simple y agravado), siendo en el año 2017 el 50% del total de denuncias (646 denuncias) y el año 2018, aumentó a 63.7% del total de denuncias registradas (1355 denuncias).

Gráfico 12

Delitos contra el patrimonio en el distrito de San Juan de Miraflores registrados durante el año 2017 y 2018

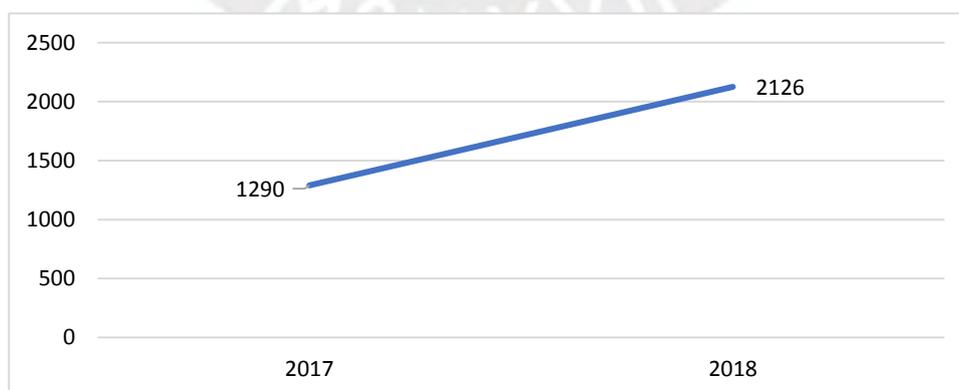


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

De igual forma, en el año 2018 se aprecia un aumento en 64.8% respecto al año 2017 en los delitos contra el patrimonio registrados en el distrito de San Juan de Miraflores.

Gráfico 13

Delitos contra el patrimonio registrados en el distrito de San Juan de Miraflores años 2017-2018

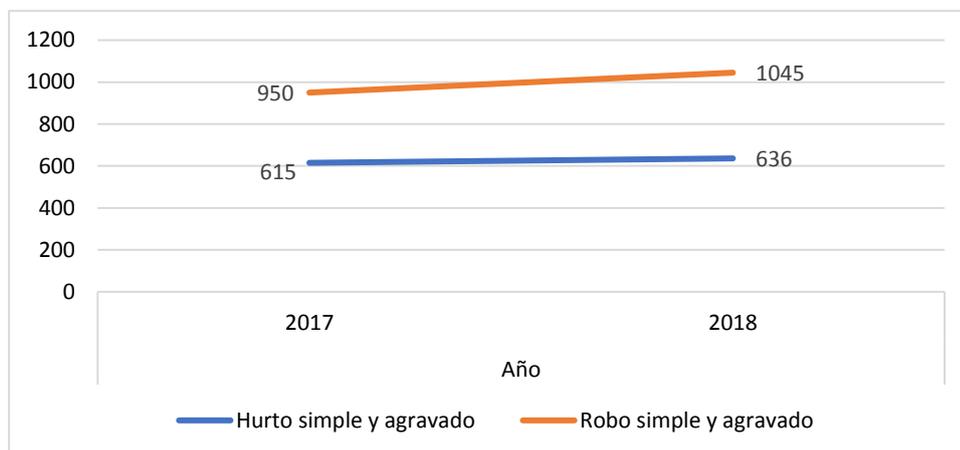


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Los delitos contra el patrimonio (Hurto y Robo y simple y agravado) que se detallan a continuación presentan un ligero incremento con relación al año anterior.

Gráfico 14

Delitos contra el patrimonio clasificados únicamente en Hurto y Robo registrados en el distrito de San Juan de Miraflores años 2017-2018

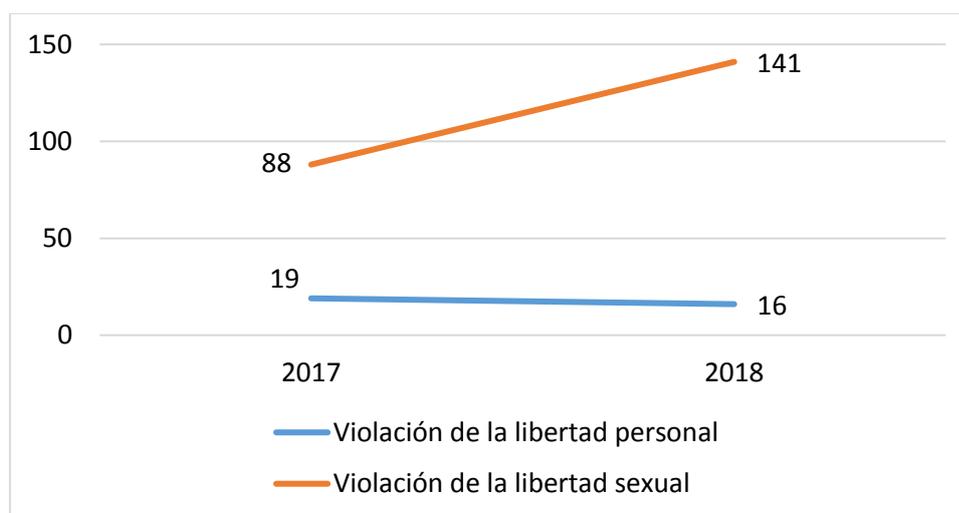


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Área de Estadística al 30nov2018

En cuanto a los delitos contra la libertad, en el año 2018 se ha incrementado el delito de violación de la libertad sexual.

Gráfico 15

Delitos de violación contra la libertad registrados en el distrito de San Juan de Miraflores año 2017-2018

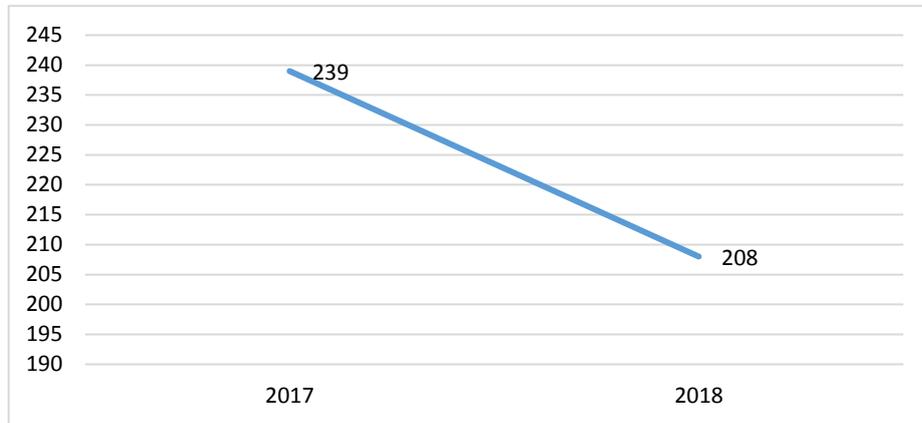


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Respecto a delitos contra la seguridad pública, en el año 2018 se aprecia un descenso en 13% en comparación al año 2017.

Gráfico 16

D/C/Seguridad Pública cometidos en el distrito de San Juan de Miraflores año 2017-2018

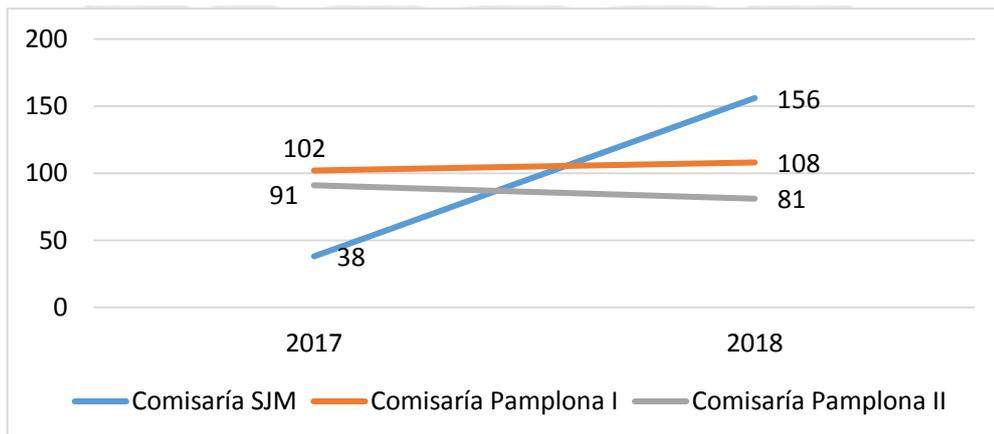


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

En denuncias por faltas penales, tenemos falta contra la persona, donde se aprecia un incremento durante el año 2018 a comparación del año 2017, especialmente en la Comisaría de San Juan de Miraflores.

Gráfico 17

Faltas contra la persona registrados en el distrito de San Juan de Miraflores en los años 2017 y 2018

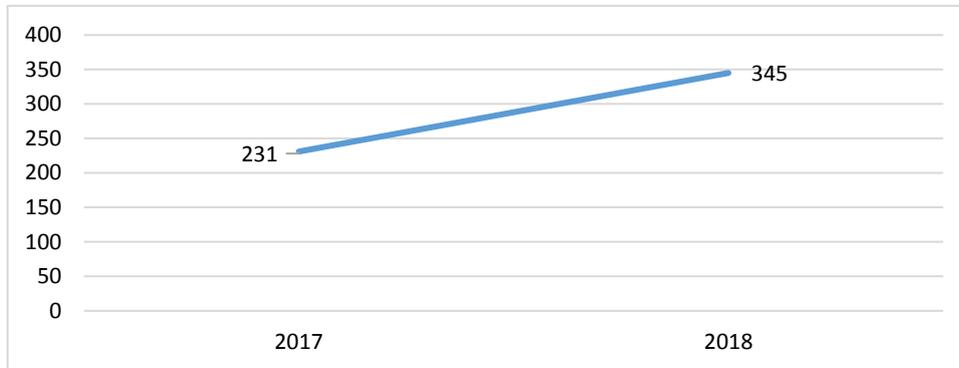


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Se puede advertir un incremento de 49% de faltas contra la persona en el año 2018 en el distrito de San Juan de Miraflores respecto al año 2017.

Gráfico 18

Faltas contra la persona registradas en el distrito de San Juan de Miraflores

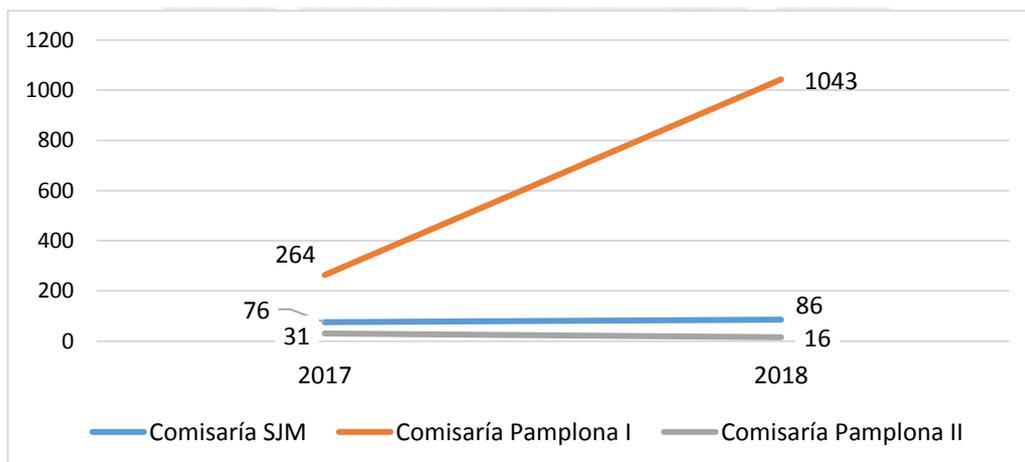


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

De igual forma, en Faltas contra el Patrimonio, hay un incremento en la Comisaría de Pamplona I, donde se incrementa un 395% respecto al año 2017.

Gráfico 19

Faltas contra el patrimonio, registrados en el distrito de San Juan de Miraflores en los años 2017 y 2018

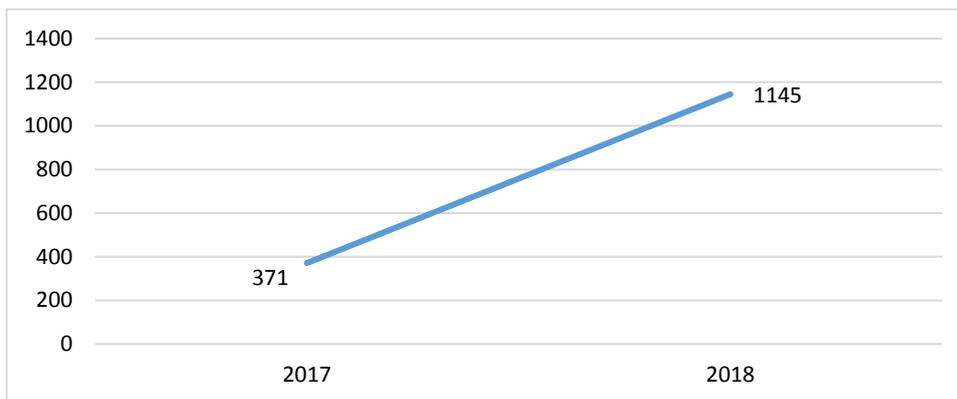


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Se puede observar un crecimiento en el registro de denuncias en faltas contra el patrimonio, en un 208.6% en el año 2018, respecto al año 2017.

Gráfico 20

Faltas contra el patrimonio registradas en el distrito de San Juan de Miraflores

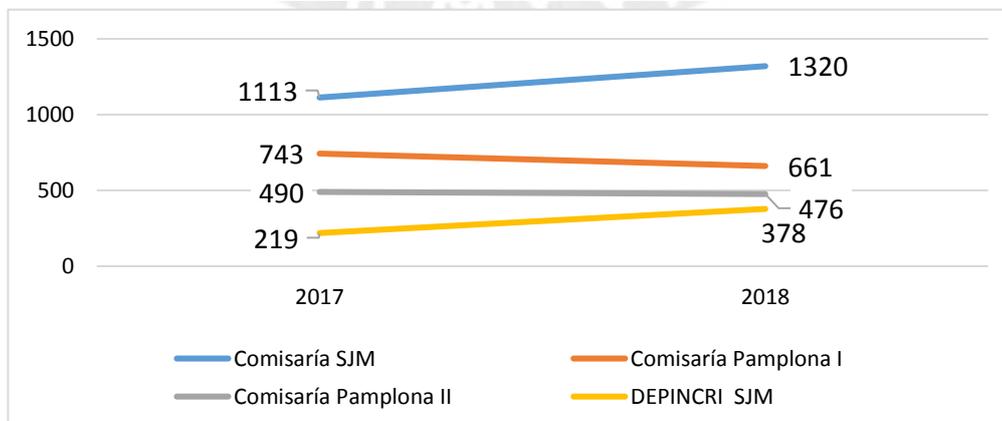


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

La respuesta de la policía en el distrito de San Juan de Miraflores se muestra en los indicadores de producción, siendo uno de ellos el número de operativos policiales realizados, donde se observa que la Comisaría de San Juan de Miraflores registra un 18% mayor de operativos a comparación del año 2017, igualmente la DEPINCRI con un 73% mayor a comparación del año anterior. Dichas cifras son ligeramente contrarias en las Comisarias de Pamplona I y Pamplona II, donde presentan un descenso a comparación del año anterior, pero también teniendo en cuenta que los datos del año 2018 están recogidos al 30 de noviembre.

Gráfico 21

Operativos realizados durante los años 2017 y 2018

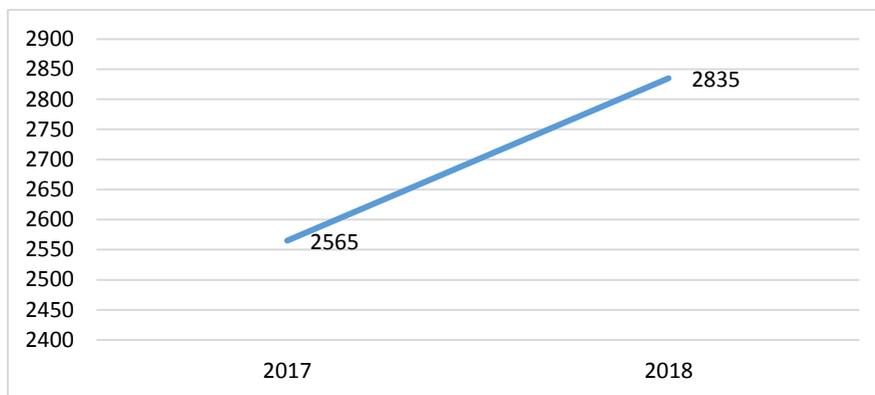


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018.

Sin embargo, en el número global, se aprecia un 11% de crecimiento en operativos policiales durante el año 2018 de las Comisarías en el distrito, a comparación del año 2017.

Gráfico 22

Operativos realizados en San Juan de Miraflores



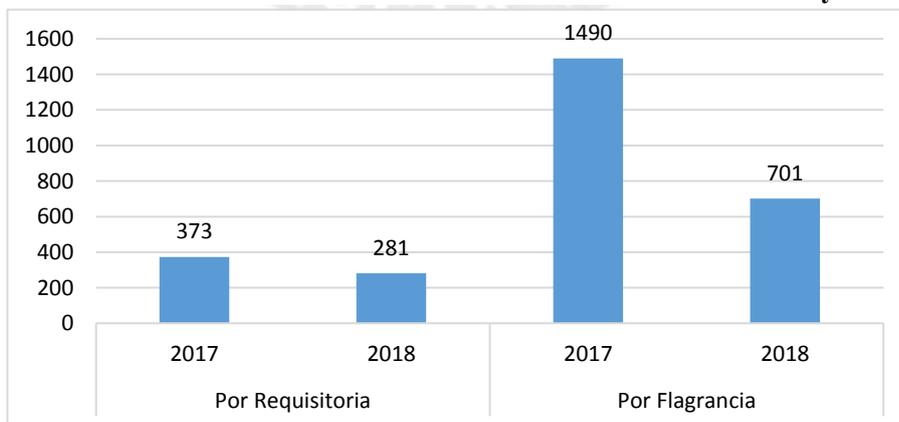
Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018.

Indicador de la capacidad de respuesta inmediata de la Policía. El caso más claro es el de la Comisaría de San Juan de Miraflores, donde los detenidos por flagrancia en el año 2017 fueron 734 personas, y en el año 2018 sumaron de 291 personas, significando el 40% aproximadamente respecto al año 2017.

Se puede apreciar en el siguiente gráfico que existe un decrecimiento en la producción policial respecto a personas detenidas, demostrándose en el año 2018, cuyo resultado significa el 75% en relación a la producción del año 2017, y respecto a personas detenidas en flagrancia en el año 2018, representa un 47% en relación al año 2017.

Gráfico 23

Personas detenidas en el distrito de SJM durante los años 2017 y 2018

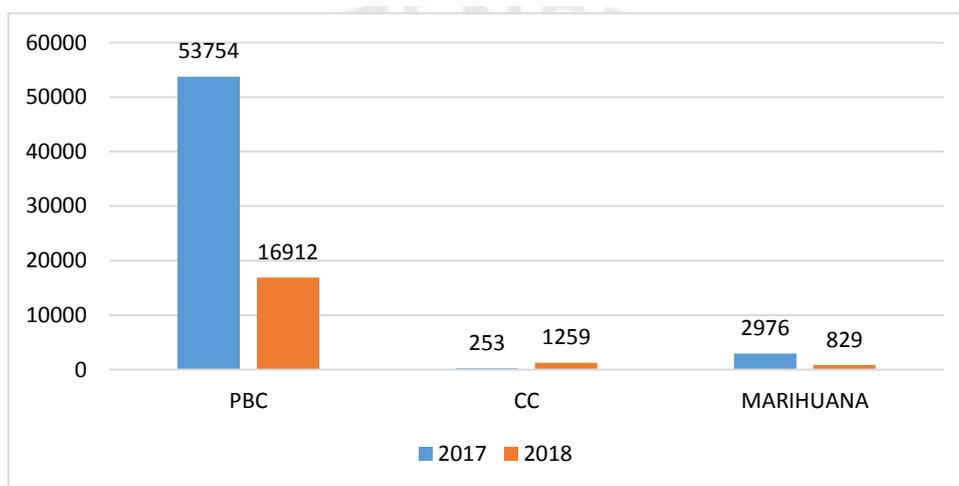


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Respecto a las intervenciones por microcomercialización de drogas, los decomisos de envoltorios de clorhidrato de cocaína, (CC), pasta básica de cocaína (PBC) y marihuana han tenido un notorio descenso, tal es el caso de la Comisaría de San Juan de Miraflores, que en el año 2017 decomisó 25,894 envoltorios de PBC, y en el año 2018, ha llegado a 3882 envoltorios de PBC decomisados, representando el 15% del año 2017. De igual forma el DEPINCRI de San Juan de Miraflores, en el año 2017 decomisó 20,391 envoltorios de PBC, y en el año 2018 decomisó 10,203 envoltorios, representando solo el 50% respecto del año anterior.

Gráfico 24

Total droga decomisada (envoltorios) en los años 2017 y 2018 en el distrito de San Juan de Miraflores en los años 2017 y 2018

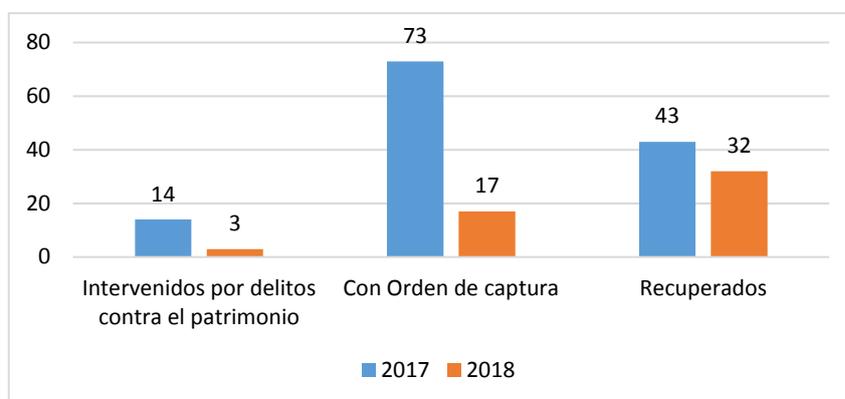


Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018.

Con relación a vehículos mayores intervenidos, se aprecia igualmente un mejor rendimiento operativo en el año 2017, respecto al año 2018.

Gráfico 25

Vehículos mayores intervenidos en el distrito de San Juan de Miraflores



Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

En la producción operativa en vehículos menores, se nota un descenso en la producción del año 2018, respecto del año anterior, siendo el más significativo, en el año 2017 donde existe el registro de 16 vehículos menores intervenidos por delito contra el patrimonio por DEPINCRI SJM, y en el año 2018, no se ha intervenido a ningún vehículo.

De igual forma, la Comisaría de Pamplona I presenta un registro en el año 2018, negativo respecto al año anterior.

Gráfico 26

Vehículos menores intervenidos en el distrito de San Juan de Miraflores



Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

La Comisaría de San Juan de Miraflores registra un récord de 74 bandas desarticuladas en el año 2017, y en el año 2018, solo 15, representando el 20 % respecto al año 2017. Sin embargo, en organizaciones criminales, durante el año 2017, no existe registro alguno, pero

en el año 2018, la Comisaría de San Juan de Miraflores registra 16 organizaciones criminales desarticuladas y la Comisaría de Pamplona I, registra 02 organizaciones desarticuladas.

Gráfico 27

Bandas criminales y otros desarticuladas en el distrito de San Juan de Miraflores



Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

En armas de fuego, ha habido un incremento de 80% en el año 2018 respecto al año 2017, tal como lo demuestra el siguiente gráfico.

Gráfico 28

Armas de fuego incautadas en el distrito de San Juan de Miraflores



Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30nov2018

Como se puede apreciar, el registro de delitos de homicidio y lesiones ha disminuido, sin embargo, se han incrementado los delitos y faltas contra el patrimonio, así como el delito contra la libertad sexual. De igual forma, en el accionar policial, se ha incrementado la realización de operativos policiales en el año 2018 respecto al año 2017, sin embargo, los

indicadores de personas detenidas, bandas desarticuladas, vehículos intervenidos y droga decomisada, ha disminuido en el año 2018 respecto al año 2017.

Se puede concluir que, aunque se han realizado mayor número de operaciones policiales en el distrito durante el año 2018, en relación con el año 2017, la producción policial tiene menos resultados pues se ha incrementado el accionar delictivo, especialmente en delitos y faltas contra el patrimonio y delitos contra la libertad sexual.

De igual forma, aunque las cifras de tasa de homicidios, victimización y percepción de inseguridad a nivel nacional se encuentran disminuyendo muy discretamente en el año 2018, sin embargo, siguen siendo elevadas, las cuales guardan una relación directa con las cifras presentadas en el distrito de San Juan de Miraflores, respecto al registro de denuncias y la operatividad policial, por lo que se puede deducir, que la estrategia preventiva aplicada, así como el combate del delito en el distrito de San Juan de Miraflores, no están funcionando correctamente.

2.4 Marco Institucional y normativo

Institucionalidad a cargo del problema

Si bien la Policía Nacional del Perú es la primera entidad del Estado a la cual la ciudadanía busca para los temas de seguridad, las políticas de seguridad están a cargo del Estado, a través de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada cual, en lo que les compete.

Dentro del Poder Ejecutivo, el Ministerio del Interior es uno de los principales actores, sin dejar de lado a los demás ministerios. De igual forma, tienen especial relevancia los gobiernos locales y regionales.

Sin embargo, el Comité Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) fue creado con la finalidad de integrar esfuerzos con la participación de todos los sectores del Estado, enfrentar los problemas de victimización y percepción de inseguridad, diseñándose una serie de reuniones, logrando diseñar y aprobar el Plan Nacional donde se propusieron cuatro metas principales (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, pág. 97) existiendo ciertas dificultades en su ejecución debido a la falta de compromiso de las instituciones involucradas, dejando a la Policía Nacional del Perú gran parte de la responsabilidad, a través de la prevención y la investigación del delito, manteniendo vivo el mito respecto a que el delito y la violencia son responsabilidad absoluta de la Policía (USAID, 2013, pág. 20).

Respecto al patrullaje policial es una actividad de vital importancia, siendo los predominantes en áreas urbanas el patrullaje motorizado y el patrullaje a pie, sobre todo en la prevención del delito. No obstante que el patrullaje en vehículo, si es bien utilizado, fortalece la prevención de delitos y faltas, disminuyendo la victimización, mientras el

patrullaje a pie no impacta significativamente sobre la victimización, pero genera el reconocimiento ciudadano (USAID 2013).

De conformidad a los resultados publicados sobre seguridad ciudadana a nivel nacional por el INEI en el primer semestre del año 2018, la percepción de inseguridad se encuentra en 85.3%, dicha cifra ha disminuido discretamente desde el año 2016, que llegó a alcanzar el 92.6%, lo que exige que el Estado adopte políticas eficientes y eficaces para revertir este problema de inseguridad ciudadana y garantizar la vida, libertad y el patrimonio de las personas.

El patrullaje por sectores instaurado en el Perú desde el año 2014 ha debido tener un impacto en la comunidad. Sin embargo, la percepción de inseguridad y la victimización de la población no son favorables, por lo que es necesario evaluar si las estrategias implementadas por el Estado, específicamente en prevención, están dando los resultados esperados, por lo que surge la pregunta siguiente: ¿Es una estrategia eficaz el servicio de Patrullaje por Sectores implementado por la Policía Nacional del Perú? ¿Qué modelo policial se utiliza en el servicio de Patrullaje por Sectores?, ¿Existen factores externos y/o internos que fortalecen o alteran los resultados del patrullaje por sectores?, ¿los resultados de percepción de inseguridad ciudadana guardan relación con el servicio de patrullaje por sectores?

En el año 2013, se publica el Manual de Procedimientos Operativos Policiales, actualizándose los conceptos y procedimientos contenidos en el Manual de la Guardia Civil.

En el año 2014, se publicaron dos Guías Metodológicas, la primera fue para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las Comisaría de la Policía Nacional del Perú y la segunda, de Orientación Metodológica para el Patrullaje por sector en los gobiernos locales. Los contenidos desarrollados en dichas Guías Metodológicas son: la división en sectores de la jurisdicción policial de conformidad a la normatividad existente, procedimientos del personal en patrullaje policial, asignación de vehículos patrulleros en distintos sectores y sub sectores, asignación de personal a los vehículos patrulleros, implementación del Plan de Operaciones y las Ordenes de Operaciones de Patrullaje por Sectores, etc.

En el año 2017 se pone en marcha el Programa Barrio Seguro a cargo del Ministerio del Interior, a través del decreto supremo 008-2017, con la finalidad de reducir los índices de robos, homicidios y violencia familiar en los territorios focalizados. También busca incrementar la confianza ciudadana en la Policía, disminuir los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que ocurran faltas, delitos o actos violentos a través de políticas, programas y/o servicios ofrecidos por el gobierno local, regional o nacional.

En el año 2018 se aprueba el Plan General de Operaciones “Vecindario Seguro Policía Comunitaria por sectores” N°010 -2018-SUB DIRGEN-PNP/DIVIPLOPE, donde se evidencia un acercamiento doctrinario hacia la filosofía de Policía Comunitaria, incidiendo en un buen trato al público, menciona asimismo temas de descentralización y empoderamiento funcional.

Tabla 2

Plan Vecindario Seguro que se desarrolla en el distrito de San Juan de Miraflores

	Comisaría			TOTAL
	San Juan de Miraflores	Pamplona I	Pamplona II	
Tipo de Comisaría	A	B	B	
Sectores	4	2	4	10
Subsectores	8	4	8	20
Cuadrantes	30	8	16	54
Personal que labora en la Comisaría	127	81	53	261
Vehículos mayores operativos	7	7	5	19
Vehículos menores operativos	7	6	4	17
Cámaras de vigilancia PNP	0	0	0	0
Cámaras de vigilancia municipalidad	34	11	6	51
Cámaras de vigilancia privadas	52	0	12	64

Fuente: Región Policial Lima- DIVTER Sur 2 Oficina de Estadística al 30NOV2018

De igual forma, es un Plan que se realiza paralelamente al Plan Sectorial Barrio Seguro. No son excluyentes, pero tampoco son complementarios. Tienen los mismos fines, sin embargo, en conjunto, no son eficientes ni eficaces.

Normas aprobadas

La Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 166, establece la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú. De igual modo, en su artículo 197, menciona

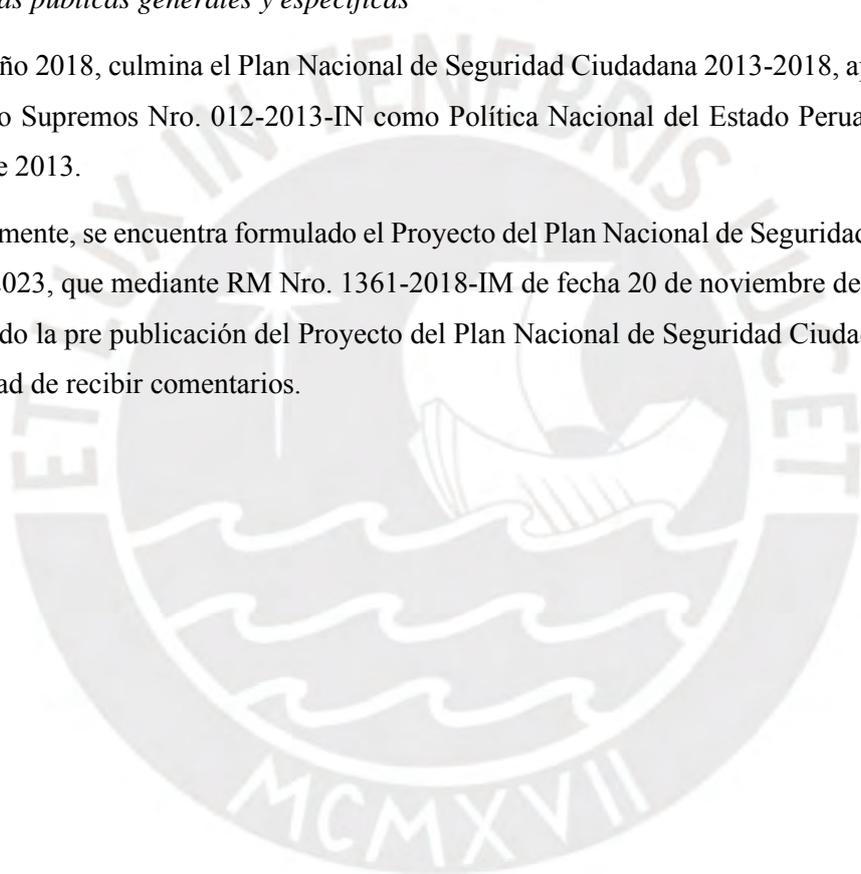
que las municipalidades brindan el servicio de Seguridad ciudadana con cooperación de la Policía Nacional del Perú.

Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del mes de enero del 2003, que crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. Un aspecto importante de esta ley, es que define, en su artículo 3, el término de Seguridad Ciudadana, como “acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”

Políticas públicas generales y específicas

En el año 2018, culmina el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, aprobado por Decreto Supremos Nro. 012-2013-IN como Política Nacional del Estado Peruano el 28 de julio de 2013.

Actualmente, se encuentra formulado el Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, que mediante RM Nro. 1361-2018-IM de fecha 20 de noviembre de 2018, se ha aprobado la pre publicación del Proyecto del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de recibir comentarios.



CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

3.1 Causas sociales

Bunge identifica a la causa como el agente activo del cambio (Rodríguez-Villamizar 2017). La victimización y la percepción de inseguridad guardan relación, sin embargo, no son dependientes entre sí. La victimización depende de la comisión del delito, la percepción de inseguridad depende directamente, entre otras razones, de la legitimización de la función policial, es decir, de su aprobación por su comunidad.

De acuerdo con Mujica & Zevallos (2017), la inseguridad no es una ecuación respecto al crimen, sino, una situación producida por una amplia suma de elementos.

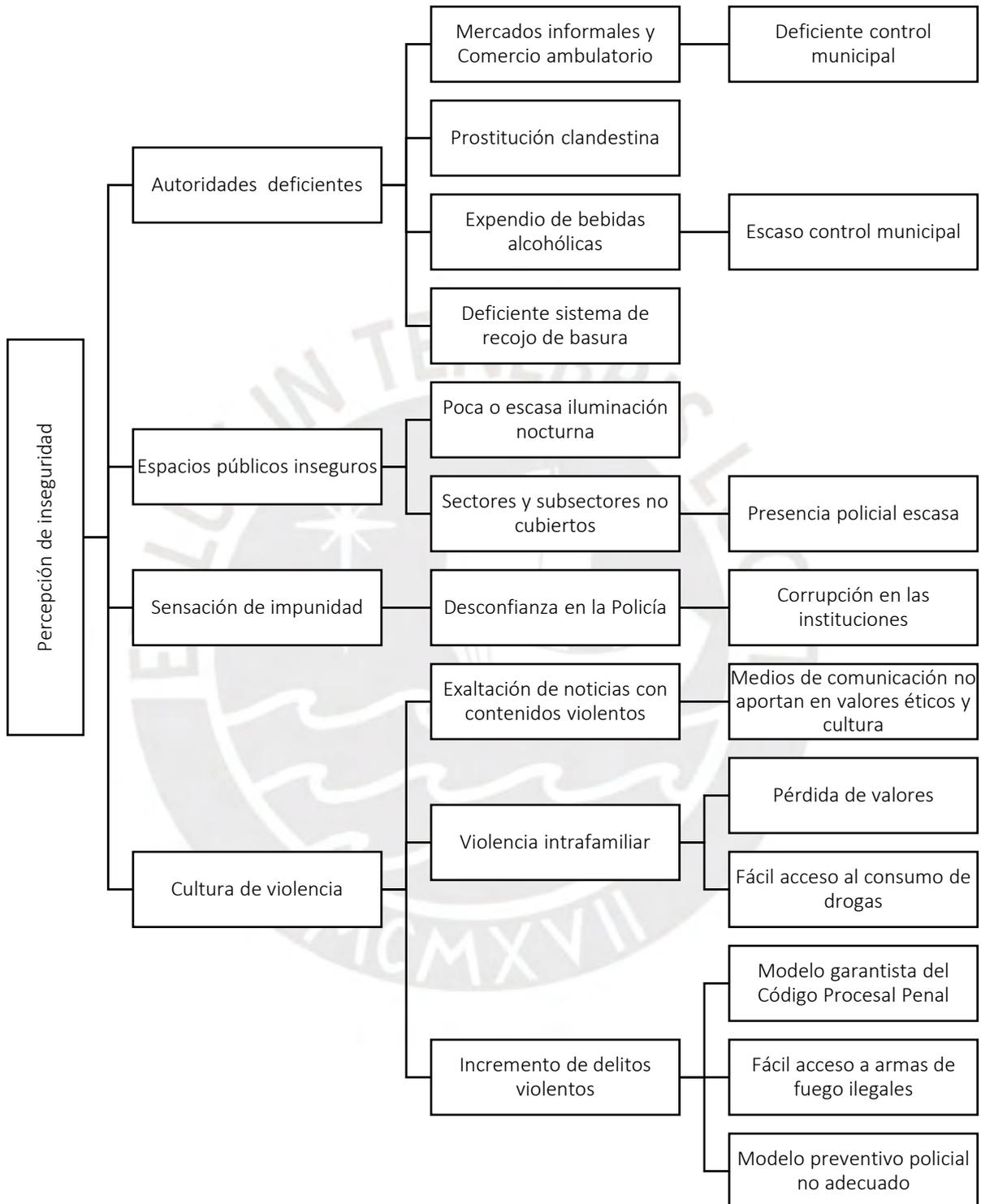
Centrarse en las causas enfocadas en las personas no resulta efectivo para reducir los efectos o eventos adversos, pero si evaluamos las causas enfocadas en el sistema, ha demostrado efectividad para obtener mejores resultados (UNICEF, 2011). Responsabilizar a la organización policial de la victimización y percepción de inseguridad en una ciudad, es observar el problema desde una perspectiva simplista. Si evaluamos las causas centradas en el sistema, se puede decir que el patrullaje policial para poder tener un resultado eficaz requiere de la formalidad de las instituciones y de sus acciones.

Decir que las causas de la percepción de inseguridad y la victimización son de origen policial, tales como un deficiente servicio, falta de policías en las calles y corrupción, entre otros, sería asumir que la organización policial es la responsable de la inseguridad. Sin embargo, es necesario identificar dentro del problema social, de qué manera la policía puede contribuir a disminuir la percepción de inseguridad.

El servicio policial preventivo es un factor contributivo y no determinante en la reducción del delito, tal como se demuestra en el árbol causal a continuación.

Gráfico 29

Árbol Causal sobre la percepción de inseguridad



Fuente: Elaboración propia.

Utilizando el modelo de análisis de UNICEF (2011), referente a la búsqueda sistemática de información o análisis causal, se ha desprendido que la percepción de inseguridad ciudadana tiene cuatro causas proximales: autoridades deficientes, espacios públicos inseguros, sensación de impunidad e incremento de delitos violentos.

- a. Autoridades locales deficientes. Se mencionan a la falta de control en mercados informales y comercio ambulatorio, la prostitución clandestina, falta de control en el expendio de bebidas alcohólicas y el deficiente sistema de recojo de basura, lo cual los posiciona con 13.9% de confianza y 83% la indican como institución no confiable (INEI, 2018).
- b. Espacios públicos inseguros. Se manifiesta mediante la falta de iluminación nocturna en determinadas partes de la ciudad, y los sectores no cubiertos por el servicio de patrullaje policial, sea escasez del personal policial o vehículos patrulleros.
- c. Sensación de impunidad. Afecta en gran medida la percepción de inseguridad, indicador que se evidencia en la falta de confianza en la Policía Nacional, con un 18% de confianza ciudadana y un 79,7 % que indica que no es confiable (INEI 2018).
- d. Cultura de violencia. En parte es influenciada por la exaltación de programas con contenidos violentos, su escaso aporte a los valores éticos y a la cultura de paz, la violencia intrafamiliar, y el incremento de delitos violentos, de donde se desprende el consumo de drogas ilícitas, fácil acceso al mercado ilegal de armas de fuego, el modelo garantista del Código Procesal Penal y finalmente el modelo preventivo comunitario no eficaz policial.

De las cuatro causas antes mencionadas, existen causas subyacentes y causas raíz donde la policía tiene una participación directa o indirecta, sin embargo, no se puede responsabilizar a una sola entidad de la percepción de inseguridad y la victimización.

3.2 Selección de una o más causas

Respecto a la policía, toda reforma, reestructuración o cambio (ya sea organizativo o funcional) ha generado críticas y resistencias, por lo tanto, la implementación del modelo comunitario en distintos cuerpos policiales del mundo (USAID 2013 y Frühling 2003), ha recibido una resistencia o rechazo para aceptar las innovaciones que demanda el modelo.

Se puede observar que la Policía Nacional desarrolla diversos Programas Preventivos a través de las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las Comisarias a nivel nacional, sin embargo, el modelo de Policía Comunitaria no logra el éxito requerido por distintas razones, entre ellas:

- a. Deficiente implementación, debido al desconocimiento de teorías sobre su aplicación y objetivos que persigue.

- b. Existencia de una resistencia al cambio. De acuerdo con Blanco (2012), los policías, basados en su propia experiencia, no valoran un modelo preventivo “impuesto”.
- c. Rutina y desmotivación en el servicio policial. La rutina en las labores diarias del policía es un riesgo latente que desmotiva tarde o temprano.
- d. Traslado de experiencias de cuerpos policiales que presentan una estructura organizacional distinta a la nuestra, desde su dependencia orgánica (algunas son municipales o estatales, y otras, debido a la variedad de cuerpos policiales dentro de un país, sus propias funciones les permite la aplicación de policía comunitaria.
- e. Enfoque del modelo comunitario como una estrategia comunicacional y no como una filosofía de trabajo.
- f. Capacitación en temas de Policía Comunitaria mediante charlas de sensibilización, lectura de planes de Operaciones, pero nunca una concientización real, planificada y progresiva del modelo comunitario, donde no solo instruya sobre sus funciones, sino también, lograr la convicción del personal policial en brindar un servicio diferente y personalizado a la comunidad.
- g. Los efectivos policiales destinados a las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las Comisarías, se han enriquecido en labores comunitarias, sin embargo, esa experiencia no es valorada por los mandos policiales, por lo que no han sido extendida dichas buenas prácticas a los Jefes de Sector, Sub Sector y cuadrante.
- h. Los conceptos de descentralización de las funciones y el empoderamiento del policía no se aplican en la realidad, ya que no están especificadas. Esta innovación se debe desarrollar en el marco de la solución de problemas y conflictos referidos en la seguridad, así como a evaluar y dirigir qué programas preventivos a utilizar de acuerdo con la apreciación de situación que se realice en su Cuadrante, Sub sector o Sector.
- i. El plan de Vecindario Seguro menciona que, en la rendición de cuentas, el Comisario explica los resultados de su gestión ante la comunidad, respecto a los resultados de la producción operativa, bandas y organizaciones criminales desarticuladas, detenidos, armas incautadas, entre otros. En este contexto, se deja de lado los problemas reales que afectan al vecindario. Muy lejos de esto, la rendición de cuentas debe referirse al conjunto de acciones que la comunidad y la policía, unidos, deben realizar, con la finalidad de minimizar o dar solución a los problemas que los aquejan. Deben realizarse de manera descentralizada y lideradas por los jefes de sector, subsector o cuadrante, siendo el Comisario un facilitador del cumplimiento de sus objetivos.
- j. El patrullaje por sectores es una técnica acertada, sin embargo, su aplicación presenta dificultades debido a la falta de efectivos policiales y del modelo policial que se utiliza para su ejecución y evaluación, el cual es una mixtura de gubernativo, profesional y comunitario.

- k. Finalmente, la estructura organizacional de la Policía Nacional del Perú es una de las causas principales, ya que la introducción del modelo comunitario en el Perú demanda una nueva estructura en su organización. Esto exige que, al tener una organización unitaria, centralizada y jerarquizada, requiera de especialidades funcionales, y que sus integrantes efectúen rotaciones dentro de su misma especialidad. Así, podríamos capacitar y especializar a los policías comunitarios y ubicarlos con un perfil profesional adecuado al modelo policial.

Teniendo en consideración lo vertido anteriormente, se deduce entonces que, la aplicación del modelo de Policía Comunitaria, al no ser correctamente implementado, puede influir en varios causales referidos en el gráfico anterior, incidiendo directamente en sus cuatro factores de la percepción de inseguridad.



CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES

Se analizaron tres alternativas, siendo éstas la Distritalización en Lima y Callao, la reforma a través de las especialidades funcionales y el Plan Barrio Seguro, que actualmente sigue vigente.

4.1 Alternativa 1: La distritalización

4.1.1 Descripción de la alternativa

4.1.1.1. Objetivos de la alternativa

La distritalización de los servicios policiales en la ciudad de Lima y Callao, se anuncia en el mes de febrero de 2006, durante el gobierno de Alan García Pérez, teniendo una similitud con el Plan Cuadrante de Chile. Su objetivo es aumentar el número de policías en las calles, encuadrados dentro de un distrito, logrando un acercamiento entre la policía, la comunidad y las autoridades locales (Dammert 2006 y Costa, Romero y Briceño 2008), formalizándose a través del Decreto Supremo N°02-2007-IN, publicado el 23 de enero de 2007, en la cual reestructuran la Región Policial Lima a través de la desconcentración de recursos y unidades.

El principal objetivo es la descentralización de la función policial, teniendo como finalidad que las Comisarías puedan vincularse con sus vecinos, poder conocer sus necesidades y plantear soluciones para cada caso en particular.

Otro de los objetivos, es que teniendo en cuenta que Lima Metropolitana cuenta con cuarenta y dos distritos, y cada uno presenta con una realidad distinta, donde cada distrito tiene hasta dos o tres comisarías, por lo que era necesario responsabilizar en una sola autoridad policial las funciones policiales en un distrito, articulando las operaciones policiales de las unidades subordinadas.

4.1.1.2. Precisar si es una medida de política pública o de gestión pública

La medida fue de gestión pública, ya que no involucró presupuesto ni herramientas legales para su implementación, sino, se dedicó a realizar movimientos internos de personal policial, logísticos, cambios organizacionales, entre otros.

Dentro de las mismas instalaciones de cada Comisaría en Lima y Callao, se albergaron las unidades policiales descentralizadas creadas.

4.1.1.3. Alcance de la alternativa (nacional, regional, local)

Inicialmente el alcance fue piloto, en Lima Metropolitana y el Callao, sin embargo, el objetivo fue se vaya implementando a nivel nacional.

4.1.1.4. Público objetivo

El público objetivo fue la comunidad de cada distrito de Lima y Callao.

4.1.1.5. Periodo de implementación

Se inicia en el mes de marzo del año 2007 hasta el año 2008 en que retorna a su estado anterior.

De los cuarenta y dos distritos que cuenta Lima Metropolitana, veintiuno estuvieron policialmente a cargo de un coronel PNP, los demás, debido a distintos factores, (extensión geográfica, población, entre otros) y estuvieron integradas entre dos o tres distritos a cargo de ocho coroneles PNP.

Tal es así que, en Lima existieron veintinueve Jefaturas distritales y en el Callao, que presenta cinco distritos, se dividieron en tres Jefaturas distritales, siendo el distrito de Ventanilla una sola Jefatura distrital. (Costa, Romero y Briceño 2008).

4.1.1.6. Rol de las entidades encargadas de su implementación

Cada Jefatura Distrital estaría a cargo de un Oficial Superior en el grado de coronel PNP, iniciándose en Lima y Callao, y dentro de su organización, se encontraba las Comisarías, unidades de emergencia y patrullaje, Departamento de Investigación Criminal, Departamento de Investigación de Robo de Vehículos, servicio de tránsito, Departamento de investigación de tráfico ilícito de drogas y una Oficina de Participación ciudadana. (Dammert 2006).

La implementación de la distritalización estuvo a cargo de la misma Policía Nacional del Perú, dejando abierta la posibilidad de gestionar ante las autoridades locales o empresas privadas, la construcción de infraestructura o préstamo de instalaciones para el funcionamiento de las unidades policiales.

4.1.2 Aspecto que aborda de la problemática identificada

La problemática solo se mostraba de manera parcial, ya que intentaba acercar a las Comisarías con su comunidad, sin embargo, tendrían como función únicamente la atención a las personas en solución de controversias menores, recepción de denuncias e investigación de faltas penales, violencia familiar y accidentes de tránsito (Dammert 2006).

4.1.3 Resultados alcanzados con la implementación de la alternativa

Respecto al público objetivo, el resultado fue pobre, ya que en vez de beneficiar a la comunidad, se le restó operatividad a las comisarías, ya que compartía responsabilidades con otras Unidades tales como Tránsito, Patrullaje vehicular, y Departamentos de Investigación Criminal, siendo pasado a una oficina de “mesa de partes” policial (Costa, *et al.* 2008).

4.1.4 Dificultades identificadas

4.1.5.1. Capacidad institucional

Para el instituto de Defensa Legal (IDL), la implementación de la distritalización involucraba un riesgo, ya que aumentaría el proceso burocrático al otorgarle más autoridad al coronel PNP jefe distrital, en desmedro de los comisarios, así como que “los coroneles no terminen sirviendo al plan, sino, el plan a los coroneles” (Dammert 2006). La realidad no fue tan lejana.

Las Comisarías se encargarían de la atención al ciudadano, y la recepción e investigación de faltas, violencia familiar y accidentes de tránsito. Tendría una Oficina de Participación Ciudadana pero no contaba con vehículos para el patrullaje, ya que las Unidades de Emergencia y Patrullaje, al mando de un Oficial Superior en el grado de comandante (similar o de mayor antigüedad que los comisarios) estaban a cargo de esta Unidad, eran los que decidían las zonas y horarios de patrullaje, independientemente de las necesidades del Comisario.

4.1.5.2. Capacidades del personal

La concentración de personal policial continuó realizándose de manera no eficiente, ya que se pudo demostrar que existían comisarías ubicadas en distritos más prósperos y con menor número de habitantes con mayor población policial, y contrariamente, distritos populosos, con mayor

necesidad de personal policial, con menor número de efectivos policiales. (Costa, *et al.* 2008).

No se realizó el proceso de información del programa a los mandos inmediatos, Jefes de Unidad, ni tampoco se capacitó al personal policial sobre los alcances de la distritalización.

4.1.5.3. Voluntad política

No obstante que el gobierno adquirió seiscientos noventa y ocho patrulleros, casi la cuarta parte de ellos fueron asignados en seis distritos de Lima, postergando las necesidades de otros distritos de la periferia de Lima y provincias. A finales del año 2008, con una nueva gestión sectorial, se fue corrigiendo y redistribuyendo los vehículos patrulleros. (Costa, *et al.* 2008).

4.1.5.4. Presupuesto

No hubo un presupuesto extraordinario destinado al programa de distritalización de las Regiones Policiales de Lima ni tampoco Callao, ya que no generó costo alguno para el Estado, ni en la etapa de implementación, capacitación del personal ni tampoco en la evaluación del programa.

4.2 Alternativa 2: Reformas Policiales

4.2.1. Descripción de la alternativa

4.2.1.1. Objetivos de la alternativa

Las reformas policiales tuvieron entre sus objetivos la modernización de la Policía Nacional del Perú, a través de dispositivos legales los cuales modificaban su organización, principios y valores, los años del servicio para el ascenso, las especialidades funcionales, etc.

4.2.1.2. Precisar si es una medida de política pública o de gestión pública

Se trató de leyes de la Policía Nacional del Perú, las cuales cada una tenía una orientación política. Tal es el caso que en el gobierno de Toledo (Costa y Neild, 2007 - Costa, Briceño y Romero, 2008) existe un claro sesgo de apoyo a la municipalización de las funciones policiales.

Todas las reformas, al tratarse de instrumentos legales que comprendía a la institución policial, refieren a política pública de modernización del Estado, seguridad ciudadana y crimen organizado.

4.2.1.3. Alcance de la alternativa

Todas las leyes y dispositivos legales que se publicaron fueron de alcance nacional. Afectó organizativamente a la Policía Nacional del Perú, sin embargo, dado que el servicio policial se brinda a la sociedad, tuvo un costo social desfavorable, debido a que las especialidades funcionales existieron mas no se implementaron.

4.2.1.4. Periodo de implementación

- Decreto Legislativo 371 Ley de Bases de las Fuerzas Policiales (1986). Se unifican las tres fuerzas policiales y la Sanidad Policial.
- Ley 27238 publicado el 14 de diciembre de 1999. Se establece por primera vez las especialidades funcionales de la policía, siendo Orden y Seguridad, Investigación Criminal, Criminalística, Administración e Inteligencia.
- Proceso de Reforma Policial 2001-2003. Se hacen cambios estructurales en la policía, especialmente basado en la teoría del liderazgo civil en el ministerio del interior (Costa & Basombrio 2004).
- Decreto Legislativo 1148 publicado el 11 de diciembre de 2012, donde continua con las cinco especialidades funcionales, pero sin implementarlas.
- Decreto Legislativo 1267 publicado 18 de diciembre de 2016, el cual se encuentra vigente a la fecha. Establece un cambio en la estructura orgánica de la policía, y modifica las especialidades funcionales, suprimiendo la especialidad de Criminalística. De igual forma, establece el sistema de Auxiliares de policía, con los cuales desempeñarían funciones administrativas en las Comisarias de Lima y Callao.

Solo se llegó a implementar la estructura orgánica, y se dio cumplimiento a las funciones, procesos de ascensos de oficiales, entre otros. Sin embargo, las especialidades funcionales nunca llegaron a desarrollarse.

4.2.1.5. Rol de las entidades encargadas de su implementación

El Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú fueron las entidades directamente responsables de su implementación. Sin embargo, se careció de voluntad política para su real implementación.

4.2.2. Aspecto que aborda de la problemática identificada

Costa y Neild (2007) mencionan sobre el proceso de transición del gobierno de Alberto Fujimori hasta el año 2000 y el regreso a la democracia con el gobierno transitorio de Paniagua y luego de Toledo. Se describe la formación de un equipo de tecnócratas defensores de los derechos humanos, que laboraron en el Ministerio del Interior a partir del año 2001 y empezaron un proceso de reforma de la policía, para “desmilitarizarla” y sea más civil.

Costa y Neild afirman que dicha reforma tuvo resistencias, empezando desde la misma policía, asimismo carecieron de apoyo político.

Si bien es cierto que la mayoría de las reformas policiales que se han dado en el mundo, han tenido opiniones contrarias, ya sea desde los medios o el entorno, pero la que dificulta la consolidación es la resistencia proveniente desde el interior de la misma policía, justificando que otras personas, sin tener conocimiento de la realidad, pretendan realizar reformas no convenientes para la actuación policial.

Todas las reformas, reorganizaciones, modernizaciones, entre otras, que se han dado en la policía, abarcaron cambios en toda la organización.

4.2.3. Resultados alcanzados con la implementación de la alternativa

El principal logro fue la unificación policial, obteniéndose lenta y progresivamente una nueva identidad institucional.

No se implementó ni reglamentó la especialización, lo que originó que el sistema de rotaciones se realice sin criterios técnicos, en perjuicio de la función policial, perdiéndose algunos aspectos importantes de la especialización.

Con la justificación de la modernización institucional, cambiaron de nombres a las unidades policiales y crearon otras especializadas, sin embargo, la función de prevención de delitos y faltas, asignadas al servicio policial básico, a cargo de las Comisarías, continuó siendo postergada, sin incentivos, especialización y tampoco imaginación.

De igual forma, se podrá apreciar que todos los cambios estructurales que se han realizado en la Policía Nacional no han tenido el efecto esperado ni deseado, ya que

la victimización se aprecia en los rubros de Homicidios en Lima Metropolitana, donde el pico mayor se ubica en los años 2006, 2007 y 2008, siendo lo más resaltante:

- De igual forma, los secuestros, se identifica en el año 2006 y 2012, 2013 (673 casos) y 2014.
- El delito de violación sexual ha ido en aumento, registrándose 3953 casos en el año 2015.
- Delitos contra el Patrimonio, específicamente robos y hurtos, donde en el año 2000 se registraron 37,889 casos en Lima Metropolitana, y en el año 2015, 126,882 casos, demuestra un crecimiento mayor al 300%.
- La violencia familiar, es una de las variables que registra un mayor crecimiento, con 27,078 casos en el año 2000, y en el año 2015 alcanzó 119,348 casos.

Tabla 3

Datos sobre denuncias sobre los delitos ante la Policía Nacional en Lima Metropolitana, 2000–2015 (A = absolutos, T = tasa por 100 mil habitantes).

	Homicidios		Secuestros		Violación sexual		Robos y Hurtos		Robo de autos		Violencia familiar	
	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T	A	T
2000	249	3.2	294	3.8	2198	28.3	37889	487.8	4006	51.6	27078	348.6
2001	213	2.7	317	4	2188	27.6	39249	496	4544	57.4	30594	386.6
2002	69	0.9	92	1.1	1029	12.8	12253	152.1	4607	57.2	33398	414.5
2003	192	2.3	364	44	2091	25.5	49197	600	5687	69.4	33328	406.5
2004	298	3.6	484	5.8	2312	27.7	55168	661.6	6621	79.4	34316	411.6
2005	557	6.6	487	5.7	2549	30.1			7565	89.3	33552	395.9
2006	603	7	585	6.8	2816	32.7	53231	618.6	6244	72.6	36701	426.5
2007	774	8.9	400	4.6	2908	33.3	46587	533.6	6591	75.5	34966	400.5
2008	655	7.4	466	5.3	2947	33.3	47009	530.9	8194	92.5	38066	429.9
2009	593	6.6	466	5.2	2509	27.9	49590	552.1	8627	96.1	**80716	898.7
2010	478	5.2	443	4.9	2766	30.3	56640	621.5	6988	76.7	**85109	933.9
2011	496	5.4	484	5.2	3057	33			6453	69.7	**94674	1023.2
2012	439	4.7	588	6.3	3480	37	**84300	897.3	6912	73.6	**105648	1124.5
2013	553	5.8	673	7	3613	37.9	**92836	973	6551	68.7	**105292	1103.6
2014	363	3.7	526	5.4	3603	37.2	**98407	1015.7	5975	61.7	**117961	1217.5
2015	364	3.7	**288	2.9	3953	40.2	**126882	1289.7	6211	63.1	**119348	1213.1
2006			603									
2007			774									
2008			655									
2009			593									
2010			478									
2011			496									
2012												
2013												
2014												
2015												

Violencia familiar
A T

Fuente: PNP, 2015; INEI, 2015. extraído de Mujica y Zevallos, “El crimen y la violencia en Lima metropolitana” 2017 p. 4.

*Se consideran los delitos bajo el rubro “Contra la libertad personal”, incluyendo coacción, secuestro y trata de personas. Se omiten los secuestros asociados a terrorismo.

**Datos del Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana.

Alvarado (2016) afirma que en Latinoamérica existe un problema de credibilidad en la Policía. Menos del 40 % de personas confían en la policía frente al 65 % en Europa. Menciona que, en los últimos veinte años, se han realizado algunas reformas, y muchas han fracasado por falta de apoyo político, de recursos o resistencias internas.

4.2.4. **Dificultades identificadas**

4.2.4.1 **Voluntad política**

No hubo una voluntad política en la implementación de las especialidades funcionales de la Policía Nacional, siendo las rotaciones de personal sin criterios técnicos y privilegiaron el examen de conocimientos a los procesos de ascensos, dejando de lado otras capacidades morales, laborales y sociales.

4.2.4.2 **Capacidad institucional**

La falta de especialidad funcional hizo que se vaya perdiendo la esencia misma de la prevención, lo cual, se circunscribió en la adquisición de vehículos para el patrullaje policial, perdiéndose la relación de la policía y su comunidad.

4.2.4.3 **Fortalecimiento de capacidades del personal**

Las capacitaciones en las especialidades de investigación o prevención siempre han sido privilegiadas, siendo lo contrario en el aspecto preventivo básico de las Comisarias, desde su infraestructura hasta la asignación de personal.

4.2.4.4 **Presupuesto**

El presupuesto económico asignado para las reformas institucionales ha dependido de las bonanzas y necesidades sociales, dando prioridades a la compra de vehículos patrulleros, armas y munición, entre otros.

4.3 Alternativa 3: Estrategia Multisectorial Barrio Seguro

4.3.1. Descripción de la alternativa

4.3.1.1. Objetivos de la alternativa

Busca intervenir de manera integral en zonas proclives al delito, reduciendo el índice de victimización, homicidios, violencia familiar y acrecentar la confianza en las instituciones y en la Policía Nacional del Perú.

El propósito de Barrio Seguro es mejorar las condiciones para la seguridad y convivencia pacífica en los territorios más vulnerables del Perú bajo los ejes de prevención policial, social y comunitaria (Andina, 2018).

4.3.1.2. Precisar si es una medida de política pública o de gestión pública

La estrategia multisectorial Barrio Seguro es una Política Pública que compromete otros sectores que participen dentro del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

4.3.1.3. Alcance de la alternativa (nacional, regional, local)

El Plan Barrio Seguro tiene una proyección nacional, habiéndose iniciado en algunos distritos de Lima, incluido San Juan de Miraflores y posteriormente en el Callao, Ica, Tumbes, Piura y La Libertad.

4.3.1.4. Público objetivo

Su público objetivo es la comunidad.

4.3.1.5. Periodo de implementación

El año 2016, inició el plan piloto con cinco barrios seguros en Lima Metropolitana, instalándose con 59 efectivos policiales. Posteriormente, mediante Decreto Supremo 08-2017-IN de fecha 27 de marzo de 2017 se aprobó la estrategia multisectorial Barrio Seguro, habiéndose implementado diecisiete barrios seguros en las regiones de Lima, Callao,

Ica, Tumbes, Piura y La Libertad, utilizándose cerca de 392 efectivos policiales.

En el año 2018, se implementó en treinta Barrios seguros, de los cuales dieciséis zonas vulnerables en Lima, cuatro barrios del Callao, en tres barrios de Ica, en cinco jurisdicciones de Comisarías en la Región La Libertad, una en Piura y una en Tumbes, asignando 579 policías en el programa. (Andina, 2018).

4.3.1.6. Rol de las entidades encargadas de su implementación

La Policía Nacional del Perú en coordinación con los gobiernos regionales y locales, así como los sectores que tengan responsabilidades en la prevención del delito y la violencia, para incidir en los factores de riesgo, de acuerdo con sus competencias.

Están involucradas principalmente la Policía Nacional del Perú, el Ministerio del Interior, los ministerios de la Mujer, de Salud, de Educación, de Trabajo, Transportes y Comunicaciones, Turismo, etc. De igual forma, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Instituto Nacional Penitenciario, los Gobiernos Regionales y finalmente los gobiernos locales.

El trabajo multisectorial tiene un enfoque en temas de trabajo, salud mental, social, educación, antidrogas, entre otros, que permiten que la población se sienta fortificada con la intervención del Estado (Andina, 2018).

Consta de cuatro etapas, la primera refiere a la planificación, para identificar zonas críticas que ameriten su intervención, luego, la ejecución, donde participa especialmente la policía mediante policía comunitaria, programas preventivos, y finalmente con la inteligencia policial. Seguido, la etapa de consolidación, donde participa la policía asegurando la convivencia pacífica entre las personas y recuperando espacios públicos en beneficio de la comunidad. Finalmente, la etapa de evaluación, donde se busca corregir errores y mejorar el trabajo realizado.

4.3.2. Aspecto que aborda de la problemática identificada

4.3.1.1. De manera integral

Busca intervenir en las zonas que presenten condiciones de riesgo en la comisión de actos violentos. Estas zonas se identifican donde existe desigualdad, pobreza y acciones delictivas.

Intervienen otros sectores para la atención a la víctima, así como buscan prevenir hechos violentos a través de programas y campañas de prevención social.

4.3.3. Resultados alcanzados con la implementación de la alternativa

4.3.3.1. En el público objetivo

- El plan Barrio Seguro ha incrementado el patrullaje en las calles, siendo 579 efectivos policiales repartidos entre los nuevos treinta barrios seguros para garantizar la seguridad a los vecinos (Exposición de Barrio Seguro en enero 2019)
- 230 mil beneficiados en zonas más seguras.
- 700 mujeres han sido atendidas por los Centros de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- 900 jóvenes se han sumado a la fuerza laboral gracias al programa Jóvenes Productivos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 800 personas han recibido tratamientos para la salud mental por parte del Ministerio de Salud.
- 1350 jóvenes recibieron las bondades de los programas antidrogas de DEVIDA.
- 9605 niños han mejorado su calidad de estudios gracias a la jornada escolar completa del Ministerio de Educación. (Andina, 2018).

4.3.3.2. En la gestión pública

Han reunido 10 programas ministeriales para ofrecerlos a la población.

4.3.4. Dificultades identificadas

4.3.4.1. Capacidad institucional

Es una estrategia que no puede cubrir el territorio nacional, por falta de recursos humanos (policías) y otras entidades del Estado.

4.3.4.2. Capacidades del personal

Respecto al personal designado en el patrullaje, se les encomienda como función que realicen una labor de policía comunitaria, sin embargo, es difícil ponerlo en ejecución su mientras no entiendan la aplicación del modelo.

Es una política y estrategia del sector interior, donde el personal policial de las comisarías lo desarrolla en cumplimiento a las disposiciones superiores. Esta estrategia focaliza el patrullaje en zonas de riesgo, indicando utilizar la filosofía de policía comunitaria, sin embargo, no existe una capacitación consciente de dicho modelo, lo que dificulta su accionar.

Del mismo modo, al no existir una política integral dentro de la Policía del modelo comunitario en la prevención de delitos y faltas, no se le puede atribuir logro o fracaso a la estrategia, ya que la estrategia Barrio Seguro solo se ha incrementado en determinadas zonas el patrullaje policial, sin embargo, el delito migra hacia zonas donde hay menos presencia policial.



CAPÍTULO 5

DISEÑO DE LA INNOVACIÓN

5.1 Descripción del proyecto de innovación

La unificación de las Fuerzas Policiales y posterior creación de la Policía Nacional del Perú tuvo una intención reorganizadora estructural, para una mejor administración y coordinación entre sus unidades. A partir del año 2000, se iniciaron los cambios bajo la justificación de priorizar y potenciar la seguridad ciudadana, sin embargo, estos cambios no tuvieron continuidad por diversos motivos, o no son implementados hasta la fecha. Lo que sí se puede afirmar es que la victimización y la sensación de inseguridad ha ido elevándose cada año.

Los procesos de reforma, reorganización o modernización, o cualquier otro nombre que se le asigne y que realice cambios estructurales o funcionales a la institución policial, no siempre se deben mirar con desconfianza y pesimismo. Los cambios son importantes cuando son el producto de un análisis y estudio acorde a los fenómenos sociales y culturales, necesidades actuales y proyecciones. Sin embargo, es muy probable que origine desconfianza cuando el cambio organizacional o funcional obedece a otros intereses, tales como una ideología política o copiando modelos de otros países, sin tener en cuenta otros factores importantes que afectan implementación, tales como la idiosincrasia, leyes penales, procedimientos y el modelo organizacional, entre otros.

Respecto a la distritalización, la idea del proyecto fue positiva, pero en la implementación, en vez de facilitar el trabajo de los Comisarios, empoderó a los coroneles jefes distritales, quienes centralizaron todos los recursos humanos y logísticos y se convirtieron en “Super Comisarios”, en desmedro de las funciones del comisario.

Igualmente, la estrategia multisectorial Barrio Seguro, que consiste en incrementar el servicio de patrullaje a pie, en determinados sectores de Lima, Callao y en provincias, solo ha logrado incorporar al patrullaje de Barrio Seguro, a 579 policías a nivel nacional en las treinta zonas intervenidas. Esto significa que es casi imposible completar las zonas vulnerables de las más de 1300 comisarías a nivel nacional. Las cifras de victimización y percepción de inseguridad no favorecen la opinión pública

5.1.1 Redacción de la propuesta.

El presente proyecto de innovación se basa en la función de Patrullaje por sectores que se desarrolla en el distrito de San Juan de Miraflores, mediante un cambio organizacional donde no solo se redefine la especialidad, sino, también se conciba una doctrina acorde a las necesidades sociales contemporáneas, donde se exige el

acercamiento a la sociedad, encajando el modelo de policía comunitario como una alternativa para lograr reducir los niveles de percepción de inseguridad en la sociedad.

- 5.1.2 Relación con el problema de investigación: Precisar de qué manera aborda el problema de investigación.

Las operaciones policiales tendentes a reducir el delito guardan relación directamente proporcional con la variable victimización, sin embargo, no son significativa con la variable percepción de inseguridad.

Esta última variable está vinculada con el nivel de confianza en la entidad, es decir, en la Policía Nacional del Perú. Es decir, que las acciones de interdicción del delito que se orientan a reducir la victimización, deben ir acompañadas de una filosofía de acercamiento al ciudadano, de buen trato al público y predisposición de solucionar problemas cotidianos que están al alcance del policía, entre otros, lo cual revertirá en la aceptación ciudadana y en el mejoramiento de los niveles de percepción de inseguridad ciudadana.

El presente proyecto de innovación permitirá alcanzar los objetivos de los Planes de Vecindario Seguro y Barrio Seguro, los cuales, son la reducción de la victimización y la percepción de inseguridad.

A través de la especialización en Policía Comunitaria, que involucra la capacitación sobre el servicio de patrullaje por sectores la Policía Nacional de una manera integral, no solo dedicará sus esfuerzos en la presencia policial en las calles, sino también, buscará mayores oportunidades de comunicación con los vecinos, interactuando y participando en la solución de sus problemas y demandas.

- 5.1.3 Tipo de innovación que se utilizará: Precisar el enfoque o tipología de innovación que se utilizará.

De acuerdo a los experimentos realizados en Estados Unidos respecto a la manera de enfrentar los problemas que afectan a los vecinos, descritos en el capítulo 2, se desprende que la aplicación del modelo de Policía Comunitaria aporta significativamente en la percepción de inseguridad, y establece una relación directa con la aprobación y confianza en las instituciones, siendo su principal herramienta el patrullaje a pie, pero con una capacitación previa de los policías en dicho modelo preventivo.

El proyecto de innovación es incremental, ya que se propondrán mejoras a los procedimientos existentes en los Planes Vecindario Seguro y Barrio Seguro, de igual

forma, mejoramiento del sistema de Patrullaje por sectores. Sin embargo, para alcanzar los objetivos propuestos, es necesario la aplicación del modelo de policía comunitaria, que va unida a la especialización en la organización policial.

- 5.1.4 Marco teórico del proyecto de innovación: Para comprender la propuesta innovadora se definen los conceptos y enfoques que se emplearán (intercultural, género, derechos humanos, entre otros).

Pillhuamán, Ramos & Vallenás (2010) realizaron un estudio de investigación sobre la percepción de inseguridad en el distrito de San Juan de Miraflores, aplicando una encuesta poblacional a personas entre los 16 y 65 años, donde llega a la conclusión que el 35% de la población encuestada ha sido víctima de delito, siendo los más comunes el robo y el hurto. De igual forma, refieren que el 74% de los encuestados no presentaron denuncia a la policía. Por otro lado, el 46.76% opinan que la seguridad ciudadana de su distrito es regular y solo el 4.7% indica que es buena. El resto indican que es mala y muy mala.

Sillano, Greene, & Ortúzar, (2006) proponen una metodología para la medición y análisis de la percepción de seguridad ciudadana y su relación con variables espaciales, consideradas variables de percepción subjetiva, de las cuales depende la sensación de seguridad, entre ellos, dos conceptos: el de vigilancia natural y de líneas de visión. Se verificó, por ejemplo, que las percepciones de los jóvenes menores de 20 años resultaban distintas que las del resto de las personas, lo que debería ser tomado en cuenta en el diseño y evaluación de políticas de prevención del crimen.

Para Sillano *et al.*, un segundo tipo de modelo se basó en variables de percepción subjetiva, que se relaciona a las preferencias del campo visual de las personas, esto es, lo que ellos pueden apreciar, que corresponde a las acciones policiales preventivas percibidas. Por otro lado, las clasificaciones realizadas a las personas permiten afirmar o descartar percepciones intuitivas, y la importancia de cada atributo, lo cual sirve como insumos básicos en el diseño de políticas de seguridad.

Rottenbacher, Amaya, Genna y Pulache (2009) en un estudio sobre la percepción de inseguridad ciudadana, la relacionan con los imaginarios colectivos, que tienen que ver con dos contextos, la seguridad subjetiva y la seguridad objetiva. La primera refiere al miedo ante la amenaza personal, y la segunda se relaciona con las probabilidades de ser víctima de un delito. No obstante, las limitaciones del estudio por el reducido número de muestra, sus resultados reflejaron que desde el punto de vista objetivo más de la mitad de encuestados refirieron haber sido víctimas de algún delito en un tiempo determinado. La seguridad subjetiva, estaba relacionada a los

miedos y peligro que se encuentran expuestos, siendo los delitos contra el patrimonio.

En coincidencia con esto, una investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2006, sobre la percepción del aumento de la delincuencia en Latinoamérica, encontró que el Perú era uno de los países con una percepción más pesimistas respecto a la percepción de inseguridad.

Guillén Lasierra (2015), en su tesis doctoral “Modelos de Policía y Seguridad” hace un estudio sobre los modelos de Policía existentes en el mundo y su evolución histórica, diferenciando el Modelo Gubernativo, el Profesional y el Comunitario, así como explicando las tendencias de los sistemas policiales en el mundo occidental, los retos actuales, la hiper especialización, la incorporación de la tecnología y medios de comunicación.

Sobre el modelo Gubernativo, señala que es un modelo autoritario o poco democrático, pues la policía fue creada desde el inicio de la estructura política del Estado, para salvaguardar el orden social, y conservar el monopolio del uso de la fuerza. Históricamente fueron utilizados para reprimir a los enemigos políticos y preservar el *statu quo*. Surge el concepto de Orden Interno y Seguridad del Estado, para lo cual la Policía es la policía del Estado.

Respecto a la policía profesional, Guillén destaca la utilización de las ciencias criminalísticas, la investigación de huellas dactilares, confección de mapas del delito, la utilización de los procedimientos y protocolos, el uso de vehículos y el uso de equipos de comunicación. La profesionalización implica una exigencia ética y el inicio de la especialización. La policía aplica estrictamente la ley, anulando la discrecionalidad. Establece su misión en la lucha contra la delincuencia e identifica a su enemigo, el delincuente. No se preocupa por las causas que originan el delito, y la población no es su objetivo, sino, su fuente de información. No presta atención a las encuestas e institucionalmente se encierra en sí misma.

Finalmente, la Policía Comunitaria concibe a la Policía como un servicio público, donde la policía protege a la comunidad, combate la delincuencia, aunque éste no sea su principal objetivo. Para la policía comunitaria, los índices de delincuencia relativamente bajos no tienen ningún sentido, si su percepción es relativamente alta, es decir, manifiestan sentirse inseguros en su barrio. La policía intenta estar en contacto permanente con su comunidad.

Experimentos realizados en Estados Unidos sobre el patrullaje policial y la seguridad ciudadana nos dan luces sobre mejores prácticas a desarrollar en la prevención del

delito. En el “Experimento de patrullaje al azar en Kansas city”, (Medina, 2011), se dividió la ciudad en tres zonas y aplicaron sistemas de patrullaje policial en distinta intensidad: en una se triplicó el patrullaje, en la segunda zona se mantuvo igual y en la tercera, no hubo patrullaje policial. Al cabo de dieciocho meses los resultados indicaron que no había diferencias significativas de delito y temor al delito en dichas zonas. Asimismo, en Kansas, investigaron la importancia de las estrategias de respuesta para asegurar que las llamadas más urgentes reciban la más alta prioridad y el despacho más expeditivo. En el caso de Kansas, las distintas intervenciones policiales no impactaron los niveles de incidencia de delitos probablemente por la existencia de otras causas explicativas.

El estudio de Blanco (2012) sobre el departamento de Policía de San Diego, destacó un proyecto donde seleccionaron a policías que conocían bien sus sectores, en términos de demografía, geografía, historia, y otros, desarrollando un modelo de “patrullaje policial a la medida”, llegando a la conclusión que establecer los lazos con la población era más importante de lo que les parecía. Sin embargo, producto de este tipo de patrullaje para horas punta del delito, se rompió el vínculo entre las personas y la policía, porque la policía solo se hacía presente en los momentos considerados de riesgo.

Montbrun (2002), reseña otro experimento en New Jersey, por imperativo de las autoridades del Parlamento de estado, se incidió en recuperar las calles mediante las patrullas a pie. El cuerpo policial, escépticos de la medida, ya que aducían ser los conocedores de las estrategias policiales para contrarrestar el delito, lo catalogaron de frívolo y desfasado. El proyecto escogió las ciudades de Flint, Michigan, Newark y New Jersey, llegando a implementar en algunas zonas el patrullaje policial en vehículos y en otras el patrullaje policial a pie. Al término del estudio, la victimización bajó ligeramente en las ciudades donde se realizó el patrullaje vehicular; sin embargo, a pesar de que la victimización no bajó en la zona donde se realizó el patrullaje a pie, las personas se sentían más seguras y aprobaban el desempeño y la interrelación con la policía.

Entre los años 2002 y 2008 en Filadelfia, se registraba una alta tasa de hechos delictivos con uso de armas de fuego, por lo que la Policía inició un programa de Patrullaje a Pie en las zonas calientes “hotspot policing” debido a que el 50% de delitos se desarrollaban en el 5% de segmentos callejeros. Se capacitó al personal policial en acciones comunitarias e interacción con la población, y al cabo de un período, las acciones violentas en dichas zonas calientes disminuyeron en un 23% en comparación con otras zonas calientes que no recibieron el patrullaje. Se redujo

en un 90% de hechos criminales en las zonas calientes. Sin embargo, es posible que el delito se haya desplazado a las zonas colindantes. (Bachelet, 2016).

La revista electrónica Crimesolutions.gov del Instituto Nacional de Justicia de los EEUU, menciona el caso de la práctica policial “Vigilancia del desorden” donde se pone en práctica la teoría de las Ventanas Rotas, donde los ciudadanos que cumplen la ley y los que no, saben distinguir cuando hay riesgo a su seguridad, y en qué momento decidir alejarse para auto protegerse.

La reorientación del patrullaje policial busca una conexión con la comunidad, no solo para responder a los llamados de alguna emergencia, sino también, para marcar su presencia en las calles. Busca mediante el patrullaje a pie, se interactúe e interrelacione con la comunidad (Labra Díaz, 2011).

Cabe indicar que, el patrullaje es considerado como una operación policial vital dentro de los modelos de Policía Tradicional y la Comunitaria en la seguridad ciudadana. Sin embargo, tal como lo menciona Huaytalla Quispe (2016), mientras el modelo tradicional lo ve como una estrategia de prevención de delitos y faltas, la policía comunitaria lo enfoca como una filosofía de trabajo y acercamiento a la comunidad. Le presta mayor importancia a la percepción de inseguridad que a la victimización del delito, sin dejar de ser importante este indicador.

Una investigación publicada en 1989 en el Atlantic Monthly Journal, George Kelling y James Wilson plantean que más allá de delitos y crímenes violentos, la policía debería enfocarse de situaciones que, aparentemente son de menor importancia, pero que son relevantes para la calidad de vida, tales como ruidos molestos, graffiti, vagancia, mendicidad, suciedad y desorden entre otros, los cuales eran considerados ajenos a la temática de la seguridad ciudadana.

Loayza (2017), realizó una investigación sobre la seguridad ciudadana en el distrito de San Juan de Miraflores, determinando mediante encuestas a la población, que la percepción de la evolución de la seguridad en el distrito, así como la participación comunitaria y la coordinación entre las autoridades es mala, sin embargo, la planificación en la seguridad es regular.

Cohen & Franco, (1988), mencionan que en América Latina hay un interés de los gobiernos en realizar programas sociales, separando la política económica de la política social, sin embargo, guardan estrecha relación a la hora de implementar programas. En las políticas sociales, se les “enseña a pescar”, es decir, se invierte en recursos humanos, pero el complemento es tener una cadena productiva que le permita “que el río tenga peces” y pueda iniciarse la cadena productiva. Las políticas

sociales, buscan la equidad, pero con eficiencia. Para esto, es necesario un diagnóstico serio. Se menciona la descentralización, que es una transferencia de competencias anteriormente dirigida por la administración central a una persona jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que pueda tomar decisiones, dentro del ámbito de su competencia.

Carrión (2007), hace un estudio sobre la violencia, donde considera dos dimensiones: la inseguridad y la percepción de inseguridad. En esta última, es un imaginario colectivo en el que se suma factores externos tales como la poca iluminación y ausencia de recojo de basura, entre otros, y concluye en que la ciudad es un “espacio de soledades compartidas”, por lo tanto, lugar del anonimato y la inseguridad, la cual irá creciendo mientras no se tomen las medidas necesarias.

García Lirios (2012), hace un estudio sobre la percepción de inseguridad pública, señalando que es el grado de riesgo de un país. En México, la inseguridad está asociada a la ingobernabilidad producto de la corrupción y la negligencia de las autoridades. Distingue dos modalidades, la percepción directa o experiencia personal y la indirecta, o experiencia mediatizada.

Estableció la relación causal entre cuatro factores (acción policiaca, acción gubernamental, acción mediatizada e inseguridad pública) de la percepción de riesgo. Define a la acción policiaca como el grado de intervención policial y de prevención del delito, incluyendo la captura de los delincuentes. La segunda variable, la acción gubernamental, son las acciones del gobierno a través de sus instituciones, para enfrentar el delito. La variable acción mediatizada de la acción policiaca, que significa el grado de transparencia o corrupción, eficiencia o no, efectividad o negligencia de la policía, difundido por los medios de comunicación. Finalmente, la variable de percepción de inseguridad pública, que es la sospecha o nivel de inseguridad de las personas en sentirse amenazadas de un hecho en su contra. A través de un modelo se estableció el efecto de la percepción mediatizada sobre la percepción de inseguridad. La inclusión de variables permite configurar un modelo más integral que explique la dimensión cognitiva de la incertidumbre y la seguridad como características principales de las sociedades en las que los medios de comunicación masiva influyen cada vez más en los sectores.

Su conclusión fue que la información en torno al accionar policiaco difundida en los medios de comunicación influye en la percepción de la inseguridad pública en la Ciudad de México.

Simons R (1995) se enfoca en las tensiones que atraviesa un gerente para sacar adelante una empresa. Menciona que los problemas crean oportunidades, y a estas, se pueden crear soluciones, para lo cual son necesarios los recursos con los que cuenta, denominando “bote de basura” a la mezcla de las variables mencionadas, para crear estrategias de solución. Si no se crean oportunidades y se solucionan los problemas, las empresas estarían destinadas a desaparecer. Ubica dos modelos de estrategias, el jerárquico y el emergente. Ambos tienen importancia y no necesariamente son excluyentes. Sin embargo, estas tensiones de límites que pone la empresa y las libertades de iniciativa para la búsqueda de nuevas oportunidades crean un compromiso adicional en el trabajador, ya que siente que sus aportes son importantes en el desarrollo de la empresa.

- 5.1.5 Alcance de la propuesta: Asimismo, involucra a varios sectores o niveles de gobierno.

Inicialmente, esta propuesta debería ser aplicada en el distrito de San Juan de Miraflores, y de presentar resultados positivos, podría ser aplicada en las Regiones Policiales de Lima y Callao. Posteriormente, previa capacitación del personal policial, se aplicaría a nivel nacional.

- 5.1.6 Relación con la Ciencia Política.

La presente propuesta tiene una relación directa con la política pública de seguridad ciudadana, al plantear un viraje incremental de la política pública actual de seguridad basada en una mejor comunicación entre los vecinos y la policía, la prevención de las causas que originan la inseguridad, la intervención rápida ante el delito, y la posterior unificación del programa multisectorial Barrio Seguro con el Plan de Operaciones Vecindario Seguro.

5.2 Actores involucrados

- 5.2.1 Entidad en la cual se desarrollará la propuesta innovadora.

Teniendo en consideración que la Policía Nacional del Perú es una organización centralizada, que cuenta con unidad de doctrina y de dirección, tiene su finalidad fundamental contemplada en la constitución política del Perú, nos orienta hacia la especialización funcional, tales como la investigación y la prevención.

De ambas especialidades se desprenden otras, tal es el caso de la prevención, como el patrullaje especializado, emergencias, desactivación de explosivos, y el control de

multitudes entre otras. Dentro del patrullaje, la Policía Nacional del Perú se caracteriza como una organización centralizada, donde las decisiones son tomadas desde el comando institucional, ya sea en la solución de pequeños conflictos, en los programas preventivos a utilizar, en el tipo de patrullaje, y su manera de enfrentar los problemas o crisis entre otros. Es aquí donde se continúa desarrollando los mismos procedimientos de hace más de 40 años, en una sociedad que ha ido evolucionando, cambiando tendencias, formas de pensar y de actuar, producto de la cultura y la globalización de la información, motivo por el cual, los resultados generalmente son contrarios a los objetivos esperados.

Los programas preventivos que históricamente desarrolla la PNP se han ido adecuando a los conceptos de Seguridad Ciudadana y Policía Comunitaria que se desarrollan en otros países, adicionándose otras actividades como el trato al público, el relanzamiento del patrullaje a pie, entre otros, sin embargo, existen otras características necesarias para su implementación, tales como la rendición de cuentas, la descentralización de la autoridad y el empoderamiento de los efectivos policiales para la resolución de problemas o conflictos vecinales menores. También es importante un cambio organizacional mediante la implementación de las especialidades funcionales, el sistema de rotación de personal sea dentro de la especialidad y los ascensos por especialidad, consolidándose el modelo de policía comunitaria como una filosofía de trabajo más que una estrategia de acercamiento a la población (Huaytalla, 2016).

Este modelo tendría resultados a mediano plazo. El nivel de convicción y seguridad del personal policial en el modelo preventivo de Policía Comunitaria es fundamental para el éxito de sus objetivos. Se debe tener en cuenta que el modelo de Policía Comunitario no es la finalidad de la innovación, sino, un medio para lograr mejores niveles de la confianza ciudadana y así disminuir la percepción de inseguridad. Esto, solo se logrará mediante la capacitación y sensibilización del total del personal.

5.2.2 Competencias de la entidad pública

El presente proyecto requiere inicialmente de la capacitación de Oficiales y Suboficiales en temas de prevención y el modelo de Policía Comunitaria. Esto se desarrollaría en dos etapas, la primera es la capacitación de los capacitadores, y la segunda, es la capacitación del personal policial que labora en las Comisarías a nivel nacional, con la finalidad de asegurar los objetivos del cumplimiento del modelo preventivo.

- Cambio de la estructura orgánica: El complemento de la capacitación del personal policial antes mencionada, es el adaptar dicho modelo de Policía Comunitaria en la estructura de la organización institucional, y en las Comisarías. La implementación del modelo de Policía Comunitario no significa el aprendizaje de las funciones policiales sobre modelos de intervención y buen trato al público, si no, requiere de cambios estructurales de la organización policial, que permita que el modelo de Policía Comunitaria pueda ser desarrollado y tener éxito, teniendo en cuenta lo siguiente:
 - Especialización: La especialización en la Policía Nacional del Perú es importante porque permite la profundización del conocimiento, evaluar y mejorar técnicas, adquirir experiencias con fundamento doctrinario, entre otros aspectos que enriquecen la profesión. Existen unidades policiales que aplican la especialización, ya sea por el costo de la capacitación o por la importancia de la función. En el primer caso, la especialidad de piloto de avión o de helicópteros, se toma en cuenta el costo de la capacitación y luego, el costo de la aeronave y su mantenimiento, motivo por el cual se les da prioridad a la permanencia en el cargo, justificando evitar la rotación del personal. De igual forma los peritos criminalísticos, debido a la función que desempeñan, son importantes para ayudar a esclarecer un hecho investigado. Las funciones que realiza el efectivo policial en una Comisaría, se le conoce como “Servicio Policial Básico”, y se circunscribe principalmente en la prevención, el patrullaje y atención al público. Al aludir la palabra “Básico” dentro de dicha frase, se le da una connotación de conocimiento inicial, elemental y suficiente, que no requiere mayor atención ni especialización. Sin embargo, la palabra “Básico” refiere a que es un servicio policial necesario, indispensable y vital en la función policial en beneficio de la sociedad. Requiere obligatoriamente especialización, y al ser rotarlos constantemente, sin criterios técnicos, genera perjuicios a la sociedad, en su vida, integridad física o mental, en su patrimonio, entre otros. En suma, atenta contra la seguridad ciudadana.
Si se mide comparativamente la especialidad de piloto de aeronaves con la del servicio policial básico, salta a la vista que el costo del piloto se basa en la capacitación, el valor de la aeronave y su mantenimiento, mientras que la segunda, refiere a la prevención y seguridad del ciudadano. El primero es de naturaleza económica, mientras que el segundo, es de naturaleza social.

La prevención policial implica una variedad de funciones especializadas, de las cuales la Policía Comunitaria busca lograr una filosofía de trabajo impregnada en la manera de pensar de cada policía, de lograr un nivel de convencimiento en el efectivo policial que su aplicación es elemental para brindar un servicio de calidad, eficiente, seguro y eficaz en su comunidad, y lo que es más importante, la convicción de lograr resultados positivos. La presente especialización está dirigida a los policías que prestan servicios en las Comisarías a nivel nacional.

Asimismo, la especialización permite el cumplimiento de los objetivos institucionales de manera profesional, ya que el trabajo preventivo es parte de la cultura del efectivo policial, donde combina la doctrina con la experiencia, consolidando una nueva filosofía de trabajo y afianzando el compromiso con la comunidad.

- Cambios de colocación por especialidad: Después de haber logrado la implementación de la especialización de Policía Comunitaria, las rotaciones del personal no deben realizarse con frecuencia, ya que es necesario que el policía comunitario se integre e identifique plenamente con sus vecinos. Sin embargo, en caso de existir las rotaciones de personal, debería ser racional, con criterio técnico y dentro de la misma especialidad, ya que la inversión económica en la capacitación realizada al personal policial, se le suma en el tiempo utilizado en capacitar al personal policial, pero principalmente, el tiempo invertido en haber logrado la confianza ciudadana.
- Ascensos por especialidad: Al ser considerado dentro de una especialidad funcional, los ascensos al grado inmediato superior deberían darse igualmente dentro de la especialidad, generando una cultura de competencia y quienes destaquen por sus logros, serían los justos promovidos.
- Las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC): La interdicción al delito es importante, es fácilmente medible a través de indicadores de producción, tales como personas detenidas, bandas desarticuladas, robos, hurtos, homicidios, armas incautadas, entre otros. Sin embargo, la prevención policial es elemental y complementaria, pero a diferencia de la interdicción, la prevención es difícil de medir, ya que la ausencia del delito es imperceptible, y al no suceder nada en una localidad, no se valora el trabajo desplegado.

Las Comisarías a nivel nacional cuentan a la actualidad con una Oficina de Participación Ciudadana (OPC) donde se destina a uno o dos suboficiales, y se

les da el trabajo de organizar los programas preventivos, dando énfasis en las Juntas Vecinales.

Para el cumplimiento de esta misión, generalmente, los policías asignados para este cargo son efectivos no valorados por sus mandos inmediatos o presentan aptitud médica B o C.

- La delegación de autoridad: Es necesario que desde el nivel de Comisario se pueda realizar toma de decisiones en base a un análisis situacional de su jurisdicción, de un diagnóstico previo que le permita escoger la mejor alternativa para reducir los índices del delito y la victimización. Si el Comisario no puede escoger alternativas, si no tiene autoridad, entonces, tampoco puede tener responsabilidad.

Existen estrategias generales que no siempre encajan en todas las comisarías, por lo que, en vez de coadyuvar al cumplimiento de la misión, ocasionan dificultades para su ejecución.

Las estrategias y políticas sectoriales e institucionales deben ser lineamientos generales para ser adaptadas en cada Comisaría de acuerdo con sus particularidades, previa apreciación de situación.

- El empoderamiento: La delegación de autoridad viene acompañada del empoderamiento que da el Comisario al personal policial que desarrolla funciones de patrullaje, en especial a los Jefes de Sector y subsector, ya que ellos, previamente capacitados en el modelo de Policía Comunitario, estarán en la capacidad de asesorar al comisario y dirigir a los vecinos en temas de prevención y seguridad.

El Jefe de Sector y subsector, deben tener la facultad de organizar su servicio y la de sus efectivos policiales a su cargo, de acuerdo con el mapa del delito y de incidencia delictiva, sus horarios deben estar acorde a las necesidades de cada sector.

- La intervención en conflictos menores y la solución de problemas: Una de las principales características de la Policía Comunitaria, es que el efectivo policial esté en la capacidad de enfrentar problemas, pueda analizarlos y orientar a los vecinos para tomar la mejor decisión, y así, donde exista un conflicto vecinal, sea encaminado de la mejor manera y no llegue a trascender como un problema de orden público, pero lo principal, es que sea solucionado. El Jefe de Sector y Subsector asumen un gran reto gracias al empoderamiento.

- El patrullaje por sectores: La sectorización de la jurisdicción en zonas de patrullaje es elemental para determinar y clasificar las responsabilidades del personal policial.

De igual forma, es importante que esta tarea sea ejecutada a pie y en vehículo, conscientemente articulado.

- Compartir responsabilidades: Es importante que el personal tenga presente en todo momento que sus objetivos podrán ser cumplidos cuando comparta los compromisos, conocimientos, intereses, problemas, tareas y posibles soluciones con su personal y sus vecinos.

Esta filosofía de trabajo facilitará el entendimiento general de los vecinos. El policía jefe de sector o subsector, es visto como una autoridad interesada en solucionar los problemas de sus vecinos, compartir puntos de vista en la solución de problemas, sin renunciar a sus deberes ni funciones de ley. Los vecinos al sentirse escuchados, que sus contribuciones son importantes, se sentirán comprometidos y motivados de ser parte de la solución, podrán entonces compartir éxitos y fracasos, ya que, al no lograr sus objetivos, no será de exclusividad de la policía, sino también en conjunto, de sus vecinos. (Policía Nacional de Ecuador, 2013).

- Trato a las víctimas del delito: El policía debe tener una respuesta empática e inmediata ante los requerimientos que demanden las personas que acuden a la Comisaría por algún caso específico. Esto demuestra el compromiso de la policía en solucionar los problemas que aquejen a las personas. La buena y oportuna atención al ciudadano mejora los niveles de confianza ciudadana y por ende en la aceptación de la sociedad en la institución policial.

- Uso de las redes sociales: La utilización de las tecnologías de la información y comunicaciones es de suma importancia para interactuar y conocer las denuncias, intereses, problemas, necesidades y sugerencias. Se debe tener en cuenta que la tendencia en el mundo es la comunicación a través de redes sociales, la cual es actualmente más efectiva que la comunicación personal.

Es importante responder los mensajes o denuncias publicadas en las redes sociales como Facebook, whatsapp, tweeter y youtube, entre otros, las cuales deben ser centralizadas por la institución policial y derivadas inmediatamente a la unidad policial correspondiente, y tal como afirma Guillén (2015), poder requerir su colaboración y buscando solucionar los problemas, con la finalidad de generar un vínculo de fidelidad con el cibernauta.

- Las cámaras de video vigilancia: El crecimiento demográfico en Lima con relación al estándar internacional de 250 ciudadanos por policía recomendado debería existir en un distrito, exige la utilización de herramientas tecnológicas para suplir de alguna manera la carencia de efectivos policiales en las calles, siendo actualmente un promedio de 1616 habitantes por policía. Las cámaras de video vigilancia ayudan en la prevención del delito cuando son utilizadas eficazmente. Igualmente, pueden ayudar al esclarecimiento de un delito.

De acuerdo con el informe anual de seguridad ciudadana (IDL, 2018, pág. 185) el distrito de San Juan de Miraflores cuenta con 120 cámaras de video vigilancia operativas, sin embargo, no son suficientes.

5.2.3 Órgano en el cual se desarrollará la propuesta innovadora

Actualmente, existen más de 1300 Comisarías a nivel nacional, y destinándose 02 efectivos aproximadamente por Comisaría en labores de OPC, adicionándose los quinientos treinta y tres policías del Plan Barrio Seguro, siendo una cantidad insuficiente si se tiene en consideración que dichos efectivos realizan labores comunitarias, mientras que los demás policías no se identifican con dicho programa.

Para esto, surge la necesidad de extender las funciones de las OPC a la totalidad del personal policial que labora en las Comisarías, asignando a cada Jefe de Sector, subsector y Cuadrante, las responsabilidades de los programas preventivos, aplicándose de acuerdo con las características de cada zona, idiosincrasia de la población, ubicación geográfica, entre otros.

5.2.4 Actores que requieren ser involucrados en la propuesta innovadora: Realizar un mapeo de actores que contribuirían a su implementación (otras entidades públicas, sociedad civil, entre otros)

El principal actor en esta propuesta es la misma organización policial.

5.2.5 Hipótesis finales:

Teniendo en consideración a García Lirios (2012) en su estudio sobre la percepción de inseguridad y la influencia de los medios de comunicación, precisa que la acción gubernamental son todos los esfuerzos que realiza el Estado para enfrentar el crimen. En ese sentido, los esfuerzos también están en otras instituciones, desde la dación de leyes efectivas como herramientas para los operadores de justicia, y sus ejecutores, tales como la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario, tienen una función trascendente en el enfrentamiento del delito. Como reflexión al presente trabajo de innovación, y de

conformidad a los niveles de victimización, de percepción de inseguridad y los niveles de aprobación de las instituciones encargadas de la seguridad, se puede concluir en las siguientes hipótesis:

- Los niveles de victimización no guardan necesariamente una relación directa con la percepción de inseguridad.

El crecimiento o no de los niveles de victimización son independientes de los niveles de percepción de inseguridad. La victimización depende de la cultura de las personas, sus antecedentes sociales, mientras que la percepción de inseguridad depende de los factores comunicacionales y del nivel de aprobación de las instituciones encargadas de la seguridad.

La victimización puede bajar a niveles mínimos y contrariamente los niveles de percepción de inseguridad pueden elevarse. También puede disminuir los niveles de victimización, y a la vez coincidir con los niveles de percepción.

- La percepción de inseguridad no está relacionada únicamente con la Policía Nacional del Perú.

Siendo la seguridad una función del Estado, específicamente en el combate del delito, está conformado por la Policía Nacional (PNP), el Ministerio Público (MP), el Poder Judicial (PJ) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Dichas instituciones se comportan como eslabones que conforman una cadena denominada seguridad pública; si un eslabón no funciona, la cadena se rompe. Dentro de las instituciones del poder ejecutivo, se consideran también los gobiernos locales y regionales, en lo que respecta a la prevención y funciones de su competencia.

Es por este motivo que la percepción de inseguridad no puede atribuirse únicamente a una sola institución, sino también involucra otras entidades encargadas de la seguridad pública.

- La percepción de inseguridad está relacionada con el nivel de aprobación (confianza) de las entidades encargadas de la seguridad.

La percepción de inseguridad es inversamente proporcional a los niveles de aprobación de la Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial: A menor aprobación de estas instituciones, mayor percepción de inseguridad.

La aprobación de las instituciones públicas se refiere al nivel de confianza en las instituciones públicas. Esto solo se logra mediante el compromiso y comportamiento ético y proactivo del personal policial en forma permanente.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

6.1 Dificultades que se pueden presentar para llevar a cabo la propuesta innovadora

6.1.1 A nivel organizacional

- Cumplimiento deficiente de las especialidades funcionales. La Policía Nacional del Perú presenta especialidades funcionales, sin embargo, no promueve su práctica, ya que las capacitaciones no garantizan su ejercicio ni permanencia en el cargo. Sus integrantes son asignados a cargos, anualmente, sin tener en cuenta sus especialidades o perfiles requeridos.

La existencia de las especialidades funcionales no garantiza que el oficial o suboficial permanezca en Unidades que permitan la especialización y profesionalización de la función policial, ya que están expuestos a ser cambiados de colocación a cualquier unidad policial sin tener en cuenta su preparación, experiencia y perfil profesional. Es decir, un agente de inteligencia puede ser cambiado a una unidad de control de multitudes, o comisaría, o de seguridad en establecimientos penales.

- La resistencia al cambio, propio de una cultura organizacional donde se tiene como paradigma que la función operativa policial se refleja en el combate al delito, y con menor mérito se percibe a la función preventiva policial. Esto dificulta en gran medida la importancia debida en la implementación del modelo comunitario en la Policía.

La función preventiva puede ser muy eficiente y se observa cuando existe ausencia del delito. Sin embargo, al producirse un hecho que viole la ley y amerite la participación policial, las unidades de investigación policial inician su labor con la finalidad de esclarecer de los hechos y la denuncia penal correspondiente, en coordinación con el ministerio público.

Desde la unificación de las fuerzas policiales y con el transcurrir de los años, la función policial preventiva, tales como las técnicas del patrullaje y los manuales de procedimientos operativos policiales de intervención han ido desactualizándose, siendo reemplazado la doctrina, por el término de “actuar con criterio”, disponiendo el amontonamiento de policías en las calles sin objetivos claros, desconocimiento de sus funciones, falta de convicción e identidad que disminuyen la calidad de servicio a la comunidad.

De conformidad a la Ley de la Policía Nacional del Perú, las Comisarías son la célula básica de la organización policial (Decreto Legislativo 1267, art. 24), se

hace necesario brindar el apoyo presupuestal con prioridad, respecto a infraestructura y equipamiento, así como proporcionar los efectivos suficientes para cumplir con sus funciones. Las Comisarías son la puerta de atención inicial donde acude el ciudadano, cuando requiere un servicio o ante una emergencia de competencia policial, lo cual queda en su conciencia perennizada la atención recibida y el nivel de solución a sus problemas.

Las comisarías al ser consideradas “servicio policial básico”, se tergiversa su función como unidad no especializada y el personal policial prefiere prestar servicios en unidades de investigación o acuarteladas y de alto riesgo, tales como la Sub Unidad de Acciones Tácticas (SUAT), Dirección de Operaciones Especiales (DIROES), División de Operaciones Antidrogas “Los Sinchis”, entre otras unidades especializadas.

El servicio policial básico significa que es una función elemental y prioritaria que la policía brinda a la sociedad, primer eslabón de comunicación entre la policía y el ciudadano, para lo cual, requiere de una capacitación y compromiso institucional para ofrecer una atención de calidad al ciudadano.

- La diferenciación y distanciamiento del personal policial con la comunidad al dirigirse a ellos con el término de “civiles”. Este alejamiento dificulta la identificación de la comunidad con su comisaría, y en menor escala, de los vecinos con el policía. Las operaciones policiales desarrolladas pueden no ser reconocidas, indiferentes, cuestionadas o desaprobadas por la opinión pública.
- La utilización del modelo de Policía Comunitaria como estrategia de acercamiento a la población y no, como una filosofía de trabajo. Se utiliza el modelo comunitario como una alternativa de acercamiento a la comunidad, de aceptación y así, disminuir el índice de percepción de inseguridad. No existe un convencimiento de trabajo conjunto con la comunidad para el trabajo articulado.

6.1.2 A nivel financiero

La falta de capacitación adecuada en el modelo comunitario. Es necesario la capacitación progresiva y general del personal que labora en las Comisarías a nivel nacional, en el modelo de Policía Comunitaria. Este evento puede demorar de tres a cuatro años, ya que, en el primer año, sería capacitar a los futuros capacitadores.

Esta necesidad significa el desembolso de un presupuesto económico adicional para la realización de cursos de capacitación en el país y en el extranjero sobre Policía

Comunitaria, investigaciones, seminarios, conferencias, pasantías en otros países, entre otros.

6.1.3 A nivel normativo

- Modelo organizacional y funcional no adecuado a las necesidades actuales de la comunidad. El Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, establece las cuatro especialidades funcionales, las cuales son (i) prevención, orden y seguridad, (ii) investigación criminal, (iii) inteligencia y (iv) control administrativo disciplinario. La función policial tiene dentro de cada especialidad, otras que requieren de mayores conocimientos y experiencia. Esto se logra a través de la capacitación y la permanencia en cargos acordes a la especialidad.
- Sistema de promociones (ascensos) sin considerar las especialidades funcionales. Durante los procesos de ascensos, no se toma en cuenta la especialidad de sus integrantes, por lo que todos compiten contra todos, sin tomar en cuenta de la diversidad de funciones policiales que requieren el desarrollo de capacidades y habilidades distintas en cada especialidad funcional.
- No se toma en cuenta las necesidades institucionales en la asignación de cargos para establecer las vacantes por especialidad.
- Las especialidades y los perfiles profesionales no son requisitos para la asignación de cargos.

6.2 Análisis de las dificultades encontradas

6.2.1 La implementación de la Policía Comunitaria es el regreso a realizar las funciones primigenias de la policía, la prevención, mediante el trabajo vecinal, el patrullaje a pie, buscar la solución de problemas. Sin embargo, la diferencia radica en la concepción de la solución de los problemas. Se cambia el sistema autoritario por el sistema democrático. La policía y la comunidad en su conjunto aceptan la necesidad de alcanzar la seguridad a través de la prevención mediante el trabajo en conjunto.

Es aquí donde la convicción de trabajar con la comunidad, compartiendo sus problemas, inquietudes, soluciones, metas logradas, así como los fracasos, facilitan tácitamente en la percepción de seguridad de la comunidad.

6.2.2 La percepción de inseguridad tiene una relación con la confianza en las instituciones. A mayor confianza en las instituciones a cargo de la seguridad pública, disminuirá la percepción de inseguridad, lo cual les da una relación inversamente proporcional. El mejor ejemplo es un niño que se siente seguro con su madre. Si una persona desconocida desea llevarlo consigo, el niño sentirá desconfianza e inseguridad. Sin embargo, mediante un proceso de acercamiento y relación continua, el menor tendrá una mayor confianza en dicha persona, y, por ende, estará más seguro.

La seguridad pública requiere una relación de confianza entre la población y las instituciones del Estado. Una institución encargada de la seguridad pública que no cumpla con sus funciones asignadas, o sea deficiente, es motivo suficiente para que la percepción de inseguridad crezca, por más que las otras instituciones se esfuercen en destacar positivamente.

6.2.3 El decreto legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, señala que la función policial para el ejercicio de sus funciones requiere de conocimientos especializados que permita la excelencia del servicio a prestar (Título preliminar, artículos III y IV).

- Establece como un derecho del efectivo policial la formación, capacitación, especialización y perfeccionamiento (artículo 5 de la Ley).
- Indica las cuatro especialidades funcionales del personal de armas: prevención, orden y seguridad, investigación criminal, inteligencia y control administrativo disciplinario. Esta última, se implementa como segunda especialidad en la jerarquía de oficial superior. De igual forma, señala que mediante decreto supremo se puede aumentar, suprimir, modificar o fusionar las especialidades funcionales. (artículo 28 de la Ley)

Se infiere que no existe ningún impedimento que dificulte o imposibilite la modificación de las especialidades funcionales, necesitándose un Decreto Supremo que modifique la ley actual y pueda crear la especialidad de Policía Comunitaria, dentro de la especialidad de la Prevención, orden y seguridad.

6.2.4 La capacitación de los integrantes de una organización es elemental para poder alcanzar sus objetivos y alcanzar el éxito. La capacitación del personal es el complemento de la planificación. Si se desea producir un cambio en la conducta, cultura u organización, la instrucción y enseñanza deben estar orientadas a lograr las metas propuestas, significando que requiere de un presupuesto económico y un espacio de tiempo para el adiestramiento. La capacitación, en este caso, no significa

una pérdida de recursos económicos y de tiempo, por el contrario, es una inversión que se revertirá en beneficio de la comunidad.

La capacitación es elemental para poder implementar el modelo comunitario, a través de cursos de capacitación a nivel nacional y en el extranjero, seminarios, simposios y pasantías.

Sin embargo, al dar inicio el presente proyecto en el distrito de San Juan de Miraflores, inicialmente es necesario la capacitación del total de los efectivos policiales que prestan servicios en las Comisaría de Pamplona I, Pamplona II y San Juan de Miraflores, desde sus Comisarios hasta los suboficiales menos antiguos.

6.2.5 La adecuación organizacional en el modelo de Policía Comunitaria. Es necesario evaluar y modificar la estructura organizacional, con la finalidad de asegurar el éxito del modelo a implantar.

Es una alternativa que puede ser manejada por la Policía Nacional del Perú, permitiendo realizar un trabajo a mediano plazo, para lo cual, debe desarrollarse de una manera planificada, iniciándose con la capacitación del personal policial, el adoctrinamiento, donde los policías tengan plena convicción de que se trata de la mejor alternativa para recuperar la confianza ciudadana y disminuir la percepción de inseguridad.

6.2.6 Finalmente, el presente proyecto de innovación es un trabajo de largo aliento, que exige un trabajo inmediato y se podrá obtener resultados a mediano plazo.

Se debe recordar que la seguridad pública es una responsabilidad del Estado a través de sus instituciones, para otorgar protección a las personas contra cualquier amenaza que atente contra su vida, su integridad, o su patrimonio, proveniente por la mano del hombre o de la naturaleza. En ambos casos, la Policía Nacional del Perú tiene una participación activa y protagónica en defensa del ciudadano.

Sin embargo, al referirnos a la prevención, el Estado ha delegado a los gobiernos regionales y locales, con el apoyo de la comunidad, para que se puedan organizar y mejorar los niveles de seguridad y autoprotección. Nos referimos entonces a la concepción de Seguridad Ciudadana.

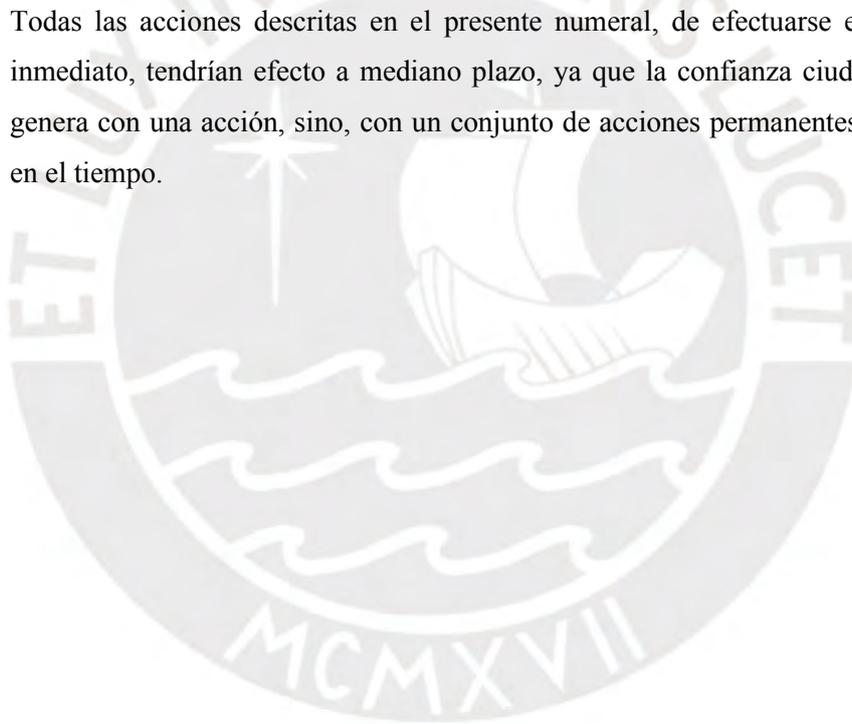
Para empezar un cambio en la percepción de inseguridad que se vive, se debe exigir entonces la participación de las autoridades y de la comunidad para que cumplan con sus funciones y obligaciones, tales como la recuperación de espacios públicos, el iluminado, recojo de basura, formalización de los mercados, el comercio ambulatorio, reparación de pistas y veredas, instalación de cámaras de videovigilancia, recojo de basura, entre otros.

Estas acciones no van a eliminar o neutralizar directamente el delito y la victimización, pero se observaría un impacto positivo en la aceptación del proceder policial, es decir, en su imagen institucional, para lo cual, en consecuencia, mejorará los niveles de confianza ciudadana.

La confianza ciudadana influye en la percepción de inseguridad, ya que, a mayor confianza ciudadana en la Policía, disminuye la percepción de inseguridad, a las cuales se deben sumar las operaciones policiales tales como:

- La aplicación del modelo de Policía Comunitario, donde se busca el acercamiento a la comunidad mediante operaciones de patrullaje a pie, el trabajo con las juntas vecinales y programas preventivos.
- Las operaciones policiales de investigación y combate al delito, a través de la inteligencia policial, la investigación criminal y la criminalística. Estas funciones son complementarias y determinantes en la función policial.

Todas las acciones descritas en el presente numeral, de efectuarse en un futuro inmediato, tendrían efecto a mediano plazo, ya que la confianza ciudadana no se genera con una acción, sino, con un conjunto de acciones permanentes y similares en el tiempo.



CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

- 7.1 El patrullaje por sectores tiene por función la prevención de delitos y faltas en determinados espacios geográficos previamente demarcados. Está diseñado técnicamente y detallado en la Guía Metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las Comisarías de la Policía Nacional del Perú del año 2014, y sus procedimientos están regulados en la Guía de orientación Metodológica para el patrullaje por sector en los gobiernos locales del mismo año.
- 7.2 Que existen factores externos e internos que inciden de manera directa en los resultados previstos del patrullaje por sectores, siendo entre los primeros, el incremento de la incidencia delictiva y la victimización en el distrito de San Juan de Miraflores. Entre los factores internos, se aprecia una disminución de la producción operativa en las Comisarias del distrito, lo cual no se puede demostrar deficiencias en la metodología de Patrullaje por sectores, pero si es relevante la falta de recursos logísticos y personal policial.
- 7.3 El modelo policial que utiliza la Policía Nacional del Perú en las Comisarías del distrito de San Juan de Miraflores es una combinación de Policía Gubernativa, con Policía Profesional y con una orientación de Policía Comunitaria. Predomina las políticas del gobierno de turno, así como soluciones mediáticas, pero también prevalecen los criterios de cumplimiento de procedimientos antes que la solución de los problemas ciudadanos, percibiéndose una burocracia extrema. De igual modo, los programas preventivos existentes, lo describe como una Policía Comunitaria, sin embargo, esta función se encuentra liderada por personal policial perteneciente a las Oficinas de Participación Ciudadana, los cuales son 02 a 03 efectivos por cada Comisaría.
- 7.4 La implementación del patrullaje por sectores en la aplicación del modelo de Policía Comunitaria en las Comisarías, guarda una relación directa con la confianza en la institución policial, y ésta, influye en la percepción de inseguridad, al mejorar la calidad de atención y solución de problemas por parte de la policía hacia la comunidad; sin embargo, se debe tener en cuenta que la percepción de inseguridad implica también el nivel de confianza en las demás entidades del Estado comprometidos en la prevención y seguridad, tales como los gobiernos locales y regionales, ministerios, ministerio público, poder judicial, entre otros.
- 7.5 El modelo comunitario ayuda a incrementar los niveles de confianza ciudadana en la policía, y al lograrlo, disminuye la percepción de inseguridad en la población. Sin embargo, la presente propuesta no garantiza la reducción de la victimización. Al producirse un delito, el policía que presta servicios en la Comisaría sería la primera fuente de información para que

personal policial de investigaciones puedan identificar y capturar a los responsables del hecho criminal.



CAPÍTULO 8

RECOMENDACIONES

Se recomienda la aprobación del presente proyecto, mediante la implementación del modelo de Policía Comunitaria en las Comisarías del distrito de San Juan de Miraflores, lo cual permitirá el incremento de la confianza ciudadana en la institución policial, al recuperarse el trato entre el ciudadano y el policía, obteniendo la aprobación, requisito indispensable para disminuir la percepción de inseguridad ciudadana.

Siendo las Comisarías la célula básica de la organización de la Policía Nacional (art. 24 de Decreto Legislativo 1267), se le debe prestar mayor atención respecto a su infraestructura, equipamiento y asignación de efectivos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

La Dirección de Personal de la PNP debe evaluar la cantidad de Oficiales y suboficiales que son necesarios para prestar servicios en las Comisarías a nivel nacional, con la finalidad de ser asignados prioritariamente, debiendo evaluar la permanencia de algunas Unidades especializadas y ser replegadas a Comisarías, por ser funciones compatibles en la prevención.

Se debe replantear la estrategia de seguridad, ya que se realiza la especialización en unidades policiales de investigación y otras unidades tales como aviación policial, acciones tácticas, operaciones antidrogas, entre otras; sin embargo, el personal policial que labora en las Comisarías, quienes se encargan de la prevención en su comunidad, no cuentan con infraestructura necesaria, ni tampoco medios logísticos y personal policial suficiente.

La especialización de personal de Comisarías no se debe medir en el tiempo de capacitación y/o costo económico irrogado al Estado, sino, en el costo económico y social que significa para la comunidad cuando ellos son las víctimas o agraviados de algún delito, falta penal, o de negligencia policial.

La especialización de instructores en otros países con experiencias exitosas en Policía Comunitaria, tales como España, Inglaterra y Chile, para poder capacitar posteriormente al personal de las Comisarías, debe ser parte de la política de seguridad ciudadana, con énfasis en cursos como liderazgo, solución de conflictos, prevención, seguridad ciudadana y Policía Comunitaria.

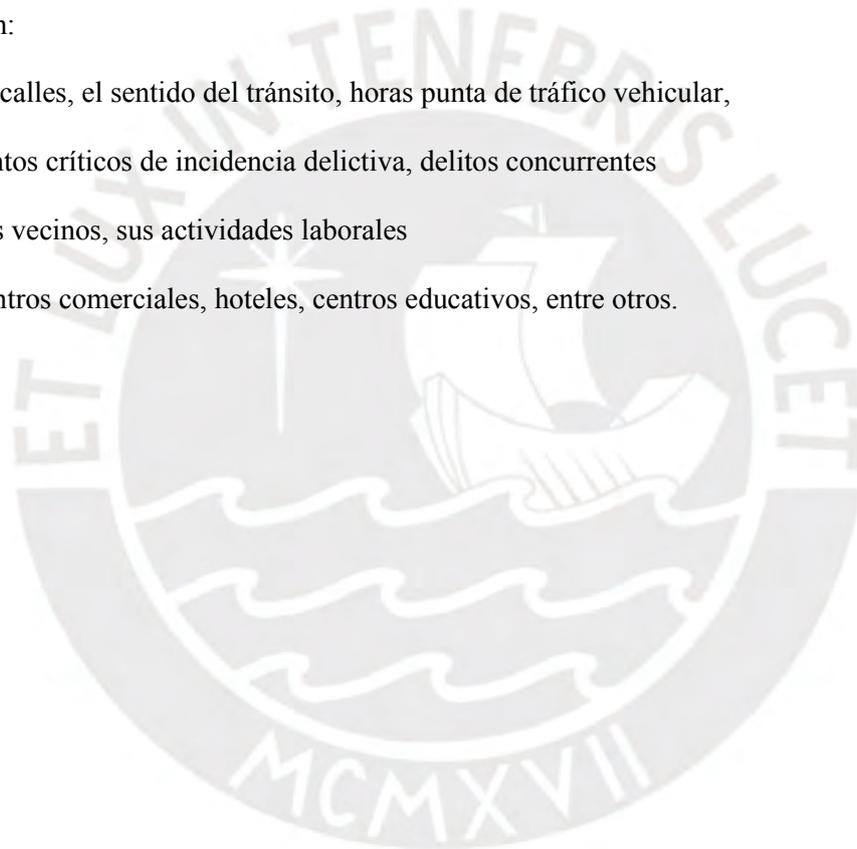
La Escuela de Formación Profesional Policial debe reevaluar el proceso de enseñanza y la cultura organizacional impartida a sus estudiantes, donde prime el respeto y la disciplina, a través del liderazgo de sus instructores y del ejemplo en sus acciones.

La implementación del modelo de Policía Comunitaria en el distrito de San Juan de Miraflores debe ser un plan piloto en Lima Metropolitana, y luego, debe ser realizada progresivamente en los demás distritos, sin embargo, no sería suficiente, si no cuenta con el apoyo de las demás autoridades encargadas de la seguridad ciudadana, tales como los gobiernos locales, ministerios y la comunidad en general.

El patrullaje por sectores debe ser enfocado en el nivel de motorizado y a pie. Este tipo de patrullaje debe estar al mando de un jefe de sub sector y éste, a la vez, de un jefe de sector.

El personal policial a cargo del patrullaje, así como los jefes de sectores y subsectores, no deben ser rotados ni cambiados de sectores, por el contrario, deben ser asignados de forma permanente, con la finalidad de conocer al detalle la demarcación territorial a su cargo, con la siguiente información:

- las calles, el sentido del tránsito, horas punta de tráfico vehicular,
- puntos críticos de incidencia delictiva, delitos concurrentes
- Los vecinos, sus actividades laborales
- Centros comerciales, hoteles, centros educativos, entre otros.



ANEXO 1

GUIA DE ENTREVISTA PARA EL SEÑOR CORONEL

Lugar: _____

Fecha: _____ Hora: _____

Entrevistador: _____

Entrevistado: _____

La presente entrevista, sirve para un trabajo de investigación sobre la percepción de inseguridad ciudadana y el servicio de patrullaje policial en el distrito de San Juan de Miraflores. Su información brindada, servirá como insumo de considerable valor para los resultados de la investigación.

1. Señor coronel, buenas tardes, ¿cuál es su cargo actualmente y desde cuándo se encuentra ejerciéndolo?
2. ¿Cómo describiría el distrito de San Juan de Miraflores?
3. ¿Cuáles son las actividades comerciales principales del distrito?
4. Respecto a las actividades económicas del distrito, ¿se desarrolla en la formalidad o informalidad?
5. ¿Cuáles han sido sus principales retos cuando asumió la Jefatura?
6. ¿Cuáles son los principales problemas que ha enfrentado?
7. ¿Cuenta con indicadores de proceso y de resultado respecto al servicio preventivo en el distrito de San Juan de Miraflores? ¿Nos podría decir cuáles son esos indicadores?
8. ¿Tiene en cuenta los índices de victimización y de percepción de inseguridad ciudadana en el distrito de San Juan de Miraflores para realizar el servicio policial? ¿Qué fuente de información utiliza?
9. ¿Cómo se encuentran las relaciones de la Policía con las diversas autoridades locales?
10. ¿La Policía de San Juan de Miraflores tiene alianzas estratégicas en el distrito?
11. ¿La comunidad apoya a la Policía en las tareas de seguridad ciudadana?
12. ¿Qué opina de sus juntas vecinales en el distrito de SJM? ¿Cuántas son?
13. ¿Los programas preventivos funcionan en su jurisdicción?
14. ¿Respecto al servicio de patrullaje policial, el personal conoce sus funciones?
15. ¿El distrito de San Juan de Miraflores se encuentra sectorizado?
16. ¿Cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades respecto al patrullaje por sectores?
17. ¿El personal policial ha sido una fortaleza en su gestión o una debilidad?
18. Y respecto a sus amenazas, ¿ha identificado las principales?
19. ¿Se utiliza alguna estrategia policial para disminuir la percepción de inseguridad en el distrito?

20. ¿Qué tipo de delitos y/o faltas se cometen con mayor frecuencia en el distrito?
21. ¿Qué tipo de patrullaje policial se realiza en el distrito?
22. ¿El servicio policial de patrullaje en el distrito cumple con la prevención de delitos y faltas?
23. ¿Cuáles han sido sus logros operativos?
24. ¿Considera que la Policía de San Juan de Miraflores utiliza el modelo de Policía Comunitaria? ¿En qué aspectos?



ANEXO 2

GUIA DE ENTREVISTA PARA EL SEÑOR COMISARIO

Lugar: _____

Fecha: _____ Hora: _____

Entrevistador: _____

Entrevistado: _____

La presente entrevista, sirve para un trabajo de investigación sobre la percepción de inseguridad ciudadana y el servicio de patrullaje policial en el distrito de San Juan de Miraflores. Su información brindada, servirá como insumo de considerable valor para los resultados de la investigación.

1. ¿Desde cuándo se encuentra ejerciendo como Comisario?
2. ¿Cómo describiría el distrito de San Juan de Miraflores?
3. ¿Cuáles han sido sus principales retos desde que asumió el cargo?
4. ¿Cuáles son los principales problemas que ha enfrentado?
5. ¿Cuenta con indicadores de proceso y de resultado respecto al servicio preventivo en el distrito de San Juan de Miraflores? ¿Nos podría decir cuáles son esos indicadores?
6. ¿Tiene en cuenta los índices de victimización y de percepción de inseguridad ciudadana en el distrito de San Juan de Miraflores para realizar el servicio policial? ¿Qué fuente de información utiliza?
7. ¿Tiene el Comisario la capacidad o disponibilidad de recursos para aplicar estrategias preventivas? o ¿son impuestas dichas estrategias desde el Comando?
8. ¿Cómo se encuentran las relaciones con las diversas autoridades locales?
9. ¿Tiene alianzas estratégicas en el distrito?
10. ¿La comunidad apoya a la Policía en las tareas de seguridad ciudadana?
11. ¿Cuántas Juntas Vecinales cuenta la comisaría?
12. ¿Cuántos efectivos están a cargo del OPC en su Comisaría?
13. ¿Los programas preventivos funcionan en su jurisdicción?
14. ¿Respecto al servicio de patrullaje policial, el personal conoce sus funciones?
15. ¿La Comisaría se encuentra sectorizada? Los sectores y sub sectores ¿se encuentran cubiertos en su totalidad?
16. ¿El personal policial designado al servicio de patrullaje es rotativo en los sectores, o son permanentes en cada sector?
17. ¿Cuántos vehículos operativos cuenta la Comisaría?
18. ¿Cuántos vehículos (motos, camionetas, etc.) están designadas al patrullaje?
19. ¿Cuántos efectivos cuenta la Comisaría y cuántos están designados en el patrullaje?

20. ¿Se realiza el patrullaje a pie? ¿Cuántos efectivos diariamente realizan este servicio?
21. ¿Cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades respecto al patrullaje por sectores?
22. El personal policial a su mando, ¿ha sido una fortaleza en su gestión o una debilidad?
23. Y respecto a sus amenazas, ¿ha identificado las principales?
24. ¿Se utiliza alguna estrategia policial para disminuir la percepción de inseguridad en su jurisdicción?
25. ¿Qué tipo de delitos y/o faltas se cometen con mayor frecuencia?
26. ¿El servicio policial de patrullaje en su jurisdicción cumple con la prevención de delitos y faltas?
27. ¿Cuáles han sido sus logros operativos?
28. ¿Considera que la Comisaría de San Juan de Miraflores utiliza el modelo de Policía Comunitaria? ¿En qué aspectos?



ANEXO 3

GUIA DE ENTREVISTA PARA SUBOFICIALES QUE PRESTAN SERVICIOS EN LA COMISARIAS

Lugar: _Comisaría de San Juan de Miraflores DIVTER SUR 2

Fecha:23 dic2018

Hora: 18:00

Entrevistador: Crnl PNP Manuel VIDARTE PERRIGO

Entrevistado:

La presente entrevista, sirve para un trabajo de investigación sobre la percepción de inseguridad ciudadana y el servicio de patrullaje policial en el distrito de San Juan de Miraflores. Su información brindada, servirá como insumo de considerable valor para los resultados de la investigación.

1. ¿Cuál es su grado, cuánto tiempo tiene de servicios y dónde presta servicios?
2. ¿En qué área y cuáles son sus funciones?
3. ¿Desde cuándo se encuentra ejerciendo dicha función?
4. ¿Cuál es el principal problema o problemas desde el punto de vista policial, que aqueja al distrito de San Juan de Miraflores?
5. ¿Qué tipo de delitos y/o faltas se cometen con mayor frecuencia?
6. ¿Se utiliza alguna estrategia policial para disminuir la percepción de inseguridad en su jurisdicción?
7. ¿El servicio policial de patrullaje en su jurisdicción cumple con la prevención de delitos y faltas?
8. ¿Es suficiente el personal policial que presta servicios en la Comisaría? ¿Y respecto al los vehículos patrulleros, son suficientes en cada sector?
9. ¿Existen otras Unidades Policiales de apoyo a la función policial? ¿Existe coordinación entre ellas?
10. ¿La Comisaría se encuentra sectorizada de conformidad a la Guía Metodológica vigente? ¿Se cumple en realidad? ¿Cuál es el problema de su implementación?
11. ¿Se imparten charlas o capacitación diaria o semanalmente sobre procedimientos de patrullaje o de Policía Comunitaria en su Comisaría?
12. ¿Los indicadores de producción están relacionados con la incidencia delictiva de la jurisdicción policial?
13. A su criterio, los vecinos del distrito, ¿están conforme con la labor policial desempeñada?
14. ¿Cuántos efectivos están a cargo del OPC en su Comisaría?
15. ¿Los programas preventivos funcionan en su jurisdicción?
16. ¿Respecto al servicio de patrullaje policial, el personal conoce sus funciones?

17. ¿El personal policial designado al servicio de patrullaje es rotativo en los sectores, o son permanentes en cada sector?
18. ¿Se realiza el patrullaje a pie? ¿Cuántos efectivos diariamente realizan este servicio?
19. ¿Considera que la Comisaría de San Juan de Miraflores utiliza el modelo de Policía Comunitaria? ¿En qué aspectos?
20. Desea dar alguna opinión para mejorar el servicio policial en las Comisarías de SJM?



BIBLIOGRAFÍA

- ANDINA AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS.
2018 28 de setiembre de 2018. Perú, Editora, ed.
Consulta: 17 de marzo de 2019.
<https://andina.pe/agencia/noticia-barrio-seguro-mas-230000-beneficiados-30-districtos-726733.aspx>
- ALVARADO, N.
2016 Reformas policiales que fracasan. El Comercio. (05 de octubre de 2016).
Consulta: 17 de marzo de 2019,
<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/reformas-policiales-fracasan-nathalie-alvarado-266732>
- BACHELET, Pablo.
2016 «Sin Miedos.» 2016. Ed. BID.
Consulta: 17 de octubre de 2018.
<https://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/02/04/el-experimento-filadelfia-paso-a-paso/>
- BLANCO, Carlos Guillermo.
2012 Policía Comunitaria. Copilación y traducción. Buenos Aires: Instituto Universitario de Gendarmería Nacional, 2012. 113 pp. Consulta: 15 de setiembre de 2018.
<https://es.slideshare.net/carlosguillermoblancolibro-polica-comunitaria-copilacin-y-traduccion>
- CARRION MENA, Fernando.
2007 Percepción inseguridad ciudadana (Editorial). En: Ciudad segura. Programa de Estudios de la Ciudad. Percepción inseguridad ciudadana, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no. 15, marzo 2007): p. 1.
Consulta: 17 de setiembre de 2018
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2620>
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando.
1992 Evaluación de Proyectos sociales. 1ra Ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, (CEPAL).
2018 «cepal.org.» Agosto de 1999. CEPAL-ECLAC. Documento.
Consulta: 17 de agosto de 2018.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6263/1/S998552_es.pdf.
- COMISION NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, (CONASEC).
2013 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Lima. 159 pp.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO
1993 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Lima: Congreso Constituyente Democrático.
- COSTA, Gino y BASOMBRIOS Carlos.
2004 El liderazgo civil en el ministerio del interior. Lima, 2004. Documento de internet.
Consulta: 10 de marzo de 2019.
https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasportales/op_20080612_25.pdf.
- COSTA, Gino y NEILD, Rachel.
2007 «La reforma policial en el Perú.» URVIO. Revista latinoamericana de seguridad ciudadana 02 : pp. 112-126. Documento de Investigación. Quito, Ecuador
Consulta: 09 de marzo de 2019.
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/112-126/1637>.

- COSTA, Gino, Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO.
2008 La Policía que Lima necesita. Primera Edición. Lima: Ciudad Nuestra. Pp. 1-120
Consulta: 15 de setiembre de 2018.
http://www.congreso.gob.pe/Docs/congresistas2016/GinoCosta/files/10_la_policia_que_lima_necesita.pdf
- DAMMERT GUARDIA, Manuel.
2006 «Distritalización de la Policía en Perú.» Ciudad Segura 12 (2006): p. 3.
Consulta: 03 de marzo de 2019.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2564/1/BFLACSO-CS12-03-Dammert.pdf>
- DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE NUEVA YORK. (NYPD)
2018 02 de agosto de 2018. Consulta: 20 de setiembre de 2018.
<https://www1.nyc.gov/site/nypd/news/pr0802/new-york-city-sees-safest-july-record>
- DIARIO EL PERUANO
2007 Decreto Supremo N° 002-2007-IN- publicado el 23 de enero 2007. Declaran la reestructuración de la VII Dirección Territorial de Policía Lima.
- FRÜHLING E, Hugo, y otros.
2004 Calles más seguras: Estudios de Policía Comunitaria en América Latina. Ed. Hugo FRÜHLING E. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
Consulta: 29 de setiembre de 2018.
<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/337/Calles%20m%C3%A1s%20seguras.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- FRÜHLING, Hugo.
2003 Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto? Informe de Investigación. Universidad de Chile. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2003. Consulta: 21 de setiembre de 2018.
https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf
- GARCIA LIRIOS, Cruz.
2012 «La estructura de la percepción de la inseguridad pública.» Liberabit 18.1 (2012). Informe de Investigación.
Consulta: 19 de 12 de 2018.
http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272012000100005
- GUILLÉN LASIERRA, Francesc.
2015 Modelos de Policía y Seguridad. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, 2015. Documento.
Consulta: 25 de mayo de 2018.
https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_291813/fgl1de1.pdf
- HADAD, David.
1977 Manual de Patrullaje de la Guardia Civil del Perú. II vols. Lima.
- HUAYTALLA QUISPE, Arturo.
2016 El modelo de policía comunitario desde la experiencia de los comisarios de Lima. Dificultades y potencialidades. Documento de Trabajo. Instituto de Defensa Legal. Lima, 2016. Consulta: 15 de enero de 2019.
<https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/2016.06.22.%20Informe%20Comisarios.%20Polic%C3%ADa%20Comunitaria.%20Final.pdf>
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL)
2019 Seguridad Ciudadana: Informe anual 2018. 202 páginas. 1ra. Edición. Lima. Consulta: 20 de marzo de 2019.
<https://drive.google.com/file/d/1ViGr0qru5ZLNPZUvRsvdmpf4oilDTeE/view>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA, (INEI).

2018 Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda. Informe Crecimiento y distribución de la población, 2017. INEI. Lima, 2018. Consulta: 13 de setiembre de 2018.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1530/libro.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA, (INEI).

2017 Estadísticas de Seguridad Ciudadana Enero - Junio 2017. Informe estadístico. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, 2017. Internet. Consulta: 19 de agosto de 2018.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-n04_estadisticas-seguridad-ciudadana-ene-jun2017.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA, (INEI).

2018 Estadísticas de Seguridad Ciudadana enero - junio 2018. Informe Estadístico. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, 2018. Consulta: 19 de agosto de 2018.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-n04_estadisticas-seguridad-ciudadana-ene-jun2018.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA, (INEI).

2018 Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Informe Técnico. INEI. Lima, 2018. Consulta: 14 de setiembre de 2018.
<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-julio-2018.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE JUSTICIA

2018 crimesolutions.gov. 2018. Caso. Consulta: 17 de octubre de 2018.
<https://www.crimesolutions.gov/PracticeDetails.aspx?ID=68&outcome=490#490>

LABRA DIAZ, Cynthia.

2011 «El modelo de policía comunitaria: el caso chileno.» Revista Chilena de derecho y ciencia política 3.1 (2011): 49-61.
<http://hdl.handle.net/10925/77>

LOAYZA GUZMÁN, Mauro Epifanio .

2017 La seguridad ciudadana en el distrito de San Juan de Miraflores. Tesis. Universidad César Vallejo. Lima: Escuela de Posgrado Universidad César Vallejo, 2017. Consulta: 12 de diciembre de 2018.
http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/6447/Loayza_GME.pdf?sequence=1&isAllowed=y

MEDINA ARIZA, Juanjo.

2011 Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana. Madrid: Edisofer, 2011.

MONTBRUN, Alberto.

2002 Artículo de Revista on line del 01 de febrero de 2002. Consulta: 01 de octubre de 2018.
<http://www.albertomontbrun.com.ar>
http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/policia_y_seguridad_modelos_en_marcha.pdf

MUJICA, Jaris y Nicanor ZEVALLOS.

2017 El crimen y la violencia en Lima metropolitana. Hipótesis de trabajo. Investigación. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Latin american Program, 2017. Consulta: 09 de marzo de 2019. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/lima_metropolitana_final.pdf

NAVARRO LEVANO, José Carlos.

2001 «UNMSM.» 2001. Consulta: 12 de agosto de 2018.
http://economia.unmsm.edu.pe/org/arch_doc/JNavarroL/publ/Guia-Instructor-ACE1.pdf

OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

2019 Indicadores para la gestión en seguridad ciudadana en Lima Sur. Reporte. Ministerio del Interior Perú. Lima, 2019. Consulta: 21 de marzo de 2019.

https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/reporte/archivos/INDICADORES_PARA_GESTION_LimaSUR.pdf

ORGANISMO DE EEUU PARA DESARROLLO INTERNACIONAL, (USAID).

2013 Policía Comunitaria. Concepto, métodos y escenario de aplicación. Ed. Programa para la convivencia ciudadana. Mexico DF.: USAID, 2013. Consulta: 14 de noviembre de 2018.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd_nsf/7A9ADDCC923BC03C05257F45005F29E6/\\$FILE/POLICIA_COMUNI.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd_nsf/7A9ADDCC923BC03C05257F45005F29E6/$FILE/POLICIA_COMUNI.pdf)

PILLHUAMAN CAÑA, Nelly, Julio RAMOS RAMIREZ y Guillermo VALLENAS OCHOA.

2010 «Percepción de Inseguridad ciudadana.» Revista de Investigación UNMSM 14.24 (2010): 351-368. Consulta: 05 de diciembre de 2018.
<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/7306/6412>

POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR.

2010 “Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria” publicado 17 de mayo de 2010. Consulta: 30 de setiembre de 2018.
<https://docplayer.es/68352558-Doctrina-institucional-sobre-policia-comunitaria.html>

POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR.

2013 Policía Comunitaria. Modelos de gestión. Ed. Policía Nacional del Ecuador. 2013. Informe. Consulta: 10 de noviembre de 2018.
<http://www.policiaecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Manual-Policia-Comunitaria.pdf>

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2014 Guía de orientación Metodológica para el patrullaje por sector en los gobiernos locales. Lima, 2014.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2014 Guía Metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las Comisarías de la Policía Nacional del Perú. Lima, 2014.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2013 Manual de Procedimientos Operativos Policiales. Lima: Policía Nacional del Perú, 2013.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2018 Resolución Ministerial N° 1361-2018-IN. Diario El Peruano 19 de noviembre de 2018.

RODRIGUEZ-VILLAMIZAR, L.

2017 «Inferencia causal en epidemiología.» RevIsta de salud pública (2017): 409-415.

ROTTEENBACHER DE ROJAS, Jan Marc, y otros.

2009 «Percepción de inseguridad ciudadana y su relación con la ideología política en una muestra de habitantes de la ciudad de Lima.» Revista Española de Investigación Criminológica 7 (2009): 1-22. Consulta: 06 de diciembre de 2018.
<https://reic.criminologia.net/index.php/journal/article/view/46>

SILLANO, Mauricio , Margarita GREEN y J ORTUZAR.

2006 «Cuantificando la Percepción de Inseguridad Ciudadana en Barrios de Escasos Recursos.» EURE 32.97 (2006): 17-35. 05 de 12 de 2018. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000300002>

SIMONS, Robert.

1995 Palancas de control “Cómo usan los gerentes sistemas novedosos de control para conducir la renovación estratégica”. Boston: Harvard Business School, 1995.

SUBIRATS, Joan, y otros.

2008 Análisis y gestión de políticas públicas. Primera Edición. Barcelona: Editora Ariel S.A., 2008.

UNICEF.

2011 Análisis causa raíz (ACR) Instrumento para la búsqueda e implementación de soluciones para evitar las muertes maternas, fetales o neonatales. Buenos Aires: UNICEF. Consulta: 20 de noviembre de 2018.

<https://www.unicef.org/argentina/spanish/Guia-ACR-Baja.pdf>

