

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**MEJORAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE PATRULLAJE INTEGRADO:
EXPERIENCIA DEL RÍMAC 2016-2018.**

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

AUTOR:

JAVIER EDWARD INFANTE REVILLA

ASESOR

Juan Eulogio Arroyo Laguna

LIMA PERÚ

Octubre, 2020

Resumen

No basta el conjunto de normas que se han venido promulgado en los últimos años para implementar y optimizar el patrullaje integrado Comisaría-Serenazgo; que tiene como actores directos al comisario y al Gerente de Seguridad Ciudadana; y, como entidades públicas, a la Policía Nacional de Perú y a la Municipalidad del Rímac. El presente trabajo busca solucionar el problema del deficiente servicio de patrullaje integrado para la Seguridad Ciudadana.

Se ha identificado como primera causa del problema el deficiente recurso humano, logístico y presupuesto; la segunda causa se refiere a la deficiente implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo, asumiendo como sub causas: la deficiente distribución de recursos y el deficiente compromiso a nivel del Estado para superar las dificultades generadas por el déficit de recursos; la tercera causa del problema es la deficiente coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana, considerando las sub causas: deficiente diagnóstico y estadísticas del delito, deficiente formulación de planes y determinación de indicadores de desempeño. En este contexto, la propuesta innovadora no debe tener un fundamento empírico y formularse de manera; que irremediamente culminarán en fracaso; en consecuencia, es necesario identificar la realidad problemática y la demanda de la comunidad por asistir; contextos que si son posibles de conocerlos por medio de la implementación de actividades de acercamiento y generación de confianza, como las conferencias, acciones cívicas, el propio patrullaje a pie donde el ciudadano ve de cerca al policía.

Palabras claves: Servicio de patrullaje integrado, recursos humanos, logísticos, presupuesto, acciones integradas, coordinación.

Abstract

The set of norms that have been promulgated in recent years to implement and optimize the integrated patrolling of the Commissariat-Serenade is not enough; which has as direct actors the commissioner and the Citizen Security Manager; and, as public entities, the National Police of Peru and the Municipality of Rímac. The present work seeks to solve the problem of the deficient integrated patrol service for Citizen Security.

Deficient human, logistic and budget resources have been identified as the first cause of the problem; the second cause refers to the deficient implementation of the integrated Police-Serenazgo actions, assuming as sub causes: the poor distribution of resources and the deficient commitment at the State level to overcome the difficulties generated by the resource deficit; The third cause of the problem is the poor coordination Commissioner-Management of Public Safety, considering the sub causes: Poor diagnosis and statistics of the crime, poor formulation of plans and determination of performance indicators. In this context, the innovative proposal should not have an empirical basis and be formulated in a manner; that will inevitably culminate in failure; consequently, it is necessary to identify the problematic reality and the demand of the community to attend; contexts that if possible to meet them through the implementation of outreach and trust building activities, such as conferences, civic actions, the patrol on foot where the citizen sees the police up close

Keywords: Integrated patrol service, human resources, logistics, budget, integrated actions, coordination.

Índice

Resumen	ii
Abstract.....	iii
Índice	iv
Introducción.....	vii
Capítulo 1: Situar el problema	1
1.1 Cadena de valor del proyecto de innovación y ubicación del posible problema.....	1
1.2 Información sobre el posible problema	4
Capítulo II: Definición y descripción del problema	13
2.1 Redacción de problema.....	13
2.2 Definición de conceptos claves en el problema.....	14
2.2.1 Seguridad y Estrategia.....	14
2.2.3 Seguridad Ciudadana.....	17
2.3 Evidencias del problema: Indicadores de desempeño	20
2.4 Identificación del contexto institucional y normativo relacionado con el problema.....	21
Capítulo III: Definición y descripción de las causas del problema identificado.....	26
3.1 Elección de un modelo causal y búsqueda sistemática de información o análisis causal primario.....	26
3.1.1 Causa 1: Deficientes recursos humanos, logísticos, presupuesto	26
3.1.2 Causa 2: Deficiente implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo.....	27
3.1.3 Causa 3: Deficiente coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana	28
3.2 Selección de una o más causas	28
3.3 Transformación de árboles de problemas a medios.....	29
3.3.1 Medio 1: Incremento de recursos humanos, logísticos y presupuesto.....	29
3.3.2 Medio 2: Efectiva implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo	30
3.3.3 Medio 3: Efectiva coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana	31

Capítulo IV: Análisis de las alternativas existentes.....	32
4.1 Análisis de alternativa existente 1	32
4.2 Análisis de alternativa existente 2	33
4.3 Análisis de alternativa existente 3	35
Capítulo V: Diseño de la intervención innovadora	36
5.1 Marco teórico de la intervención innovadora	36
5.2 Diseño específico de la intervención innovadora	38
5.3 Figura de matriz de innovación.....	41
Capítulo VI: Viabilidad de la intervención innovadora	50
6.1 Viabilidad financiera	50
6.2 Viabilidad Organizacional	51
6.3 Viabilidad normativa	52
6.4 Cuadro resumen	52
6.5 Validación operativa	53
Conclusiones.....	54
Recomendaciones	56
Referencias bibliográficas	58
Anexos.....	60
Índice de tablas	
Tabla 1: Articulación con los sistemas administrativos	3
Tabla 2: productos y resultados	4
Tabla 3: Situación en recursos y actividades de las Comisarías en la jurisdicción del distrito del Rímac.....	5
Tabla 4: Numero de serenos en la Municipalidad del Rímac.....	6
Tabla 5: Numero de cámaras de video vigilancia en el distrito del Rímac	7
Tabla 6: Número de vehículos existentes en la Municipalidad del Rímac.....	8
Tabla 7: Delitos por Comisaria de la jurisdicción policial del Rímac, año 2016	8
Tabla 8: Estadísticas de delitos en los periodos 2015 - 2016 - 2017 de la jurisdicción policial del Rímac.....	9

Tabla 9: Calles más requeridas entre enero y noviembre del 2017	11
Tabla 10: Programación de actividades del plan distrital de Seguridad Ciudadana del Rímac – 2018	12
Tabla 11: Medidas de prevención y control propuestas en el estudio del CEPAL	19
Tabla 12: Determinación del medio involucrado, actividades y tiempo	40
Tabla 13: Matriz de Innovación 1	41
Tabla 14: Selección de indicador.....	44
Tabla 15: Matriz de costeo e indicadores	46
Tabla 16: Viabilidad económica, normativa y organizacional	52



Introducción

Nuestro país viene enfrentando el crecimiento del índice delincencial en todo el territorio nacional, en algunos departamentos, provincias y distritos más que en otros; así también, algunas de las comunas, cuentan con recursos humanos, logísticos y económicos, otros no; sin embargo, el Estado Peruano, asumiendo esta problemática como una política pública, viene elaborando cada cinco años un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; documento en el cual, se plasma los objetivos estratégicos generales para el logro de la seguridad ciudadana.

Es importante tener en cuenta las estrategias de prevención precisadas en el Plan, entre ellas el patrullaje integrado; acción estratégica que, de acuerdo al Ministro del Interior de turno y Comandante General de la Policía, se implementan estrategias mediáticas para contrarrestar el incremento de la comisión de delitos, sin resultado positivo.

En consecuencia, es necesario efectuar un estudio objetivo sobre esta problemática, para sugerir las mejoras o los cambios lógicos y coherentes en la estrategia del patrullaje integrado; por lo tanto, el presente estudio titulado “Mejoramiento de la estrategia Patrullaje integrado: Experiencia del Rímac 2018”; conlleva una propuesta de solución como proyecto innovador.

La investigación consta de cinco capítulos; en el primero, se sitúa el problema de acuerdo a la cadena de valor analizada, se redacta la información referida al posible problema; en el capítulo II, se redacta y definen conceptos claves del problema, Evidencias del problema: Indicadores de desempeño, identificación del contexto situación relacionado con el problema; en el capítulo III, se define y describen las causas del problema identificado; en el Capítulo IV, se analizan las alternativas existentes; en el Capítulo V, se efectúa el diseño de la intervención innovadora; y, en el Capítulo VI se evalúa la viabilidad de la intervención innovadora; finalmente se anota la bibliografía consultada.

Capítulo 1: Situar el problema

1.1 Cadena de valor del proyecto de innovación y ubicación del posible problema

Nadja & Merten (2016), exponentes de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), precisaron cinco elementos significativos para identificar y desarrollar las cadenas de valor: Eficiencia del sistema, efectividad del producto, diferenciación del producto, normas socio ambientales y ambiente empresarial propicio (p. 3). Sin embargo, estos elementos no se observan en la realidad existente del sistema integrado que actualmente viene ejecutándose entre la Policía Nacional y el Serenazgo de las Municipalidades; peor aún, entre otras instituciones involucradas en el problema.

Se identifica el problema a nivel de producto en el deficiente servicio de patrullaje integrado Para la Seguridad Ciudadana. De un lado, existe la necesidad del Estado de proporcionar a las comisarías, los insumos necesarios en cuanto a recursos humanos, logísticos, y presupuesto que deben contar las Comisarías para la efectiva aplicación de este patrullaje; sin ello, la aplicación será deficiente, afirmación que es corroborada por los entrevistados 1, 2, 3, 4 y 5 quienes de forma unánime precisan que el patrullaje integrado actual carece de medios y existe una mala coordinación entre la policía y el serenazgo. Asimismo, el entrevistado 3 agregó que el Estado planteó una buena política, con objetivos estratégicos positivos; sin embargo, no tuvo en cuenta la realidad problemática de las Comisarías PNP respecto a recursos, presupuesto y un real diagnóstico de las causas que generan la inseguridad ciudadana. Por su parte el entrevistado 5 agregó que se percibe un marcado protagonismo entre el Comisario y el Gerente de Seguridad Ciudadana, lo que genera una deficiente coordinación y limita el accionar operativo del patrullaje integrado.

Asimismo, el entrevistado 2 precisó que es el Gerente Municipal quien intenta dirigir las acciones o estrategias operativas y gran parte de ellos en los municipios de Lima son civiles.

Con relación a los **procesos** de la cadena de valor, se despliega en la ejecución de las estrategias operativas de las comisarías y la Gerencia de Seguridad Ciudadana; y que, fundamentalmente se materializa en el Plan de Acción que cada institución elabora y ejecuta, no existiendo la denominada integración en el planeamiento, organización y ejecución. Asimismo, los estudios de incidencia delictiva y lugares de mayor incidencia (mapa del delito) son elaborados de forma independiente, generándose propuestas individuales y en algunos casos contrapuestas. Respecto a la instrucción, el sereno recibe capacitación por parte de la Gerencia, y no existe un programa de instrucción integrado; el trabajo con la comunidad, a través de la organización de comités y juntas vecinales, también se ejecuta de forma independiente; afirmación que es corroborada por las estadísticas y por los entrevistados 1, 2, 3, 4 y 5 al precisar que no ha sido posible articular un Plan de Acción conjunta entre la Policía Nacional a través de las Comisarías y la Gerencia de Seguridad Ciudadana, existiendo solo un patrullaje integrado deficiente realizado por un policía y un sereno como conductor, en una camioneta deteriorada de la Municipalidad.

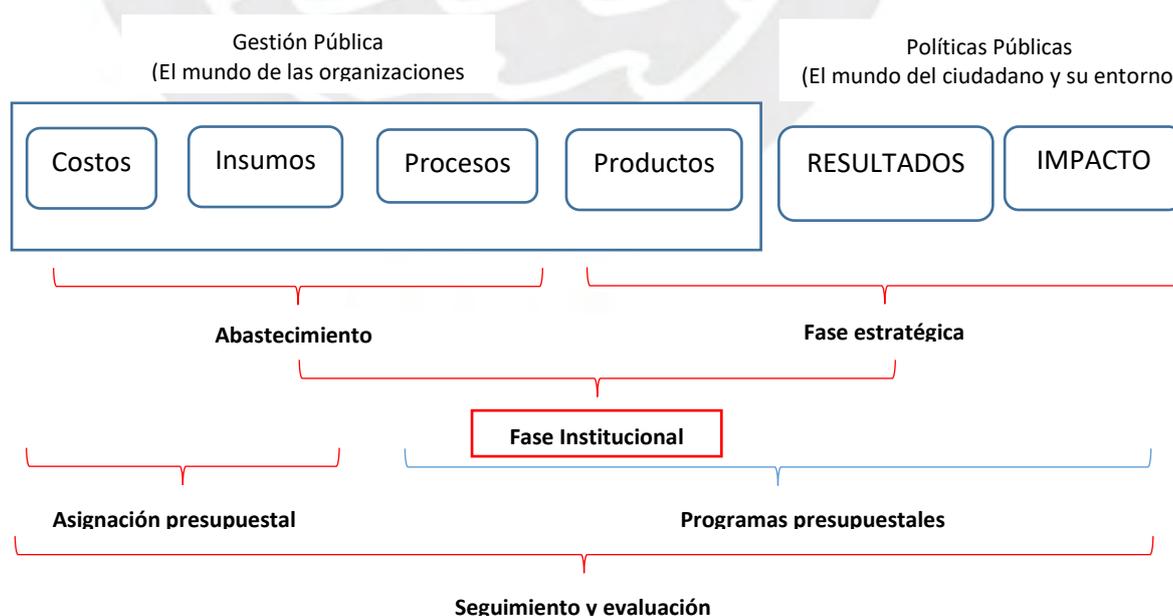
En relación al **producto**, refiere a la obligación y necesidad de ofrecer un servicio de calidad en relación a la seguridad ciudadana. Sin embargo, el deficiente diagnóstico y estadísticas cuestionadas de la comisión de delitos, la deficiente administración de recursos humanos, el deficiente servicio del patrullaje integrado, la deficiente coordinación del comisario y el gerente de Seguridad Ciudadana y la ineficacia de las estrategias operativas del Plan de acción para la seguridad ciudadana ponen de manifiesto el deficiente servicio de patrullaje integrado. Por lo tanto, el resultado que actualmente se observa es el incremento de la inseguridad ciudadana.

En este contexto, se asume como producto prioritario para el estudio, el deficiente servicio de patrullaje integrado, contexto que es corroborado por las estadísticas operativas que dan cuenta del incremento del índice delictivo en el distrito del Rímac; asimismo, los entrevistados 1, 2, 3, 4 y 5 han precisado que, tanto la policía del sector como la Gerencia de Seguridad Ciudadana del Rímac, elaboran sus planes de operaciones de forma individual; nunca se reúnen para coordinar acciones y, solo se envía un efectivo policial, una camioneta y un sereno como conductor para el patrullaje integrado.

Respecto a los **resultados**, pese a las estadísticas policiales y de la municipalidad del Rímac cuestionadas, que hacen ver una positiva acción integrada de la policía y el serenazgo, es real y observable que la inseguridad ciudadana y el nivel de desconfianza y temor en la población, siguen en incremento.

Es relevante señalar que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2019) relaciona la cadena de valor público con los sistemas administrativos.

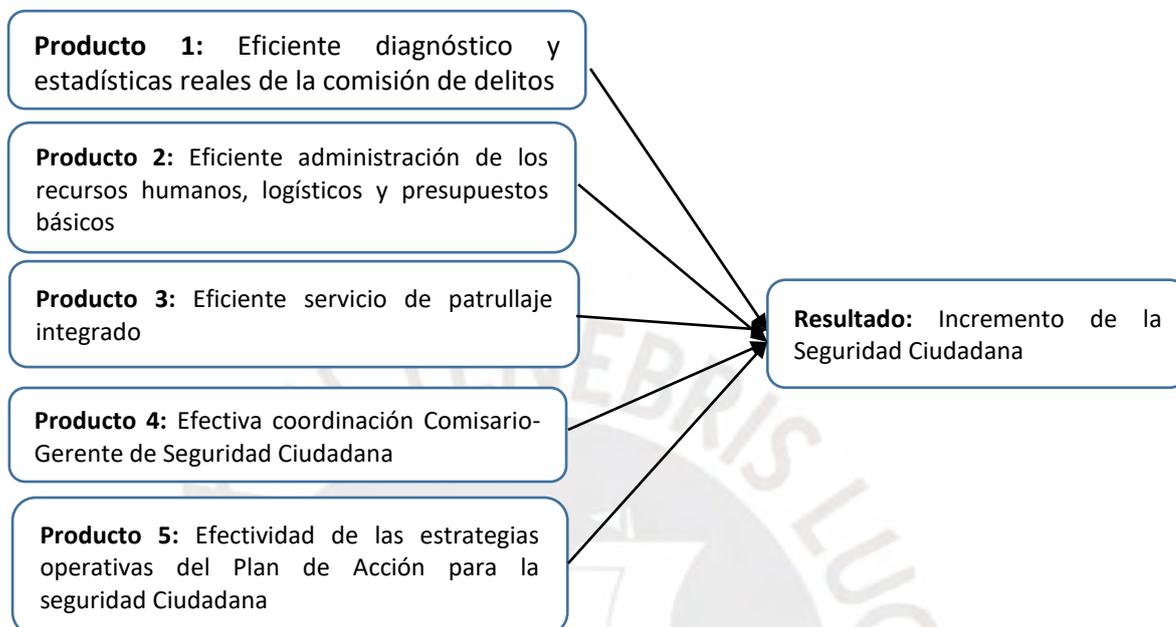
Tabla 1: Articulación con los sistemas administrativos



Fuente: CEPLAN (2019)

Así, se determinan cinco productos que viabilizan la acción integrada para la Seguridad Ciudadana.

Tabla 2: productos y resultados



Fuente: Elaboración propia

El problema se ha identificado a nivel de producto con un deficiente servicio de patrullaje integrado, generando la poca o nula efectividad de este servicio para incrementar la seguridad ciudadana.

1.2 Información sobre el posible problema

Respecto a la data existente por cada Comisaría de la jurisdicción del Rímac presentamos la siguiente tabla de recursos y actividades.

Tabla 3: Situación en recursos y actividades de las Comisarías en la jurisdicción del distrito del Rímac

Comisarías	Rímac	Manzano	Piedra Liza	Ciudad y campo	Flor de Amancaes	TOTAL
N° policías	109	79	52	80	54	178
N° y tipo de Unidades Móviles	06 Operativas (5 Camionetas SANGYONG y 01 Camioneta Nissan)	05 Camionetas y 01 Motocicleta	04 Camionetas Operativas (4 Camionetas SSANGYONG) 03 Camionetas Inoperativas	Total cuenta con 07 Camionetas Operativas (6 SANGYONG y 01 Hyundai Santa Fe).	04 Camionetas	26 camionetas
Actividades programadas	Las actividades programadas que desarrolla la Comisaría y las acciones de prevención son: Juntas Vecinales (38) Red de Cooperantes (10) Club de Menores (30) Patrullas Juveniles (0) Policía Escolar (256 de los cuales 198 son mujeres y 58 son varones, pertenecientes a 4 Instituciones Educativas Estatales) BAPES (30; 28 mujeres y 2 hombres)	Las actividades programadas que desarrolla la Comisaría y las acciones de prevención son: Juntas Vecinales (66) Red de Cooperantes (0) Club de Menores (1) Patrullas Juveniles (0) Policía Escolar (250 de los cuales 50 son mujeres y 200 son varones, pertenecientes a 3 Instituciones Educativas Estatales) BAPES (30; 20 mujeres y 10 hombres)	Las actividades programadas que ejecuta la Comisaría y las acciones de prevención son: Juntas Vecinales (114) Red de Cooperantes (100) Club de Menores (100) Patrullas Juveniles (0) Policía Escolar (99 de los cuales 50 son mujeres y 44 son varones, pertenecientes a 2 Instituciones Educativas Estatales y 1 Institución Privada) BAPES (24; 18 mujeres y 6 hombres)	Las actividades programadas que ejecuta la Comisaría y las acciones de prevención son: Juntas Vecinales (41) Red de Cooperantes (49) Club de Menores (88) Patrullas Juveniles (0) Policía Escolar (505 de los cuales 250 son mujeres y 255 son varones, pertenecientes a 5 Instituciones Educativas Estatales) BAPES (34; 28 mujeres y 6 hombres)	Las actividades programadas que desarrolla la Comisaría y las acciones de prevención son: Juntas Vecinales (31) Red de Cooperantes (1) Club de Menores (1) Patrullas Juveniles (0) Policía Escolar (140 de los cuales 60 son mujeres y 80 son varones, pertenecientes a 3 Instituciones Educativas Estatales) BAPES (22; 12 mujeres y 10 hombres)	290 juntas vecinales 160 red de cooperantes 220 club de menores Ninguna patrulla juvenil

Patrullaje integrado	La Comisaría del Rímac realizará 42 Patrullajes Integrados en forma trimestral, en la modalidad: A Pie, Motorizado y Vehículo, en el horario de 07:00 a 15:00 y de 15:00 a 23:00 horas	La Comisaría del Manzano realizará 42 Patrullajes Integrados en forma trimestral, en la modalidad: A Pie, Motorizado y Vehículo, en el horario de 07:00 a 15:00 y de 15:00 a 23:00 horas.	La Comisaría de Piedra Liza realizará 12 Patrullajes Integrados en forma trimestral, en la modalidad: A Pie, Motorizado y Vehículo, en el horario de 07:00 a 15:00 y de 15:00 a 23:00 horas.	La Comisaría de Ciudad y Campo realizará 12 Patrullajes Integrados en forma trimestral, en la modalidad: A Pie, Motorizado y Vehículo, en el horario de 07:00 a 15:00 y de 15:00 a 23:00 horas.	La Comisaría de Flor de Amancaes realizará 12 Patrullajes Integrados por año, 6 en forma trimestral, en la modalidad: A Pie, Motorizado y Vehículo. La frecuencia es 2 por mes y en horario de mañana, tarde y noche.	Proyección 120 patrullajes integrados.
-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

Fuente: Apreciación de Situación y Memoria anual de las Comisarías de la jurisdicción del Rímac.

Con relación a la información del Serenazgo en la Municipalidad del Rímac se presentan las siguientes tablas de recursos y actividades.

Tabla 4: Número de serenos en la Municipalidad del Rímac

DENOMINACIÓN	CANTIDAD
Jefe de operaciones	1
Supervisores	5
Adjunto de supervisores	3
Sereno chofer	10
Sereno motorizado	23
Sereno a pie	40
Video cámara	7
Radio operador	6
TOTAL	95

Fuente: Municipalidad del Rímac (2018). Plan Local de seguridad Ciudadana 2018

Tabla 5: Número de cámaras de video vigilancia en el distrito del Rímac

NÚMERO	ASIGNACIÓN	LUGAR	CÁMARA	ESTADO ACTUAL
Cámara 1	Canal 1	Amancaes con Alcázar	DOMO	Operativo
Cámara 2	Canal 2	24 de Junio con Pasaje 7	DOMO	Operativo
Cámara 3	Canal 3	General Vidal con Pizarro	DOMO	Inoperativo
Cámara 4	Canal 4	Comité 13	DOMO	Inoperativo
Cámara 5	Canal 5	Paradero de la B	DOMO	Inoperativo
Cámara 6	Canal 6	Amancaes con H. Zevallos	DOMO	Operativo
Cámara 7	Canal 7	Braulio con Valle Riestra	DOMO	Inoperativo
Cámara 8	Canal 8	Guardia Republicana con Tarapacá	DOMO	Operativo
Cámara 9	Canal 9	C. Amancaes con Antón Sánchez	DOMO	Operativo
Cámara 10	Canal 10	Descalzo con Paseo de Aguas	DOMO	Operativo
Cámara 11	Canal 12	San Antonio con Pasaje Muñoz	DOMO	Inoperativo
Cámara 12	Canal 14	Cajatambo con Calle 1	DOMO	Retirada
Cámara 13	Canal 16	Alcázar cuadra 6	FIJA*	Operativo
Cámara 14	Canal 17	Tacna con Viru	DOMO	Operativo
Cámara 15	Canal 18	Tacna con Guardia Republicana	DOMO	Operativo
Cámara 16	Canal 19	Centro de comunicaciones	DOMO	Operativo
Cámara 17	Canal 20	Alcázar con Morro de Arica	DOMO	Operativo
Cámara 18	Canal 21	Local comunal	DOMO	Operativo
Cámara 19	Canal 22	Paz Soldán con Eduardo Dibós	DOMO	Operativo
Cámara 20	Canal 23	Backus	DOMO	Operativo
Cámara 21	Canal 24	Estadio de Cristal	DOMO	Operativo
Cámara 22	Canal 26	Amances con el Sol	DOMO	Inoperativo
Cámara 23	Canal 27	Amancaes con 24 de Junio	DOMO	Operativo
Cámara 24	CCVTV4 (CANAL1)	Cancha Atahualpa	DOMO	Operativo
Cámara 25	CCVTV4 (CANAL2)	Parque La Guitarra	DOMO	Operativo
Cámara 26	CCVTV4 (CANAL3)	Estadio Villanueva	DOMO	Inoperativo
Cámara 27	CCVTV4 (CANAL25)	Huerta Guinea	DOMO	Operativo
Cámara 28	CCVTV4 (CANAL4)	Paradero de la A.	DOMO	Operativo
Cámara 29	CCVTV4 (CANAL5)	Parque Valderrama	DOMO	Operativo
Cámara 30	CCVTV4 (CANAL6)	Parque de Tondero	DOMO	Inoperativo
Cámara 31	CCVTV4 (CANAL9)	Marañón con Gastañeta	DOMO	Operativo
Cámara 32	CCVTV4 (CANAL11)	Loreto con Trujillo	DOMO	Operativo
Cámara 33	CCVTV4 (CANAL13)	Municipalidad del Rímac	DOMO	Operativo
Cámara 34	CCVTV4 (CANAL12)	Trujillo con Cajamarca	DOMO	Inoperativo
Cámara 35	CCVTV4 (CANAL7)	Huascarán	DOMO	Inoperativo
Cámara 36	CCVTV4 (CANAL8)	Guardia Republicana con Bentín	DOMO	Inoperativo
Cámara 37	CCVTV GERENCIA	Hall CECOM	FIJA*	Operativo
Cámara 38	CCVTV GERENCIA	Exterior de SECOM	FIJA*	Operativo
Cámara 39	CCVTV FORTALEZA	Jirón Trujillo	DOMO	Operativo
Cámara 40	CCVTV FORTALEZA	Paseo de Aguas	DOMO	Operativo
Cámara 41	CCVTV FORTALEZA	Túnel Santa Rosa	DOMO	Operativo
Cámara 42	CCVTV FORTALEZA	Condominio Alameda	FIJA	Operativo

Fuente: Municipalidad del Rímac (2018). Plan Local de seguridad Ciudadana 2018

Tabla 6: Número de vehículos existentes en la Municipalidad del Rímac

DENOMINACIÓN	CANTIDAD	ESTADO
Camionetas marca FOTON	6	OPERATIVAS
Motos marca HONDA	15	OPERATIVAS
Bicicletas	3	REGULAR

Fuente: Municipalidad del Rímac (2018). Plan Local de seguridad Ciudadana 2018

En síntesis, la Municipalidad del Rímac tiene un total de 95 efectivos en su Serenazgo, 42 cámaras, de las cuales 30 están operativas, 6 vehículos y 15 motos, con los cuales cumple sus funciones, en un distrito que el año 2016 tuvo 3,648 delitos.

Tabla 7: Delitos por Comisaria de la jurisdicción policial del Rímac, año 2016

ESTADÍSTICAS POLICIALES 2016						
N°	MODALIDADES	RÍMAC	CIUDAD Y CAMPO	PIEDRA LIZA	MANZANO	FLOR DE AMANCAES
1	Homicidio	2	0	0	1	0
2	Homicidio calificado	0	0	0	0	0
3	Sicariato	0	0	0	0	0
4	Extorsión	0	0	0	0	3
5	Micro comercialización de drogas	42	3	0	8	4
6	Tenencia ilegal de armas	3	0	0	0	0
7	Aborto	0	0	0	0	0
8	Lesiones	99	25	6	4	59
9	Exposición y abandono de personas en peligro	0	0	0	0	0
10	Hurto (simple y agravado)	173	0	178	289	85
11	Robo (simple y agravado)	221	183	95	101	50
12	abigeato	0	0	0	0	0
13	Estafa	3	0	4	4	6
14	Apropiación ilícita	0	0	0	0	0
15	Usurpación	0	0	0	1	3
16	Delitos contra la Libertad sexual	9	36	7	1	41
17	Omisión a la asistencia familiar	1	7	0	1	6
18	Delitos contra la fe pública	3	0	3	0	3
19	Falsificación de moneda	0	0	0	0	0
20	Faltas contra las personas	36	20	12	78	46
21	Faltas contra el Patrimonio	48	14	0	36	1
22	Violencia familiar	124	434	106	445	226
23	Pandillaje pernicioso	0	0	0	88	0
24	otros	140	0	7	5	9

Fuente: DIVTER Norte 3

Entre los años 2015 y 2017 los delitos han aumentado en el distrito del Rímac: fueron en total 2,845 el 2015, el año 2016 2,103 y el 2017 llegaron a 3,648

Tabla 8: Estadísticas de delitos en los periodos 2015 - 2016 - 2017 de la jurisdicción policial del Rímac

ESTADÍSTICAS POLICIALES 2015, 2016 Y 2017				
N°	MODALIDADES	2015	2016	2017
1	Homicidio	2	4	3
2	Homicidio calificado	0	0	0
3	Sicariato	0	0	0
4	Extorsión	0	0	3
5	Micro comercialización de drogas	211	84	57
6	Tenencia ilegal de armas	16	8	3
7	Aborto	0	0	0
8	Lesiones	178	161	193
9	Exposición y abandono de personas en peligro	0	0	0
10	Hurto (simple y agravado)	273	302	725
11	Robo (simple y agravado)	938	624	650
12	abigeato	0	0	0
13	Estafa	11	4	17
14	Apropiación ilícita	4	2	0
15	Usurpación	0	0	4
16	Delitos contra la Libertad sexual	66	107	94
17	Omisión a la asistencia familiar	43	51	15
18	Delitos contra la fe pública	3	13	9
19	Falsificación de moneda	0	0	0
20	Faltas contra las personas	170	90	192
21	Faltas contra el Patrimonio	470	250	99
22	Violencia familiar	440	380	1335
23	Pandillaje pernicioso	0	0	88
24	otros	20	23	161
		2845	2103	3648

Fuente: DIVTER Norte 3

Por otro lado, el Centro de Comunicaciones (CECOM) del distrito del Rímac durante el año 2018 ha recibido un total de 9,786 llamadas denunciando la comisión de un hecho delictuoso. El mes de noviembre recibió 926 llamadas. El mes con menor incidencia de llamadas fue junio con 497 y el de mayor fue setiembre con 1,325 llamadas. En resumen, el promedio mensual es de 886 por mes. Pensando en la extensión territorial del distrito se

estima que el Rímac presenta 824 llamadas por km²; proyectándolo por habitantes se obtiene 59 llamadas por cada mil habitantes (acumulado anual).

De enero a noviembre, existe una ligera concentración de llamadas (3,202) de 19:00 a 23:00 horas, seguida por la tarde, de 13:00 a 18:00 hrs. con 2,884; sin embargo, es en la madrugada donde se obtiene la menor cantidad de llamadas con 1,580. En cuanto a los días de la semana, hasta noviembre, los sábados y domingos presentan mayores incidencias de llamadas (1,514 y 1,739 respectivamente) siendo los lunes y martes los días con menores incidencias de llamadas (1,238 y 1,126 respectivamente).

A todo esto, podemos imaginar que los motivos de las llamadas son diversos, sin embargo, al momento de agruparlos en categorías asociadas a la seguridad ciudadana encontramos que los mayores tráficos de llamadas se refieren a afectaciones de la tranquilidad, el orden público y las normas de convivencia vecinal, llamadas contravenciones. Aquí la cifra alcanza a 2,782 llamadas. El segundo lugar se hallan las intervenciones referidas a normatividad municipal (ruidos molestos, obras de construcción o ambulantes); este tipo denominado infracciones municipales alcanzan a 2,477 llamadas. De ahí encontramos todas las operaciones realizadas por el personal para brindar el servicio de seguridad ciudadana, todas estas utilizando los números del CECOM para desplazamientos, coordinaciones y derivaciones, la cifra alcanza a 1,382. Asimismo, se registra un importante número de intervenciones relacionadas a ebrios, grescas callejeras, ruidos molestos, vehículos mal estacionados y auxilio médico, entre otros, que hacen que el trabajo sea intenso y requiera un mayor número de camionetas y motos a fin de intensificar los patrullajes y brindar un mejor servicio a la comunidad (p. 18).

Tabla 9: Calles más requeridas entre enero y noviembre del 2017

LAS 20 CALLES MAS REQUERIDAS	HECHOS PUNIBLES EN GENERAL	INCIDENCIAS DELICTIVAS	CONTRAVENTORES AL ORDEN PUBLICO	PREVENCION EN SEGURIDAD	SERVICIO A LA COMUNIDAD	INFRACCIONES MUNICIPALES	LLAMADAS PERTURBADORAS	OTRAS INTERVENCIONES	TOTAL
ALCAZAR SAMUEL	9	2	116	49	110	216	266	920	1688
FLORIDA	5	2	83	7	13	75	4	45	234
AMANCAES	2	2	64	8	23	66	4	54	223
TACNA PROLONGACION	6	8	65	48	7	32	4	63	233
UNIDAD VECINAL	1	0	123	4	7	67	2	2	206
PIZARRO FRANCISCO	5	5	53	18	12	82	2	18	195
PALOMARES	4	1	99	6	4	57	2	9	182
EL SOL	0	2	48	8	6	56	3	37	160
LA CAPILLA	1	1	55	13	3	57	0	9	139
SAN JUAN DE AMANCAES	1	0	70	1	6	50	0	1	129
CASTILLA MARISCAL	2	2	74	5	5	40	1	2	131
RESTAURACION	1	0	52	2	2	67	3	7	134
TRUJILLO	0	0	53	10	15	41	0	15	134
FLOR DE AMANCAES	0	0	48	3	7	48	0	21	127
TARAPACA	3	2	46	8	6	40	1	11	117
ENCALADA	1	0	61	2	6	21	3	36	130
MARAÑON	1	0	21	9	11	24	0	45	111
COVIRIMAC	0	0	57	2	2	25	0	3	89
ANTARES	1	0	35	7	5	41	0	11	100
HUASCAR MONITOR	1	3	36	9	5	39	1	3	97

Fuente: Municipalidad del Rímac (2018). Plan Local de Seguridad Ciudadana 2018

Según las estadísticas policiales de denuncias en los últimos tres años se puede observar en términos generales que hay un incremento de denuncias de más del 100% en el año 2017 en relación a los años 2015 y 2016. Esto nos indica que los delitos y faltas se han incrementado particularmente en lo que se refiere al robo, hurto y violencia familiar, que son los que más denuncias tienen. La otra conclusión es que las personas, al sufrir algún tipo de hecho delincencial, dejan constancia del mismo con la denuncia respectiva (Documento, año:18). Los delitos que han tenido un incremento en relación a los años anteriores son los siguientes: lesiones, hurtos (simple y agravado), robo (simple y agravado), estafa, faltas contra las personas, violencia familiar y el pandillaje pernicioso (p. 18).

La Municipalidad del Rímac (2018) precisa que, si bien es cierto en algunos indicadores ha habido disminuciones cuantitativas, también es cierto que no señalan ningún

tipo de mejora en cuanto a disminución de los índices de violencia y de percepción de inseguridad.

Tabla 10: Programación de actividades del plan distrital de Seguridad Ciudadana del Rímac –2018.

N°	ACTIVIDAD		UNIDAD DE MEDIDA	META 2017	TRIMESTRE				RESPONSABLE
					1	2	3	4	
1	PRESENTACION DEL PLSC 2018 CON MATRIZ DE ARTICULACION DEL PP0030 Y REPORTE SIAF 2018		Plan	1	1	0	0	0	CODISEC PNP
2	ACTUALIZACION Y ARTICULACION DEL PLSC 2018		Plan	1	1	0	0	0	CODISEC PNP
3	ASISTENCIA DEL SECRETARIO TECNICO Y EL RESPONSABLE DE PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD		Personas	4	2	0	2	0	CODISEC MUNICIPALIDAD
4	PATRULLAJE INTEGRADO		Plan	4	1	1	1	1	PNP SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD
			Ejecución	480	120	120	120	120	
5	OPERATIVOS CONJUNTOS		Plan	1	1	0	0	0	PNP SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD
			Ejecución	8	2	2	3	1	
6	RECUPERACION DE ESPACIOS PUBLICOS		Plan	1	1	0	0	0	SEGURIDAD CIUDADANA Y OBRAS DE LA MUNICIPALIDAD
			Ejecución	1	0	0	1	0	
7	PROGRAMAS PREVENTIVOS	JUNTAS VECINALES	Plan	1	1	0	0	0	PNP SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD
			Ejecución	1	1				
		BAPEs	Plan	1	1	0	0	0	
			Ejecución	1	1				
		RED DE COOPERANTES	Plan	1	1	0	0	0	
			Ejecución	1	1				
8	SESIONES ORDINARIAS		Sesión	12	3	3	3	3	SECRETARIA TECNICA
9	MECANISMOS DE CONSULTA DEL PLSC		Audiencia Pública	4	1	1	1	1	SEGURIDAD CIUDADANA E IMAGEN DE LA MUNICIPALIDAD
10	EVALUACION DE INTEGRANTES DEL CODISEC		Evaluación	4	1	1	1	1	SECRETARIA TECNICA
11	PUBLICACION	PLSC 2018 APROBADO	Publicación	1	0	1	0	0	UNIDAD DE INFORMATICA
		DIRECTORIO	Publicación	1	0	1	0	0	
		EVALUACION DE MIEMBROS	Publicación	4	1	1	1	1	
		ACUERDOS	Publicación	12	3	3	3	3	
12	RECURSOS FORMULADOS DEL PP0030 EN EL MODULO DE PROGRAMACION Y FORMULACION SIAF-SP-2019		Formulación	1	0	1	0	0	CODISEC AREA DE PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD
13	PATRULLAJE MUNICIPAL		Plan	1	1	0	0	0	SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD
			Ejecución	600	150	150	150	150	
14	INFORMES TRIMESTRALES		Formulación	4	1	1	1	1	CODISEC
15	EJECUTAR CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACION CAMBIA UN JUGUETE DE ARMA POR UN JUGUETE PARA ARMAR		Campañas	2	0	1	0	1	SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD
16	CHARLAS DE CAPACITACION EN EL TEMA DE: TRATA DE PERSONAS, DIRIGIDO A INSTITUCIONES EDUCATIVAS EMBLEMATICAS, NIVEL SECUNDARIA		Charla	2	0	1	0	1	SEGURIDAD CIUDADANA DE LA MUNICIPALIDAD

Fuente: Municipalidad del Rímac (2018). Plan Local de seguridad Ciudadana 2018

Capítulo II: Definición y descripción del problema

2.1 Redacción de problema

Según el Informe 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina el delito y la violencia constituyen obstáculos graves para el desarrollo humano. Esta población los considera como problemas primordiales en los reportes de opinión pública y en sus permanentes denuncias de los servicios públicos; los reconoce como factores que influyen de forma negativa en el transcurso de su vida, su colectivo y sus organizaciones (PNUD, p. 3). Asimismo, la inseguridad ciudadana y sus diferentes representaciones constituyen una permanente dificultad en el desarrollo personal y colectivo, en todos los países. En consecuencia, el amparo de la vida, la integridad física y material de los habitantes, representan elementos primordiales, para el desarrollo de sus capacidades y practicar de forma segura, sus libertades (p. 7).

A partir del 2010, la inseguridad ciudadana constituye el fundamental problema a solucionar en Lima; de acuerdo al estudio de percepción, ejecutado por Lima Cómo Vamos (2017) a los ciudadanos de la capital. Este tema fue señalado por el 75.4% de moradores que precisan sentir la percepción de inseguridad; sin embargo, este problema viene incrementándose desde muchos años atrás. En este contexto, para ubicar objetivamente la cadena de valor y el problema, es necesario identificar y describir la normatividad que sustenta la función policial y del Serenazgo, en el marco de la Seguridad Ciudadana.

El Rímac (2018) es uno de los 43 Distritos de la Provincia de Lima, en el Perú. Representa el segundo Distrito más antiguo del Perú y desde el año 2015 fue reconocido por la UNESCO como “Ciudad Patrimonio Mundial”, constituyéndose en el único Distrito con esta declaración en el ámbito nacional. Se encuentra limitado por el Norte con el distrito de Independencia, al Este con el distrito de San Juan de Lurigancho, al Sur con el Cercado de

Lima y al Oeste con el distrito de San Martín de Porres. Conocido también como "bajo el puente", es uno de los distritos más emblemáticos de Lima Metropolitana con vías de tránsito de personas de origen sevillana. El río Rímac limita la localidad del Cercado de Lima, pero aun así comparte el denominado Centro histórico de Lima (p. 4).

El Municipio del Rímac (2018) expresa que, la infraestructura de las viviendas vienen siendo condicionadas por el incremento de los habitantes, existiendo una infraestructura moderna con la edificación de Conjuntos Habitacionales como: Vesco y Líder, que alojan a más de 3,000 familias produciendo un modelo de renovación a la citada jurisdicción; también existen otros proyectos de inversión de infraestructura como: en la Av. Tarapacá con Totorita, para la edificación de un Conjunto Habitacional; además existen las ya conocidas urbanizaciones: La Florida, Leoncio Prado, Ciudad y Campo, El Bosque, El Manzano, Palomares, Villa Campa y Ventura Rossi (p. 4).

En este panorama, se ha reconocido como problema público el deficiente servicio de patrullaje integrado Policía-Serenazgo, lo que determina un patrullaje o producto de baja calidad a la ciudadanía, con el consiguiente bajo impacto sobre la seguridad.

2.2 Definición de conceptos claves en el problema

2.2.1 Seguridad y Estrategia

La **seguridad** está constituida por un grupo de normas de prevención y operativas, que incluye la descripción de procedimientos, programas, sistemas, y diferentes elementos de seguridad y protección, direccionados a eliminar, disminuir y supervisar los efectos que producen las acciones criminales o hechos de emergencia, en las personas y bienes.

Méndez y Suárez (2007) (como se citó en Huerta y De Bourg, 2009) indicaron que la estrategia se relaciona directamente con el mecanismo de asumir decisiones; y que, a la vez, se relaciona con el conocimiento en sus diferentes niveles; por el logro de objetivos concretos (p. 117).

Porter, (como se citó en Huerta y De Bourg, 2009), precisan que el uso de la estrategia guarda correspondencia con asumir algo diferente; es decir, asumir la ejecución de acciones sin mayor análisis, pero de manera diferente a sus adversarios, con la finalidad de lograr un objetivo. La significancia se encuentra en realizar mayores actividades con pocos recursos, supervisando estos recursos, para conocer los elementos semejantes y agruparlos, direccionándolos al logro de un servicio óptimo y a la elaboración de ventajas competitivas (p. 118).

Para la Policía Nacional del Perú la Estrategia policial, constituyen un conjunto de lineamientos maestros de gestión a mediano y largo plazo, que permiten la elaboración de la misión (imagen actual) de las diferentes dependencias policiales, para el logro de los objetivos planteados.

2.2.2. Prevención del delito

La estrategia de prevención se relaciona con los factores sociales, de la comunidad específica o situacional. Para ello, es relevante emplear la teoría de los factores de riesgo, la misma que permitirá desarrollar cada uno de estos factores.

La **prevención social** actúa en los componentes de riesgo personal o psicológico y social, éste último, se relaciona con la pobreza y marginalidad. Estos elementos tienen y deben estar direccionados a agrupaciones de personas que se encuentran en un evidente peligro social, propiciado en el ambiente familiar, (prevención anticipada de la agresión intrafamiliar) pasando por la educación (Intervención ante problemas suscitados en la

escuela) o la salud (situaciones de nutrición infantil); cabe precisar que, la prevención social sería una acción no específica en la búsqueda de la seguridad; toda vez que, la seguridad podría ser un efecto a largo plazo de la intervención de políticas estatales.

La **prevención comunitaria** une los componentes de la prevención social y situacional; constituyéndose en una intervención local, denominada también de barrio. Podemos citar por ejemplo, las actividades estratégicas de policía comunitaria, la instauración de comités de vigilancia, formulación de proyectos concretos e inmediatos dirigidos a la prevención social y situacional.

La **prevención situacional** actúa en los elementos de proximidad o ambientales, se relaciona directamente con las acciones de violencia y los hechos delictuosos. Su práctica y desarrollo se produce en el medio urbano (mejoras en la iluminación, recuperación de espacios públicos), actividades de pacificación y de vigilancia, favorable para la comunidad local; pudiendo ser direccionados a lugares especiales. La prevención situacional se antepone al pensamiento analítico del trasgresor, disminuyendo o eliminando sus posibilidades de acción ilícita; por ejemplo, la implementación de enrejados, tranqueras y alarmas; Sin embargo, es importante tener en cuenta que la acción del infractor es completamente dinámica, buscando evadir las vallas; por lo tanto, la acción situacional tiene que ser flexible de revisión, adecuación y actualización constante.

La prevención comunitaria tiene como estrategia la aplicación del “vecindario seguro”; considerando fundamentalmente el criterio de comunidad que implica los factores social y situacional; La visión comunitaria implica también la correspondencia entre policía y comunidad; en ella intervienen la creación, organización, desarrollo y funcionamiento de las juntas vecinales y las actividades que realiza la policía en el barrio, por medio de proyectos y programas.

2.2.3 Seguridad Ciudadana

La seguridad ciudadana no implica únicamente la lucha contra la delincuencia; por el contrario, corresponde a la producción o formación de un ambiente aparente y favorable para la convivencia pacífica de los moradores. No constituye una responsabilidad única de la policía, serenos o ronderos; involucra, además a los pobladores del barrio o localidad y a las instituciones del Estado; se prioriza en las actividades de prevención y control de factores que generan el crimen, la violencia e inseguridad; requiriendo la intervención efectiva del poder judicial, optimización de los servicios estatales (Perú, 2003: 163).

De la revisión bibliográfica se desprende que se tienen dos maneras de enfrentar el problema de la inseguridad, teniendo en cuenta a los Estados latinoamericanos; la primera mediante actividades de control y represión, que bien puede complementarse con la privatización de la seguridad; la segunda guarda relación con la prevención y gobernabilidad; es decir, desde el nivel del Estado quien debe elaborar políticas sociales, comunales y de control que se sustenten y orienten en el bienestar de la comunidad.

La primera proposición control-represión y privatización de la seguridad, se sustenta en una investigación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estableciendo que la población de latino américa ha enfrentado la violencia y el crimen, con estrategias orientadas a la represión penal; Es decir, el estado enfrentó el problema desde una trilogía “policía-justicia-prisión”, priorizando el control y la represión; la prevención quedo en un segundo plano; en consecuencia, esta acción conllevó a identificar nuevas modalidades delictivas para elaborar o modificar la norma penal y las sanciones; pero, al aumentar las penas, se produjeron nuevos actores delictivos (niños, jóvenes) que conlleva a construir o modificar la infraestructura de los penales para albergar el incremento de los infractores en la calidad de niños y jóvenes. En este contexto, la CEPAL, asume que esta estrategia no ha solucionado la problemática; por el contrario, la criminalidad y

particularmente los asesinatos se han elevado en Latinoamérica (Arraigada y Godoy, 1999: 27).

También, la impunidad viene incrementándose por la deficiente actividad de las unidades policiales, sistema judicial y el hacinamiento en los penales que alberga altos porcentajes de procesados o inocentes. Ante la deficiente acción del estado para asumir el control efectivo de esta realidad, se da lugar a empresas o entidades que ofrecen sus servicios de seguridad, de esta forma se da opción a la privatización de la seguridad (Carrión, 2004: 158).

Las opiniones contrarias que se ponen de manifiesto a este enfoque, ponen relevancia a la creencia que, la policía es el responsable exclusivo de la problemática y no asumir otros factores que explican y condicionan la violencia (Arraigada y Godoy, 1999: 28).

La segunda proposición de prevención, gobernabilidad y políticas de amparo ciudadano, asumen la necesidad y prioridad de atender la problemática, mediante la implementación de actividades integrales (Arraigada y Godoy, 1999:28-29). Al aceptar diferentes formas de violencia (categorías) en la comisión de los delitos; entonces, la intervención debe estar direccionada a la promoción y realización de acciones que se apliquen en cada componente; de esta manera, se formulan políticas sociales, comunales y de control descentralizadas, orientadas a salvaguardar a las personas mediante acciones de prevención (Centro de investigación parlamentaria, 2005: 8).

Es relevante citar la experiencia de la ciudad de Cali-Colombia, donde se implementó estrategias de prevención por medio del trabajo, educación y participación a nivel nacional, regional, comunal, teniendo en cuenta a los integrantes del hogar, Instituciones Educativas, jóvenes y féminas; y se adoptaron actividades para viabilizar los sistemas policial, judicial y carcelario. Los resultados fueron: la disminución de víctimas por homicidios a un 30% en un lapso de tiempo de 5 años, en Bogotá del 50%; También, se fortaleció políticas en cuanto

a la normatividad legal relacionadas al uso y control de armas de fuego y estudios relacionados con la violencia, y del resultado de estos estudios, proponer soluciones lógicas y coherentes (Centro de investigación parlamentaria, 2005: 8).

En el Perú, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), en concordancia con el Acuerdo Nacional, se encontraría en la propuesta del inicio de la implementación del modelo integral descentralizado. Pero es necesario el fortalecimiento de un cuadro institucional y estratégico apropiado a la realidad. Este cuadro, aunado a la voluntad política, puede armonizar ejecutar los cambios necesarios para el logro de este modelo (Centro de investigación parlamentaria, 2005: 8).

Las proposiciones constituyen alternativas de control, pero secundarias a las actividades de prevención. En consecuencia, la prevención es prioritaria. De esta forma, se describen las actividades que recomienda el estudio de la CEPAL y otros estudios de investigación en la Tabla 11 (Arraigada y Godoy, 1999: 30-39) y otras acciones y ejemplos.

Tabla 11: Medidas de prevención y control propuestas en el estudio del CEPAL

Medidas de Prevención	Medidas de Control
Educación: <ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la deserción educativa • Educación para la paz y solución de problemas 	Innovaciones del sistema policial: <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización de la policía • Implementación de tecnologías • Mejoramiento en el tratamiento de la comunidad
Comités vecinales de seguridad ciudadana.	Innovaciones Judiciales: <ul style="list-style-type: none"> • Modificar y adecuar los procedimientos • Reevaluación de la proporcionalidad de las sanciones penales y de su aplicación para eliminar la impunidad.
Combatir la pobreza y desigualdad: <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de empleo (especialmente para jóvenes y mujeres) • Programas para niños y jóvenes (tanto para los que están en riesgo como para los que han delinquido por primera vez) • Políticas de fortalecimiento de la familia 	Innovaciones en sistema penitenciario: <ul style="list-style-type: none"> • Optimizar el uso del tiempo para la educación, el trabajo y el apoyo psicosocial • Promover sanciones opcionales en libertad
Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas.	Elaboración de formas de justicia alternativa: Programas de justicia con intervención de la población, que permita la solución pacífica.
Coordinar con los Medios de Comunicación el mejor tratamiento de los temas de seguridad ciudadana.	

Fuente: Arriagada y Godoy (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa.

En el Perú, la Ley 27933 crea el SINASEC; el Decreto Supremo N° 012-2013-IN implementa el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Por otra parte, con Resolución Ministerial N° 498-2018 IN del 28 de marzo del 2018, se aprueba la Directiva N° 03-2018-IN sobre el “Lineamiento Sectorial Vecindario Seguro – Policía Comunitaria por Sector”, sustentado en el modelo de Policía Comunitaria por medio de la sectorización de la jurisdicción policial, descongestionando y optimizando el ejercicio policial; haciéndola articulada con las demás autoridades locales.

2.3 Evidencias del problema: Indicadores de desempeño

El incremento de la delincuencia en el distrito del Rímac, es la evidencia de que la estrategia no está funcionando hasta hoy. Los principales actores encargados de impulsarla no han asumido el compromiso respecta a ella: el proceso de articulación como indicador de la estrategia presenta serias deficiencias, algo observable directamente. Asimismo las actividades de coordinación para lograr el resultado esperado no alcanzan los niveles que permitan impulsan la estrategia. Los indicadores antes referidos son fundamentales.

La coordinación es la integración que busca el comisario y el alcalde sobre el servicio de patrullaje integrado, con la finalidad específica de ejecutar un buen servicio en favor de la comunidad; esta coordinación consiste en realizar actividades mediante la comunicación buscando un fin específico. Es decir, el Comisario debe coordinar permanentemente con el Gerente de Seguridad Ciudadana sobre la ejecución del servicio, facción de horarios de servicios, sectores y/o puntos críticos a patrullar.

2.4 Identificación del contexto institucional y normativo relacionado con el problema

La PNP tiene una extensa normatividad reguladora y diferentes competencias enmarcadas en tres factores de estas normas legales: el ámbito constitucional, legal y reglamentario.

A nivel constitucional, es relevante la designación de la Policía Nacional como partícipe del Sistema de Defensa Nacional, asumiendo como función principal el garantizar, mantener y restablecer el orden interno, establecido en el artículo 166° de la Constitución; es significativo precisar que de acuerdo con el artículo 2° inciso 24 literal f) de la citada Carta Magna, los policías son los únicos competentes para privar de la libertad a una persona solo en flagrancia delictiva o mandato imperativo de un juez.

En el aspecto legal, se establece el ejercicio policial, a través de actividades determinadas en diferentes regulaciones del legislativo que posteriormente se derogaron, modificaron o modificaron. Por ejemplo, la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la PNP, del 21 de diciembre de 1999 (derogada) y Ley N° 29356 del Régimen Disciplinario, del 12 de mayo de 2009 (derogada); sin embargo, actualmente se tiene la Ley N° 1267 de la PNP y la Ley N° 30714 que regula el régimen disciplinario de la PNP.

Asimismo, la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del 12 de febrero de 2003 (vigente); y el Decreto Legislativo N° 1316 que modifica la Ley N° 27933 y regula la cooperación de la PNP con los municipios para vigorizar el sistema de Seguridad Ciudadana. De acuerdo a esta norma legal, la preservación de la misma no es responsabilidad exclusiva de la PNP, sino de la alianza estratégica entre la policía, vecindad organizada y autoridades locales; en este último responsable recae también el

rol especial de las comisarías pues, estas mantienen un directo contacto con la comunidad local.

La Policía de acuerdo con los artículos 14°, 15° y 16°, de la Ley N° 27933 se encuentra incluida en el SINASEC; como en los Comités Regionales donde participa el Jefe Policial de mayor graduación de la región; los Comités Provinciales donde participa el Jefe Policial de mayor graduación de la jurisdicción (Jefe Provincial); y en los Comités Distritales, donde se ubica la participación del Comisario Distrital.

Por otro lado, conforme a Costa y Romero (2010), el Serenazgo hace su aparición por el año 1990, en distritos residenciales de clases alta y media ubicados en la zona central de la ciudad, como los de Miraflores y San Isidro, como consecuencia de la poca cobertura que cumplía la policía, estando abocada al combate del terrorismo. En ese contexto, los alcaldes tuvieron que crear un medio de autoridad, retomando una antigua organización colonial: el sereno, que asumía un sistema de patrullaje a pie. De esta manera, Costa y Romero (2010) señalan que en 1990 se creó en las municipalidades distritales el 19% del total de serenazgos existente en el año 2010; entre 1995 y 1999, el 34%, durante el año 2000 al 2009, el 44%; y, hasta el año 2010, el 3%.

Según Costa y Romero (2010) el serenazgo ofrece tres tipos de servicios: a) es un instrumento de autoridad del alcalde; b) se encarga del patrullaje y la vigilancia de las calles; y, c) atiende los pedidos de intervención del público.

Esta afirmación, es avalada por el Tribunal Constitucional (Expediente 041-2004-AI/TC), que señala que el servicio de serenazgo debe cumplir con el objetivo de ofrecer seguridad ciudadana, específicamente por medio de acciones de vigilancia pública y solicitud de emergencias; a mérito de la demanda de acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo (2005) contra la ordenanza de carácter tributario de la Municipalidad de Santiago de Surco (p. 5).

Costa y Romero (2010) expusieron, a partir de una encuesta realizada a un grupo de alcaldes en el 2010, que el 92% de los encuestados indicaron que se ejecutaba con mayor permanencia el patrullaje en motocicleta, el 89%, en camioneta y el 83%, a pie.

Sin embargo, en su desarrollo normativo desde un ámbito estrictamente local, el Serenazgo es mencionado en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (Congreso de la República, 2003) como un ente debidamente preparado para brindar el apoyo las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

El sustento de esta afirmación se encuentra en el artículo 20° inciso 19 de la citada Ley Orgánica que regula como una atribución del Alcalde el cumplimiento y dar cumplimiento a las disposiciones ediles con apoyo del Serenazgo y la PNP; además, el artículo 85° inciso 1.1 establece como atribución especial de los municipios provinciales el incorporar un sistema de seguridad ciudadana, con la coparticipación de la sociedad civil y la PNP; implementando y normando el servicio de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, en el ámbito distrital y centros poblados en la jurisdicción provincial; estas afirmaciones están corroboradas y precisadas también en los incisos 2.1 y 3.1 del mismo artículo (Congreso de la República, 2003).

En consecuencia, la base legal respecto al funcionamiento del servicio de serenazgo es responsabilidad de los municipios provinciales; a su vez, la ejecución de tal base legal, es competencia de los municipios distritales.

Asimismo, el artículo 157° inciso 13, de la Ley Orgánica de Municipalidades establece como una de las funciones del Concejo Metropolitano la de “aprobar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana y crear el Serenazgo Municipal Metropolitano, así como reglamentar su funcionamiento” (Congreso de la República, 2003). En mérito de esta normatividad, en Lima Metropolitana, el serenazgo se regula en la Ordenanza N° 638 (Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana, 2004) y

modificaciones expresadas en la Ordenanza N° 645 (Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana, 2004). En mérito de estas ordenanzas, se estableció como una función general del serenazgo, la coordinación con la PNP en la ejecución de las operaciones de prevención.

Costa y Romero (2010) exponen dos antecedentes relevantes respecto a la articulación de la PNP y el Serenazgo. El primero, el proyecto de ley del 2 de septiembre de 2008 denominado “de efectividad municipal en seguridad ciudadana”, donde se exponían las primordiales pretensiones de los Alcaldes y se fortalecían sus atribuciones, precisando las atribuciones de la PNP, e indicando las particularidades y circunstancias del apoyo de los municipios. El proyecto asume al serenazgo como un ente auxiliar de la Policía, en coordinación con la autoridad municipal responsable de la seguridad ciudadana; en consecuencia, la selección de los serenos era de responsabilidad de los municipios con la supervisión de la PNP. De igual forma, se disponía que los Serenazgos unificaran sus recursos con los de la Policía de su jurisdicción, teniendo en cuenta que estos recursos no podían ser usados por el personal policial para otros propósitos; en todo caso, debía existir la autorización expresa del alcalde (pp. 73-79).

El segundo antecedente es la directiva policial “Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre Gobiernos Locales y la PNP” (Policía Nacional del Perú, 2009). por medio de esta directiva se implementó el patrullaje integrado Policía-Serenos, con la organización y dirección del comisario, en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana; conforme a lo señalado en los artículos 21° y 27° del Decreto Supremo N° 012-2003-IN y el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933.

El patrullaje integrado de conformidad al Decreto Supremo citado, comprende a los medios logísticos móviles de la Policía y del Serenazgo; asumiendo el criterio que las móviles de la municipalidad no pueden efectuar el patrullaje, sin contar un policía a bordo como mínimo.

También es relevante señalar que este servicio integrado lo realiza el personal policial sin recibir una retribución económica adicional; es decir, lo realizan gratuitamente. Asimismo, es significativo recordar que esta disposición fue dada como consecuencia del cuestionamiento de algunos alcaldes por el Decreto Supremo N° 004-2009-IN (Ministerio del Interior, 2009), que restablecía un pago por el servicio individualizado en 70 nuevos soles por ocho horas.

Existiendo entonces una relación de coordinación existente entre los Gobiernos Locales y la Policía Nacional, es coherente que la relación que se instaure entre el Serenazgo y el personal policial, constituya una relación de coordinación. Sin embargo, esta relación presenta una significativa dificultad para ser implementada: la falta de precisión de la normativa que regula las funciones del personal del Serenazgo pues éste depende del municipio donde se encuentre adscrito.



Capítulo III: Definición y descripción de las causas del problema identificado

3.1 Elección de un modelo causal y búsqueda sistemática de información o análisis causal primario.

Árbol de problemas y medios

3.1.1 Causa 1: Deficientes recursos humanos, logísticos, presupuesto

Todas las unidades policiales operativas y administrativas tienen un déficit de personal que limita su accionar y el cumplimiento con éxito de la función policial; sin embargo, gran parte de estos policías por su propia vocación de servicio e identificación con la labor que se le ha asignado, se esfuerzan y ponen voluntad para minimizar esta limitación; de igual forma, sucede con los recursos logísticos, el personal de patrullaje motorizado lo único que recibe es el combustible diario, el vehículo solo tuvo el correspondiente mantenimiento hasta cuando duró el seguro de la empresa que los vendió; no se cuentan con los implementos o equipos mínimos para un buen patrullaje, como computadoras inteligentes, equipos de grabación de audio y video, equipos de primeros auxilios, materiales para el aislamiento de una escena, equipos de comunicación radial y telefonía, entre otros; si a ello, le agregamos la función que debe cumplir como patrullaje integrado; esta situación es más adversa; puesto que, la Municipalidad del Rímac a través de la Gerencia de Seguridad Ciudadana (Serenazgo) solo apoya diariamente con dos o tres vehículos y un conductor cada uno; asimismo, este un presupuesto especial para la implementación de las actividades destinadas a la Seguridad Ciudadana pero estas no llegan o el Comisario no tiene decisión en este presupuesto, pese a ser el responsable de las operaciones, encontrándose limitado para implementar estrategias de carácter integral; siendo administrado esta partida

presupuestal para la Seguridad Ciudadana por la Municipalidad del Rímac, pero que, ellos lo avocan a su servicio individual del Serenazgo y no a un plan integrado.

3.1.2 Causa 2: Deficiente implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo

Es evidente que existe un patrullaje integrado Policía-Serenazgo del distrito del Rímac; donde se ha descrito como se realiza este servicio; sin embargo, las Tabla 3, 4 y 6: muestran que si existen efectivos policiales que salen a patrullar solo policías y también existen serenos que patrullan a pie y en vehículos sin personal policial; también se presenta la existencia de un buen número de vehículos en la Gerencia de Seguridad Ciudadana del distrito del Rímac; sin embargo, estos no están bien distribuidos.

Por su parte de acuerdo a la Tabla 7, 8 y 9, donde se presentan las estadísticas de los periodos 2015 - 2016 - 2017 de la jurisdicción policial del Rímac y las calles de mayor riesgo; demuestran que el accionar delictivo sigue incrementándose; demostrando la deficiente implementación del servicio de patrullaje integrado.

Por otro lado, de acuerdo a la Tabla 10 donde se presenta las actividades a realizar en el periodo 2018 de conformidad al Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, se estableció como meta 120 patrullajes integrados por trimestre para el año 2017; es decir 480 patrullajes en el año; y 8 operativos conjuntos al año de acuerdo a un Plan elaborado en el primer trimestre; sin embargo, esos patrullajes pueden haberse desarrollado y cumplido las metas; pero, de qué manera?, como se ejecutó?, la respuesta se ha descrito y se recalca, con dos camionetas con un conductor y un policías por comisaría, en algunas hasta 3 camionetas; y esto para la Municipalidad es un indicador de cumplimiento.

3.1.3 Causa 3: Deficiente coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana

En una de las conclusiones del Plan Local de Seguridad Ciudadana del distrito del Rímac se señala el **incremento del patrullaje Municipal** con la finalidad de dar cumplimiento al rol del Serenazgo el cual es la prevención y **el apoyo a la Policía** (CODISEC, 2018, p. 19); en el ámbito educativo, señala como una de sus conclusiones la coordinación con el municipio del Rímac a fin de que por medio de la Gerencia de Seguridad Ciudadana se impartan charlas de prevención contra el consumo de drogas, delitos, robos u otras amenazas relacionadas con la seguridad; sin embargo, no se indica a la Policía Nacional como conformante de esta acción preventiva; a fin de que esta actividad se realice de forma integrada (p. 23).

Esta actitud del municipio, aunado a su gerencia de seguridad Ciudadana que no asume o reconoce a los comisarios como los Directores de las operaciones de cada jurisdicción; de igual forma la poca voluntad de los comisarios para gerenciar y viabilizar la integración de las acciones de estas instituciones; viene impidiendo la gestión integrada Comisario-Gerente de Seguridad Ciudadana.

3.2 Selección de una o más causas

Para llevar a cabo el presente trabajo y teniendo en cuenta la posible solución de los problemas presentados, es que se han seleccionado las causas siguientes:

Causa 2: Deficientes implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo

Considerando las sub causas: Deficiente distribución de recursos y falta de compromiso a nivel del Estado para superar el déficit de recursos y presupuesto

Causa 3: Deficiente coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana

Considerando las sub causas: Deficiente diagnóstico y estadísticas del delito, deficiente formulación de planes y Falta de indicadores de desempeño

3.3 Transformación de árboles de problemas a medios**3.3.1 Medio 1: Incremento** de recursos humanos, logísticos y presupuesto

La implementación de toda estrategia integrada para la seguridad ciudadana en el ámbito operativo, requiere de recursos humanos, logísticos y presupuesto; pero, no es posible sólo precisar la necesidad de estos factores de manera genérica; es significativo identificar qué tipo y competencias se requiere en los recursos humanos, los equipos o medios tecnológicos necesarios y el financiamiento con que se cuenta para la implementación de los mismos.

La deficiente implementación de estos factores trae como consecuencia un ineficaz e inefectivo servicio de patrullaje integrado; por el contrario, contar con el personal idóneo, logística específica necesaria para la seguridad ciudadana y el presupuesto integrado entre la Policía Nacional y la Municipalidad local, contribuirá a una efectiva implementación del patrullaje integrado.

Es importante señalar, además, que estos tres factores tienen que verse desde el punto de vista integral; es decir, lo que tiene la Policía del Sector y lo que aporta la Municipalidad local en materia de seguridad Ciudadana.

Es importante precisar que se tienen que articular el trabajo comisario-gerente de seguridad ciudadana, por ende, policía-Serenazgo; son relaciones que deben estar presentes siempre en cualquier diseño de la estrategia conjunta a implementar; y con ello, también, la asignación de recursos humanos, logísticos y el presupuesto.

3.3.2 Medio 2: Efectiva implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo

Es prioridad analizar el marco normativo de estas instituciones para identificar las posibles falencias que esta genera en el accionar conjunto. El inciso 19 del artículo 20° de la Ley orgánica de Municipalidades precisa como atribución del Alcalde cumplimiento y de cumplir las ordenanzas y normas ediles con el apoyo del Serenazgo y de PNP; el artículo 85° inciso 1.1 determina como una función concreta de los municipios provinciales el establecimiento de un sistema de seguridad ciudadana, con integración de la sociedad civil y la PNP, normando los servicios de Serenazgo, vigilancia ciudadana, entre otros; en el ámbito distrital o centros poblados, de conformidad a ley; similar descripción lo expresan los incisos 2.1 y 3.1 indicando que las municipalidad organizan el servicio de Serenazgo o vigilancia municipal según sus necesidades y en aplicación a la normatividad municipal vigente.

En conclusión, el establecimiento del servicio de serenazgo es responsabilidad de los municipios provinciales y la ejecución de tal normativa, respecto a la organización de los efectivos del serenazgo, es competencia de los municipios distritales.

Es relevante precisar que el artículo 157° inciso 13 de la Ley orgánica de Municipalidades, establece como una de las funciones del Concejo Metropolitano la aprobación del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana e implementación de un cuerpo de Serenazgo Municipal Metropolitano, reglamentando su funcionamiento. En consecuencia, a nivel de Lima Metropolitana, el servicio de serenazgo está regulado por la Ordenanza N° 638, del 10 de junio de 2004, y modificaciones correspondientes señalada en los párrafos precedentes, ambas expedidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima:

- a) Coordinar con la Policía Nacional la realización de las operaciones de patrullaje general y selectivo.
- b) Prestar auxilio y protección a la comunidad.
- c) Supervisar e informar el cumplimiento de las normas de seguridad en establecimientos públicos de cualquier naturaleza o índole.
- d) Propiciar la tranquilidad, orden, seguridad y convivencia pacífica de la comunidad.
- e) Vigilar la preservación de la calidad de vida, limpieza y ornato público.
- f) Colaborar y prestar apoyo a los órganos de su respectivo Gobierno Local cuando lo soliciten para la ejecución de acciones de su competencia.
- g) Orientar al ciudadano cuando requiera algún tipo de información.

3.3.3 Medio 3: Efectiva coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana

Las acciones estratégicas diseñadas no pueden ser efectivas si no se coordinan entre las instituciones comprometidas; actualmente existe un divorcio o celo entre el comisario y el gerente de seguridad ciudadana de la municipalidad local; por el protagonismo que desean exponer para que su trabajo sea reconocido más que el otro; sin darse cuenta que el trabajo conjunto consignaría resultados significativos y la labor se fortalecería con la integración de ambos.

Capítulo IV: Análisis de las alternativas existentes

4.1 Análisis de alternativa existente 1

La Policía Nacional del Perú, como ya sea detallado en el capítulo anterior, tiene un déficit de personal en todas las comisarías PNP a nivel nacional; sin embargo, desde el inicio del gobierno del ex Presidente Ollanta Humala Tasso, la política de gobierno se orientó a disminuir esta problemática, incrementando el número de ingresantes a las escuelas de formación de Sub Oficiales a nivel nacional; estos futuros policías de ese entonces, hoy en actividad han venido incrementando el número de efectivos policiales en las comisarías; sin embargo, es importante señalar que no todos los egresados fueron designados a esta Unidad policial; también fueron designados a las diferentes Regiones Policiales, frentes, Sub regiones, Unidades especializadas, entre otros; en consecuencia, las comisarías a la fecha se han visto favorecidas solo con un incremento del 10% del número real que debería contar.

Asimismo, este personal no se encuentra capacitado en las áreas de patrullaje integrado y no tiene la experiencia necesaria para interactuar con la comunidad; si bien, este personal ha recibido una formación integral en las escuelas de formación, en todas las especialidades que conforman la función policial; la función de patrullaje integrado requiere de una formación especializada, que no cuentan los jóvenes policías; existen cursos de especialización en esta función de patrullaje, pero no es obligatorio, los Sub Oficiales deben postular voluntariamente e ingresar al curso; realmente este curso debiera ser obligatorio antes de ingresar a laborar en la función de patrullaje; como lo es en la Dirección de Operaciones especiales (DINOES) donde el efectivo policial designado a laborar en esta gran Unidad, primero debe aprobar el curso de adiestramiento, de no aprobar no se encuentra apto para prestar servicios y lo devuelven a la Dirección de Recursos Humanos de la PNP.

En consecuencia, pese al incremento de efectivos policiales en la comisaría del Rímac, éste no ha suplido el número real de policías que se requieren; asimismo, existe una deficiente capacitación en la labor de patrullaje.

Respecto a los recursos logísticos; en el año 2016 se asignaron nuevas camionetas patrulleros para el servicio de patrullaje, con computadoras llamadas inteligentes que permitían obtener información inmediata sobre antecedentes policiales, requisitorias de personas y de vehículos; sin embargo, estos vehículos no tenían el sostenimiento en el tiempo por lo menos para unos ocho a diez años, solo se consideró la garantía de la empresa que los vendió y el mantenimiento que tuvieron fue solo de un año; a partir de allí, cada vehículo ha venido funcionando sin el mantenimiento que requiere, deteriorándose rápidamente; mientras que las computadoras inteligentes colapsaron también por la falta de mantenimiento; en consecuencia, si bien esta alternativa que se hizo efectiva fue eficiente en parte; no tuvo la permanencia y continuidad en la función del patrullaje.

Con relación al presupuesto para optimizar y mejorar la Seguridad Ciudadana, este si existe plasmado en el Programa Presupuestal N° 030, administrado por la Municipalidad del Rímac; sin embargo, no está en la decisión del comisario y tampoco llega alguna partida de ese dinero para la implementación de actividades u operaciones propias que demanda el comisario para viabilizar el patrullaje integrado.

4.2 Análisis de alternativa existente 2

El 2018 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) formuló una Guía para el logro de la meta 07 del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal; La actividad 1 precisa: La realización del patrullaje integrado por sectores 2018 (MEF, 2018, p. 8); para este logro se dispuso el planeamiento del patrullaje integrado; por lo tanto, la secretaría técnica del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) están en la obligación de

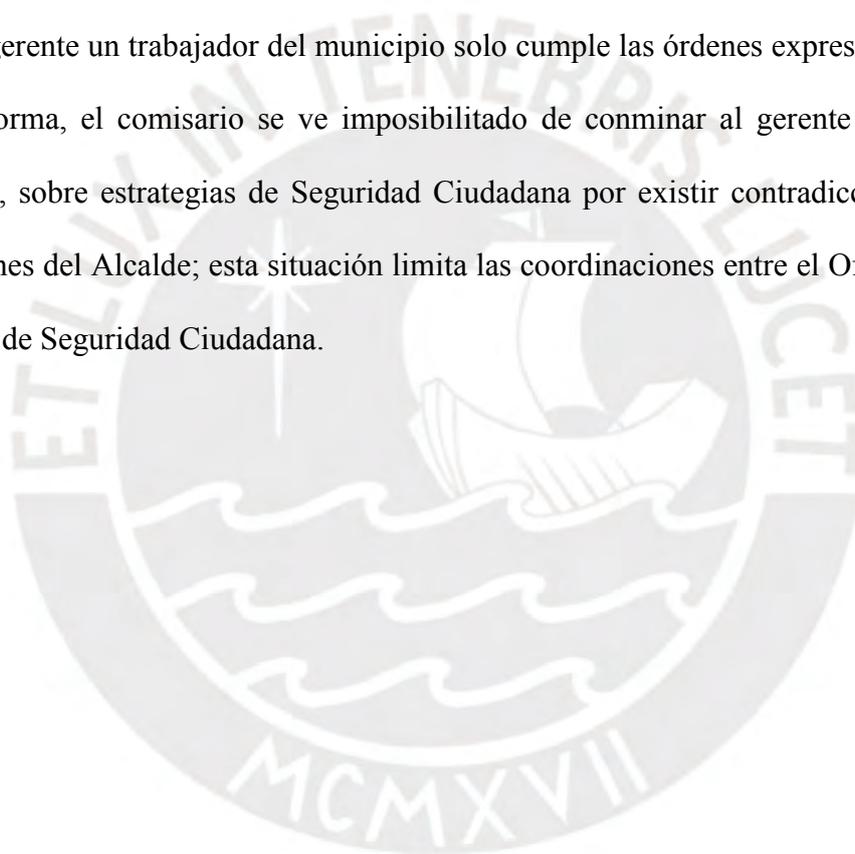
coordinar con los comisarios, para formular un documento que determine los linderos de la jurisdicción territorial local por sectores (p. 10), diseñar el mapa del delito y de riesgo (p. 10), el plan anual del patrullaje integrado señalando el número de desplazamientos programados de forma mensual teniendo en cuenta la Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG.DIRASOPE-B (p. 11); y el financiamiento determinado para la ejecución del plan; así también es importante formular el informe de las intervenciones diarias del patrullaje para ser registrado (p. 11).

Revisado la normas legales que regulen el accionar del Serenazgo, se ubicó en la página Web del Ministerio del Interior, el Manual del Sereno Municipal, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 772-2019-IN del 30 de mayo del 2019; en el citado documento se señala que el patrullaje integrado, constituye el patrullaje realizado por el Serenazgo y personal de la PNP de manera conjunta y coordinada en lugares conforme a los planes de seguridad ciudadana de los gobiernos regionales, municipalidades provinciales, distritales y centros poblados, precisando que el liderazgo operativo lo tiene el comisario de la jurisdicción; asimismo, precisa que el patrullaje integrado lo realizará en coordinación con la PNP (Ministerio del Interior, 2019).

En el marco de la Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG.DIRASOPE-B, que establece los lineamientos para la ejecución del servicio de patrullaje local integrado entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales y la Directiva N° 03-2018-IN aprobado por Resolución Ministerial N° 498-2018-IN del 28 de marzo del 2018 que determina el lineamiento sectorial Vecindario Seguro-Policía Comunitaria por sectores; se ha formulado el Plan local de Patrullaje Integrado del distrito.

4.3 Análisis de alternativa existente 3

Respecto al nivel de coordinación entre el comisario y el gerente de Seguridad Ciudadana, existen protocolos y manuales que establecen y exigen la coordinación entre el comisario y el gerente; precisando que es el comisario el director de las operaciones en cuanto al patrullaje integrado; sin embargo, estas alternativas existentes no se vienen cumpliendo, por la injerencia del alcalde de la jurisdicción quien politizando el tema quiere tener el protagonismo en la seguridad ciudadana a través del accionar de su gerencia y serenazgo; y, siendo el gerente un trabajador del municipio solo cumple las órdenes expresas del alcalde; de igual forma, el comisario se ve imposibilitado de conminar al gerente de Seguridad Ciudadana, sobre estrategias de Seguridad Ciudadana por existir contradicciones con las disposiciones del Alcalde; esta situación limita las coordinaciones entre el Oficial policía y el Gerente de Seguridad Ciudadana.



Capítulo V: Diseño de la intervención innovadora

5.1 Marco teórico de la intervención innovadora

Servicio Policial y Serenazgo

La Policía Nacional realiza una labor dirigida a resguardar y hacer cumplir las restricciones que la ley señala a las libertades de los individuos, para resguardar la paz y una convivencia pacífica; de esta manera se sustenta el control y resguardo del orden público, la seguridad de las personas, la propiedad y otros bienes garantizados por ley. El Estado a través de la Policía Nacional del Perú, garantiza el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de los individuos y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas; en consecuencia, sus integrantes de esta institución personifican a ley, el orden y la seguridad en todo el territorio nacional.

La función principal de la PNP se encuentra expresamente descrita en el artículo 166° de la Constitución Política del estado.

Articulación de serenazgo y policía

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018 establece que la policía y el serenazgo se integran en el servicio de seguridad ciudadana, en la prevención de la violencia y de delitos (Ministerio del Interior, 2013, p. 18).

El General (r) PNP Roberto Villar identificó 3 elementos primordiales para aumentar la seguridad ciudadana: el patrullaje, los operativos policiales y la atención ciudadana, los cuales deben implementarse en las Comisarias (Roberto, 2013, p. 1); Por su parte el Plan operativo institucional 2017 del MININTER, precisa idénticamente los 3 elementos citados por el general (r) PNP (Ministerio del Interior, 2017, p. 5).

En este sentido, descomponiendo nuestra variable, se tienen las siguientes dimensiones:

Patrullaje y Vigilancia. - Según la Real Academia constituye un conjunto de militares u otro grupo armado, orientado a conservar el orden y seguridad, asumiendo especial tratamiento de los equipos que están a su cargo o responsabilidad de cada persona (Real Academia española, 2017, p. 1)

En el marco institucional policial, el patrullaje representa la actividad ejecutada con personal policial, quienes se trasladan a pie o abordo de vehículos motorizados, con la finalidad de prevenir la comisión de hechos delictuosos y preservar el orden público; mientras que, la vigilancia constituye la actividad policial ejecutada en el contexto de lo urbano y rural, con la utilización de unidades móviles específicas para el progreso de las actividades persuasivas, de control y preventivas (Instituto Superior Técnico de la PNP, 2016, p. 7).

Los Operativos significan apto o preparado para actuar (Real Academia española, 2017:1). Representan las acciones preventivas establecidas en los manuales, utilizando técnicas estructuradas que comprenden estrategias específicas para el control de actos delictivos (INEI, 2012, p. 258).

La concurrencia ciudadana implica la acción de proporcionar, ofrecer, socorrer o ayudar (Real Academia española, 2017, p. 1).

5.2 Diseño específico de la intervención innovadora

Prototipo de solución

Ante el problema público definido, es primordial implementar modernas acciones integradas Policía-Serenazgo; y rediseñar las actividades de coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana.

En ese sentido, la propuesta innovadora no se puede entender empíricamente y de forma mediática, como acciones que solo surtirán efectos por algunos días pero que están destinadas al fracaso.

Para ello, se tiene que conocer en el campo, la realidad problemática y el requerimiento de la población por asistir; esta afirmación si es posible lograrla a través de actividades de acercamiento y generación de confianza, mediante conferencias, acciones cívicas, el propio patrullaje a pie donde el ciudadano ve de cerca al policía.

Pero también, es necesario llegar a toda la comunidad por asistir y en este aspecto importante, el apoyo de los medios de comunicación por medio de spot publicitarios que permitan dar a conocer al ciudadano la voluntad y esfuerzos de la policía por entregarle un servicio de calidad.

Asimismo, para lograr el mayor número de registro de denuncias realizadas por las víctimas de un delictuosos en lugares de tránsito, es necesario implementar un registro de denuncias que pueda realizar el personal de patrullaje motorizado, ante situaciones en las que el agraviado no quiera concurrir a la dependencia policial, intentando registrar el real número de acciones delictivas en la jurisdicción; estas acciones permitirán planear las siguientes actividades operativas en reuniones de coordinación policía-municipalidad local, estableciendo la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos; evaluando las acciones individuales e integradas que se han de realizar.

Es fundamental que se determinen los recursos humanos, logísticos conjuntos para la ejecución de las acciones; de igual forma elaborar los indicadores de control y supervisión que permitan medir los avances de la implementación y efectividad de la propuesta, teniendo en cuenta los aspectos doctrinarios de cómo se deben establecer los indicadores de control y supervisión.

Para la propuesta, son vitales las reuniones de coordinación policía-Gerente de Seguridad Ciudadana, para establecer la estrategia de desarrollo del patrullaje integrado. Pero, antes, se debe evaluar las normas legales que regulan las funciones de la policía, Serenazgo y la participación ciudadana, en el patrullaje integrado, con la finalidad de no trasgredir la ley en las intervenciones y permitir que los delincuentes logren la impunidad a través de este medio.

Es relevante precisar que actualmente en las diferentes jurisdicciones de Lima existe un divorcio extremo entre el policía y el gerente de Seguridad Ciudadana, que según los entrevistados E21, E2, E3, y E4 es consecuencia del protagonismo que desean alcanzar ambos y demostrar a sus superiores la efectividad de su gestión; para contrarrestar este contexto, es significativo seleccionar, evaluar y designar a los comisarios, Gerentes de Seguridad Ciudadana y el personal policial-Serenazgo comprometido en el patrullaje integrado. Esta estrategia solo será efectiva y permanente a través de conferencias y charlas permanentes en forma conjunta. Los tiempos considerados, son los propuestos para lograr su implementación.

Tabla 12: Determinación del medio involucrado, actividades y tiempo

Medio involucrado	Actividades	Tiempo
Efectiva implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo	Conferencias, acciones cívicas para el logro del acercamiento a la población	15 días
	Patrullaje a pie, diálogos con la población, concurrencia del comisario en sectores para el logro de la generación de confianza	15 días
	Spot en los medios de comunicación para el fortalecimiento de la concientización ciudadana.	15 días
	Viabilidad en el registro de denuncias que se presentan en las dependencias policiales	15 días
	Registro de denuncias por parte del patrullaje motorizado.	30 días
	Reuniones de coordinación policía –Municipalidades locales	10 días
	Determinación de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos.	15 días
	Evaluación de acciones conjuntas e individuales para ser integradas	10 días
	Determinación de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones.	15 días
	Elaboración de probables indicadores de control y supervisión de avances en la implementación de forma individual Policía y Municipalidad	15 días
	Evaluación de los probables indicadores por equipo conjunto Policía-Municipalidad local	10 días
	Contrastación de los indicadores propuestos con aspectos doctrinarios de elaboración de indicadores de desempeño	10 días
	Determinación de los indicadores conjuntos de los indicadores de desempeño.	5 días
	Efectiva coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana	Reuniones de coordinación policía –Gerente de seguridad Ciudadana
Evaluación de las normas legales que regulan las funciones de la policía y las municipalidades locales; así como del Serenazgo y la participación ciudadana, en el patrullaje integrado		30 días
Evaluación y determinación de las acciones individuales y conjuntas a implementar para el patrullaje individual e integrado.		15 días
Selección, evaluación y designación de los comisarios; de igual forma para los Gerentes de seguridad Ciudadana.		30 días
Selección, evaluación y designación del personal comprometido en el patrullaje integrado; de igual forma para el personal de Serenos.		30 días
Conferencias, charlas permanentes con el personal de patrullaje y serenos en forma conjunta para motivar y valorar la función que cumplen.		10 días (permanente)

Fuente: Elaboración propia

5.3 Figura de matriz de innovación

Una vez establecidos los medios involucrados por innovar, se determinan los cambios innovadores para lograr los medios.

Para el primer medio, la efectiva implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo es relevante conocer el diagnóstico y estadísticas reales del delito, realizar una efectiva formulación de planes y determinar de forma objetiva los indicadores de desempeño; mientras que para el segundo medio, la efectiva coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana, se tienen que determinar los roles específicos de cada institución y lograr un efectivo compromiso con la función integrada.

Tabla 13: Matriz de Innovación 1

Medio involucrado	Cambio innovador para lograr el medio	¿Quién es el responsable del cambio?	¿Cuáles son las actividades necesarias para el logro del cambio?
Efectiva implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo	Diagnóstico y estadísticas reales del delito	Policía Nacional y Municipalidades locales	Acercamiento a la población
			Generación de confianza
			Concientización a la población de la importancia de denunciar la comisión de un delito.
			Apoyo de los medios de comunicación en el fortalecimiento de esta concientización ciudadana.
			Viabilidad en el registro de denuncias
			Registro de denuncias por parte del patrullaje motorizado.
	Efectiva formulación de planes	Policía Nacional y Municipalidades locales	Reuniones de coordinación policía – Municipalidades locales
			Determinación de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos.
			Evaluación de acciones conjuntas e individuales para ser integradas

			Determinación de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones.
	Determinación objetiva de indicadores de desempeño	Policía Nacional y Municipalidades locales	Elaboración de probables indicadores de control y supervisión de avances en la implementación de forma individual Policía y Municipalidad
			Evaluación de los probables indicadores por equipo conjunto Policía-Municipalidad local
			Contrastación de los indicadores propuestos con aspectos doctrinarios de elaboración de indicadores de desempeño
			Determinación de los indicadores conjuntos de los indicadores de desempeño.
Efectiva coordinación de Comisario-Gerencia Seguridad Ciudadana	Efectiva determinación de roles	Comisarios y gerentes municipales	Reuniones de coordinación policía – Municipalidades locales
			Evaluación de las normas legales que regulan las funciones de la policía y las municipalidades locales; así como del Serenazgo y la participación ciudadana, en el patrullaje integrado
			Evaluación y determinación de las acciones individuales y conjuntas a implementar para el patrullaje individual e integrado.
	Efectivo compromiso con la función	Policía Nacional y Municipalidades locales	Selección, evaluación y designación de los comisarios; de igual forma para los Gerentes de seguridad Ciudadana.
			Selección, evaluación y designación del personal comprometido en el patrullaje integrado; de igual forma para el personal de Serenos.
			Conferencias y charlas permanentes con el personal de patrullaje y serenos en forma conjunta para motivar y valorar la función que cumplen.

Fuente: Elaboración propia

5.4 Matriz e indicadores de la intervención innovadora

Para la determinación de los indicadores de los medios involucrados, se debe considerar el nivel o porcentaje de logros que se intenta obtener en cuanto a la implementación de las actividades programadas; por ejemplo, para conocer el nivel de logro del acercamiento a la población, es significativo conocer el porcentaje de comunidades, urbanizaciones, sectores intervenidos de forma preventiva; en cuanto a la generación de confianza, se expresa en el incremento del porcentaje de pobladores con confianza en la policía respecto a meses anteriores; con relación a la concientización de la población, esta es posible medir a través del porcentaje de pobladores que asumen presentar su denuncia por haber sido víctima de un delito; respecto al apoyo de los medios de comunicación, se conocerá su efectividad a través del porcentaje de ciudadanos que precisen en una encuesta haber tomado conciencia por spot publicitarios en los canales de televisión; mientras que, en la viabilidad de las denuncias, esta se percibe por el incremento significativo de estas respecto a meses anteriores, teniendo en cuenta el nuevo registro de denuncias por parte de personal de patrullaje motorizado.

Asimismo, para la determinación de la misión, visión, objetivos estratégicos, acciones individuales y conjuntas, selección y evaluación de los comisarios, gerentes de seguridad ciudadana y personal operativo policía-Serenazgo, se establece el número de reuniones realizadas y las actas que se elaboran por cada actividad realizada.

Tabla 14: Selección de indicador

Medio involucrado	Actividades	Indicador
Efectiva implementación de las acciones integradas Policía-Serenazgo	Acercamiento a la población	% de comunidades, barrios, urbanizaciones, sectores intervenidas.
	Generación de confianza	% de pobladores con confianza en la policía (incremento significativo respecto a meses anteriores)
	Concientización a la población de la importancia de denunciar la comisión de un delito.	% de pobladores que asumen presentar su denuncia por haber sido víctima de un delito (incremento significativo respecto a meses anteriores)
	Apoyo de los medios de comunicación en el fortalecimiento de esta concientización ciudadana.	% de pobladores concientizados por spot publicitarios
	Viabilidad en el registro de denuncias	% de denuncias recibidas (incremento significativo respecto a meses anteriores)
	Registro de denuncias por parte del patrullaje motorizado.	% de denuncias recibidas
	Reuniones de coordinación policía – Municipalidades locales	N° de reuniones de coordinación
	Determinación de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos.	Descripción de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos
	Evaluación de acciones conjuntas e individuales para ser integradas.	Acta de evaluación de acciones
	Determinación de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones.	N° de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones.
	Elaboración de probables indicadores de control y supervisión de avances en la implementación de forma individual Policía y Municipalidad.	Descripción de probables indicadores
	Evaluación de los probables indicadores por equipo conjunto Policía-Municipalidad local.	Determinación de probables indicadores por el equipo conjunto Policía-Municipalidad local. (Acta)
	Contrastación de los indicadores propuestos con aspectos doctrinarios de elaboración de indicadores de desempeño.	Acta de contratación y determinación de los indicadores, con sustento doctrinario
	Determinación de los indicadores conjuntos de los indicadores de desempeño.	Establecimiento de indicadores mediante Acta.
Efectiva coordinación Comisario-Gerencia de	Reuniones de coordinación policía – Municipalidades locales	N° de reuniones de coordinación
	Evaluación de las normas legales que regulan las funciones de la policía y las	Acta de evaluación de normas.

Seguridad Ciudadana	municipalidades locales; así como del Serenazgo y la participación ciudadana, en el patrullaje integrado	
	Evaluación y determinación de las acciones individuales y conjuntas a implementar para el patrullaje individual e integrado.	Acta de evaluación y determinación de acciones individuales y conjuntas.
	Selección, evaluación y designación de los comisarios; de igual forma para los Gerentes de Seguridad Ciudadana.	Relación de nombres de los comisarios y Gerentes de Seguridad Ciudadana.
	Selección, evaluación y designación del personal comprometido en el patrullaje integrado; de igual forma para el personal de Serenos.	Relación de nombres del personal policial comprometido en el patrullaje integrado; y, relación del personal de Serenos.
	Conferencias y charlas permanentes con el personal de patrullaje y serenos en forma conjunta para motivar y valorar la función que cumplen.	N° de charlas y conferencias mensuales

Fuente: Elaboración propia

Para establecer el costeo e indicadores de los cambios innovadores, es primordial determinar qué institución es la que desarrollará el cambio, considerando sus funciones, atribuciones y la función que cumple. Estas deben incluir a las actividades proyectadas, el costo de cada una de ellas, el plazo de tiempo que durará su implementación y el indicador por actividad. Para el cambio innovador sobre la implementación de acciones integradas Policía-Serenago, las actividades de acercamiento, generación de confianza y concientización estarán a cargo de los comisarios y del Gerente de Seguridad Ciudadana; mientras que, para lograr el apoyo de los medios de comunicación se encargará la Oficina de Gestión Institucional PNP y de Municipalidades locales; respecto al registro de denuncias solo será responsable el comisario; mientras que las reuniones de coordinación, la determinación de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos, la elaboración, contrastación y determinación de los indicadores está a cargo de los Jefes de las Divisiones Territoriales, Comisarías y Gerencias Municipales; y, la determinación de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones está a cargo de la Policía Nacional (Oficina

de presupuesto) y Municipalidades locales. El costo por cada actividad es de poco monto; sin embargo, es facultad de la Oficina de Presupuesto la encargada de evaluar el costo por actividad; asimismo, se han señalados periodos de tiempo posibles para el logro de la implementación de cada actividad.

Tabla 15: Matriz de costeo e indicadores

Cambios innovador	¿Quién desarrollará el cambio?	Actividades	¿Cuál es el costo por actividad?	¿Cuál es el plazo implementar?	¿Cuál es el indicador por actividad?
Diagnóstico y estadísticas reales del delito	Comisarías y Gerencias Municipales	1. Acercamiento a la población		1 mes	% de comunidades, barrios, urbanizaciones, sectores intervenidas.
	Comisarías y Gerencias Municipales	2. Generación de confianza		1 mes	% de pobladores con confianza en la policía (incremento significativo respecto a meses anteriores)
	Comisarías y Gerencias Municipales	3. Concientización a la población de la importancia de denunciar la comisión de un delito.		1 mes	% de pobladores que asumen presentar su denuncia ante ser víctima de un delito (incremento significativo respecto a meses anteriores)
	Oficina de Gestión Institucional PNP y de Municipalidades locales	4. Apoyo de los medios de comunicación en el fortalecimiento de esta concientización ciudadana.		15 días	% de spot publicitarios
	Comisarías	5. Viabilidad en el registro de denuncias		1 mes	% de denuncias recibidas (incremento significativo)

					respecto a meses anteriores)
	Personal de Patrullaje Motorizado	6. Registro de denuncias por parte del patrullaje motorizado.		15 días	% de denuncias recibidas
Efectiva formulación de planes	Jefes de Divisiones Territoriales, Comisarías y Gerencias Municipales	7. Reuniones de coordinación policía –Municipalidades locales		Cada 15 días	N° de reuniones de coordinación
	Jefes de Divisiones Territoriales, Comisarías y Gerencias Municipales	8. Determinación de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos.		1 mes	Descripción de la misión, visión y objetivos estratégicos conjuntos
	Jefes de Divisiones Territoriales, Comisarías y Gerencias Municipales	9. Evaluación de acciones conjuntas e individuales para ser integradas		15 días	Acta de evaluación de acciones
	Policía Nacional (Oficina de presupuesto) y Municipalidades locales	10. Determinación de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones.		30 días	N° de recursos humanos y logísticos para la implementación de acciones.
Determinación objetiva de indicadores de desempeño	Comisarías y Gerencias Municipales	11. Elaboración de probables indicadores de control y supervisión de avances en la implementación de forma individual Policía y Municipalidad.		15 días	Descripción de probables indicadores
	Comisarías y Gerencias Municipales	12. Evaluación de los probables indicadores por equipo conjunto Policía-Municipalidad local.		15 días	Determinación de probables indicadores por el equipo conjunto Policía-Municipalidad local. (Acta)
	Comisarías y	13. Contrastación de los indicadores		10 días	Acta de contratación y

	Gerencias Municipales	propuestos con aspectos doctrinarios de elaboración de indicadores de desempeño.			determinación de los indicadores, con sustento doctrinario
	Comisarías y Gerencias Municipales	14. Determinación de los indicadores conjuntos de los indicadores de desempeño.		5 días	Establecimiento de indicadores mediante Acta.
Efectiva determinación de roles	Policía Nacional y Municipio local	1. Reuniones de coordinación policía –Municipalidades locales		permanente	N° de reuniones de coordinación
	Policía Nacional y Municipio local – Asesores de ambas instituciones	2. Evaluación de las normas legales que regulan las funciones de la policía y las municipalidades locales; así como del Serenazgo y la participación ciudadana, en el patrullaje integrado		1 mes	Acta de evaluación de normas.
	Policía Nacional y Municipio local	3. Evaluación y determinación de las acciones individuales y conjuntas a implementar para el patrullaje individual e integrado.		15 días	Acta de evaluación y determinación de acciones individuales y conjuntas.
Efectivo compromiso con la función	Policía Nacional – Municipalidad Local	4. Selección, evaluación y designación de los comisarios; de igual forma para los Gerentes de Seguridad Ciudadana.		15 días	Relación de nombres de los comisarios y Gerentes de Seguridad Ciudadana.
	Policía Nacional y Municipio local	5. Selección, evaluación y designación del personal comprometido en el patrullaje integrado; de igual forma para el		15 días	Relación de nombres del personal policial comprometido en el patrullaje integrado; y, relación del

		personal de Serenos.			personal de Serenos.
	Comisario y Gerente de seguridad Ciudadana	6. Conferencias y charlas permanentes con el personal de patrullaje y serenos en forma conjunta para motivar y valorar la función que cumplen.		permanente	N° de charlas y conferencias mensuales

Fuente: Elaboración propia



Capítulo VI: Viabilidad de la intervención innovadora

El capítulo desarrolla la viabilidad financiera, organizacional, y normativa; culminando con la validación operativa de la propuesta.

6.1 Viabilidad financiera

La Policía Nacional del Perú se encuentra en la Organización del Ministerio del Interior y tiene 15 unidades ejecutoras: la Oficina General de Administración, Dirección de Economía y Finanzas de la PNP, Dirección General de Infraestructura del Ministerio del Interior y el Frente Policial Puno, Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina (DIREDUD-PNP), Sanidad de la PNP, Región Policial Piura, II, III, VII, VIII, , X, y XI DIRTEPOLES de Chiclayo, Trujillo, Lima, Huancayo, Cusco y Arequipa, Dirección de Aviación Policial, Dirección Ejecutiva Antidrogas (DIREJANDRO PNP), Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la PNP (DIREICAJ-PNP).

Las dimensiones del presupuesto del MININTER y PNP si otorgan viabilidad financiera para implementar los cambios innovadores propuestos para mejorar las estrategias del patrullaje integrado en la Seguridad Ciudadana; asimismo, el programa Presupuestal N° 030 administrado por la Municipalidad del Rímac, también debe contribuir a la implementación de las propuestas de innovación; toda vez que, este Programa Presupuestal señala que, debe ser utilizado exclusivamente para la seguridad ciudadana y precisa que, debe dar el apoyo a la Policía nacional.

Para la Implementación de acciones integradas Policía-Serenazgo, los recursos han de repartirse entre la comisaría y la comuna local; en consecuencia, se reduce el financiamiento para la implementación real y objetiva de las actividades; en cuanto a la creación de un sistema de Coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana no

requiere mayor inversión; toda vez que las reuniones descritas como actividades pueden ser realizadas en los ambientes de la comisaría o la gerencia de seguridad ciudadana o intercaladamente, según el acuerdo de ambos.

6.2 Viabilidad Organizacional

La Policía Nacional es una organización sólida, con una estructura jerárquica. Depende del Ministerio del Interior, políticamente del Ministro, es liderado por el Comandante General.

Su presencia en el Estado es en mérito al poder de policía que le otorga la propia población para salvaguardar y asegurar la convivencia pacífica y la paz social. Por su parte el policía tiene claro el servicio a la comunidad, se subordina al respeto y cumplimiento de la ley.

Las comisarías dependen directamente de las Regiones Policiales a nivel nacional; las mismas que, mantienen una estructura con un gran número de efectivos policiales pero no lo suficientes para cumplir la misión; sin embargo, esta situación permite evaluar y reasignar cargos por convenir al servicio. Esta responsabilidad viabiliza la implementación de las actividades, composición y designación de los responsables del sistema de patrullaje integrado propuesto.

Es relevante recalcar, que el policía conoce la primacía de su servicio a la comunidad, en consecuencia, está preparado para la afrontar el reto de la implementación de las propuestas innovadoras. En suma, la PNP tiene interés en la implementación adecuada de la estrategia de patrullaje integrado y le otorga viabilidad.

6.3 Viabilidad normativa

La Policía Nacional es una organización sólida y fundamentada en la Constitución política y la Ley N° 1267 de su creación.

El accionar policial, se delimita en sus reglamentos y directivas propias de la institución policial; no limita las acciones que se orienten a disminuir el índice de victimización, la percepción de inseguridad de la población y generar confianza ciudadana; los mismos objetivos tienen las gerencias de seguridad ciudadana de los municipios locales; en consecuencia las normas que regulan a ambas instituciones en materia de seguridad ciudadana permiten que estas se articulen y actúen de forma integrada.

6.4 Cuadro resumen

Tabla 16: Viabilidad económica, normativa y organizacional

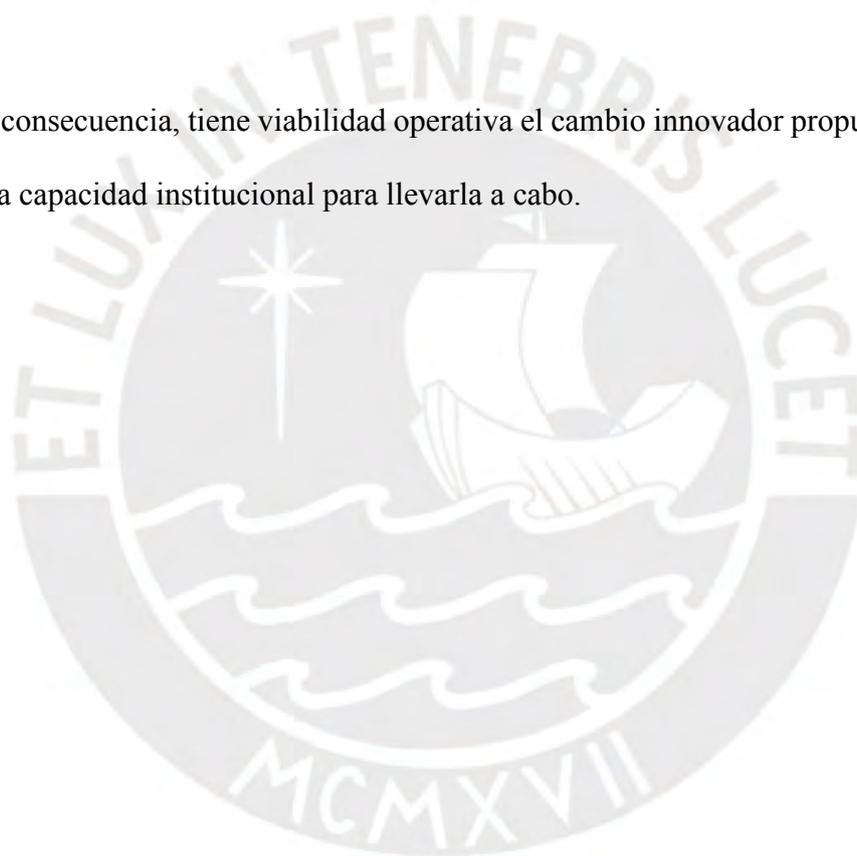
Viabilidad financiera	Viabilidad organizacional	Viabilidad normativa
<p>La Policía Nacional tiene 15 unidades ejecutoras: En consecuencia, la institución si tiene viabilidad financiera para implementar los cambios innovadores propuestos para mejorar las estrategias del patrullaje integrado en la Seguridad Ciudadana del distrito del Rímac y la creación de un sistema de coordinación policía-Gerencia de seguridad ciudadana. Asimismo, también se cuenta con el Programa Presupuestal N° 030 administrado por la Municipalidad del Rímac.</p> <p>Para la Implementación de acciones integradas Policía-Serenazgo, los recursos han de repartirse entre la comisaría y la comuna local; se reduciría el financiamiento.</p>	<p>La PNP es una organización sólida, jerarquizada, con un Comando General, su presencia en el Estado, es en mérito al poder de policía que le otorga la propia población, la policía este servicio a la comunidad, se subordina al respeto y cumplimiento de la ley.</p> <p>Las comisarías dependen de las Regiones Policiales; mantienen una estructura con un gran número de efectivos policiales pero no lo suficientes para el cumplimiento de la misión; Sin embargo, esta cantidad de efectivos le permite evaluar y reasignar cargos por convenir al servicio; esta atribución viabiliza la implementación de las propuestas innovadoras.</p>	<p>La Policía Nacional es una organización sólida y fundamentada en la Constitución política y la Ley N° 1267 de su creación.</p> <p>El accionar policial, se delimita en sus reglamentos y directivas propias de la institución policial; no limita las acciones que se orienten a disminuir el índice de victimización, la percepción de inseguridad de la población y generar confianza ciudadana; los mismos objetivos tienen las gerencias de seguridad ciudadana de los municipios locales.</p>

Fuente: Elaboración propia

6.5 Validación operativa

La PNP viene implementándose mejor cada año, logrando fortalecer específicamente las unidades básicas que constituyen las comisarías de cada sector; asimismo, se ha incrementado en los últimos cinco años el número de recursos humanos en la Policía Nacional, permitiendo incrementar las diferentes unidades policiales de personal; ello viabiliza operativamente la función policial.

En consecuencia, tiene viabilidad operativa el cambio innovador propuesto; toda vez que tiene la capacidad institucional para llevarla a cabo.



Conclusiones

Se ha identificado como problema público, el deficiente servicio de patrullaje integrado para la Seguridad Ciudadana, estableciéndola en el nivel de producto, sobre todo en la deficiente implementación de las acciones integradas y deficiente coordinación entre la PNP y el Serenazgo.

También hay un problema relacionado a la escasez de insumos, siendo de entera responsabilidad del Estado proporcionar los recursos humanos, logísticos, y presupuesto a las Comisarías de la PNP y las municipalidades para la efectiva implementación del patrullaje. Al ser deficiente la distribución de los recursos, la implementación del patrullaje es deficiente.

En el nivel de *procesos*, se ejecutan las estrategias operativas de las comisarías y de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de los gobiernos locales. Ahí se observa que cada institución elabora y ejecuta su Plan de Acción, dejando evidencia de la poca integración y coordinación en el planeamiento, organización y ejecución de un Plan conjunto; pese a la existencia de directivas policiales y manual de patrullaje integrado que no se dan cumplimiento.

Se determina que al nivel de *producto* el patrullaje integrado para la seguridad ciudadana, es deficiente; como consecuencia del deficiente diagnóstico situacional de la criminalidad, la deficiente distribución de los recursos humanos, logísticos y presupuesto; y la débil coordinación entre el Comisario y el Gerente de Seguridad Ciudadana, que determinan el deficiente servicio de patrullaje integrado. En consecuencia, el producto brindado a la sociedad es de baja calidad.

Se identifica que el **resultado**, conforme a las estadísticas policiales sobre incremento de la inseguridad ciudadana y del nivel de desconfianza y temor en la población, no son los deseables de una acción integrada Policía-Serenazgo.

El Centro de Comunicaciones (CECOM) del distrito del Rímac durante el año 2018 ha recibido un total de 9,786 llamadas denunciando la comisión de un hecho delictuoso; siendo el promedio mensual de 886 por mes. Pensando en la extensión territorial del distrito se estima que el Rímac presenta 824 llamadas por km², proyectándolo por habitantes se obtiene 59 llamadas por cada mil habitantes (acumulado anual).

La Municipalidad del Rímac (2018) ha establecido teniendo en cuenta las estadísticas policiales de denuncias en los últimos tres años, que existe un aumento significativo de denuncias en más del 100% en el año 2017 respecto al 2015 y 2016; ello pone de manifiesto, que los delitos y faltas, continúa en incremento, específicamente en las modalidades de robo, hurto y violencia familiar.

Una efectiva coordinación implica la integración entre la comisaría y el alcalde para el servicio de patrullaje integrado, con la finalidad específica de ejecutar un buen servicio en favor de la comunidad. Una efectiva coordinación implica la ejecución de acciones a través de la comunicación, para lograr un fin determinado. Esto supone, en consecuencia, que el Comisario tiene que coordinar en todo momento con el Gerente de Seguridad Ciudadana sobre la ejecución del servicio.

Recomendaciones

Toda innovación que se pretenda realizar en una determinada función policial, requiere de un diagnóstico situacional que en la doctrina policial del Oficial de Estado Mayor se denomina *Apreciación de Situación*; y, conlleva al estudio de la situación de personal, inteligencia, operaciones y logística; la formulación de este documento demanda el recojo de información real y actualizada, se ha identificado como problema el deficiente servicio de patrullaje integrado Policía-Serenazgo municipal y habiéndose establecido como causas del problema, la deficiente implementación de acciones policiales integradas, al no contar con un diagnóstico real del problema, se sugiere que, el comisario, quien debe contar con el curso de Oficial de Estado Mayor, con el apoyo de personal policial y de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de su jurisdicción, formule la *Apreciación de Situación* del distrito; asimismo, luego de ello, se elaboren los planes de trabajo integrado y se identifiquen los indicadores de desempeño, para evaluar al personal policial y de Serenazgo comprometidos y la efectividad de las actividades integradas implementadas; de esta forma, corregir y/o fortalecer estas actividades.

Respecto a la coordinación Comisario – Gerencia de Seguridad Ciudadana, se ha establecido que existen directivas y manuales para que esta coordinación sea efectiva; sin embargo, ambas autoridades no practican de forma conjunta lo estipulado en estos documentos; en consecuencia, es necesario que las coordinaciones se realicen en un nivel superior a estas autoridades; pudiendo ser, el Jefe de la División Policial que integra a la comisaría del Rímac con el Jefe del Gerente de Seguridad Ciudadana; así se ejecutará la supervisión de las actividades de coordinación asumiendo los roles establecidos en la

normatividad vigente y evaluando las el compromiso con la función asumida por el comisario y el Gerente de Seguridad Ciudadana.

En consecuencia, se plantea como propuesta de solución innovadora la implementación de acciones integradas Policía-Serenazgo y la creación de un sistema de Coordinación Comisario-Gerencia de Seguridad Ciudadana.



Referencias bibliográficas

- Arriagada, I., & Godoy, L. (agosto de 1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. *Serie políticas sociales*(32). Recuperado el 2018 de septiembre de 10, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6263/S998552_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carrión, F. (2004). *La Inseguridad ciudadana en la comunidad andina*. Caracas, Venezuela: Nueva sociedad.
- Centro de investigación parlamentaria. (2005). *Seguridad Ciudadana*. Lima, Perú: Congreso de la República. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/centro_doc/ivirtuales/seguridad_ciudadana.pdf
- Congreso de la República. (27 de marzo de 2003). Ley N° 27972. *Ley Orgánica de Municipalidades*. Lima, Perú: Diario Oficial El Peruano.
- Congreso de la República. (2003). *Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: Diario Oficial El Perruano.
- Congreso de la República. (2017). *Ley N° 30714 que regula el Regimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú*. Lima: Diario oficial El Peruano.
- Costa, G., & Romero, C. (2010). *Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?* (Primera ed.). Lima, Perú: Ciudad Nuestra.
- Defensoría del Pueblo. (2005). *Diagnóstico del serenazgo de municipalidades de Lima y Callao*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Editora Perú. (15 de octubre de 2017). *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú*, aprobado por Decreto Supremo N° 026 -2017-IN. Recuperado el 16 de setiembre de 2018, de <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas>
- Huerta, E., & De Bourg, C. J. (2009). Pensamiento estratégico: El entramado epistémico en gerencia de salud pública. Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales. *VI*(1), 115-128. Recuperado el 11 de diciembre de 2018, de <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/cicag/article/view/488/1215>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal para el año 2018. Guía para el cumplimiento de la meta 07 "Fortalecimiento de acciones para la seguridad ciudadana"*. Lima: Ministerio del Interior-Dirección General de Seguridad Ciudadana.
- Ministerio del Interior. (2009). *Decreto Supremo N° 004-2009-IN*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Ministerio del Interior. (2019). *Resolución Ministerial N° 772-2019-IN que aprueba el Manual del Sereno Municipal*. Lima, Perú: Diario oficial El Peruano. Recuperado el

12 de octubre de 2019, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-manual-del-sereno-municipal-resolucion-ministerial-no-772-2019-in-1774833-1/>

- Municipalidad del Rímac. (2018). *Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2018*. Lima: Municipalidad del Rímac.
- Municipalidad Provincial de Lima Meropolitana. (2004). *Ordenanza N° 645*. Lima: Municipalidad Provincial de Lima Meropolitana.
- Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana. (2004). *Ordenanza N° 638*. Lima: Municipalidad Provincial de Lima Metropolitana.
- Policía Nacional del Perú. (2009). *Directiva: Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre Gobiernos Locales y la Policía Nacional del Perú*. Lima: Policía Nacional del Perú.
- Presidencia de la República. (2016). *Decreto legislativo N° 1316 que modifica la Ley N° 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la cooperación de la PNP con las municipalidades para fortalecer el sistema de Seguridad Ciudadana*. Lima: Diario Oficial El Peruano.
- Tribunal Constitucional. (2004). *Expediente 041-2004-AI/TC. Acción de Inconstitucionalidad*. Lima: Diario Oficial El Peruano.





Figura de Árbol de

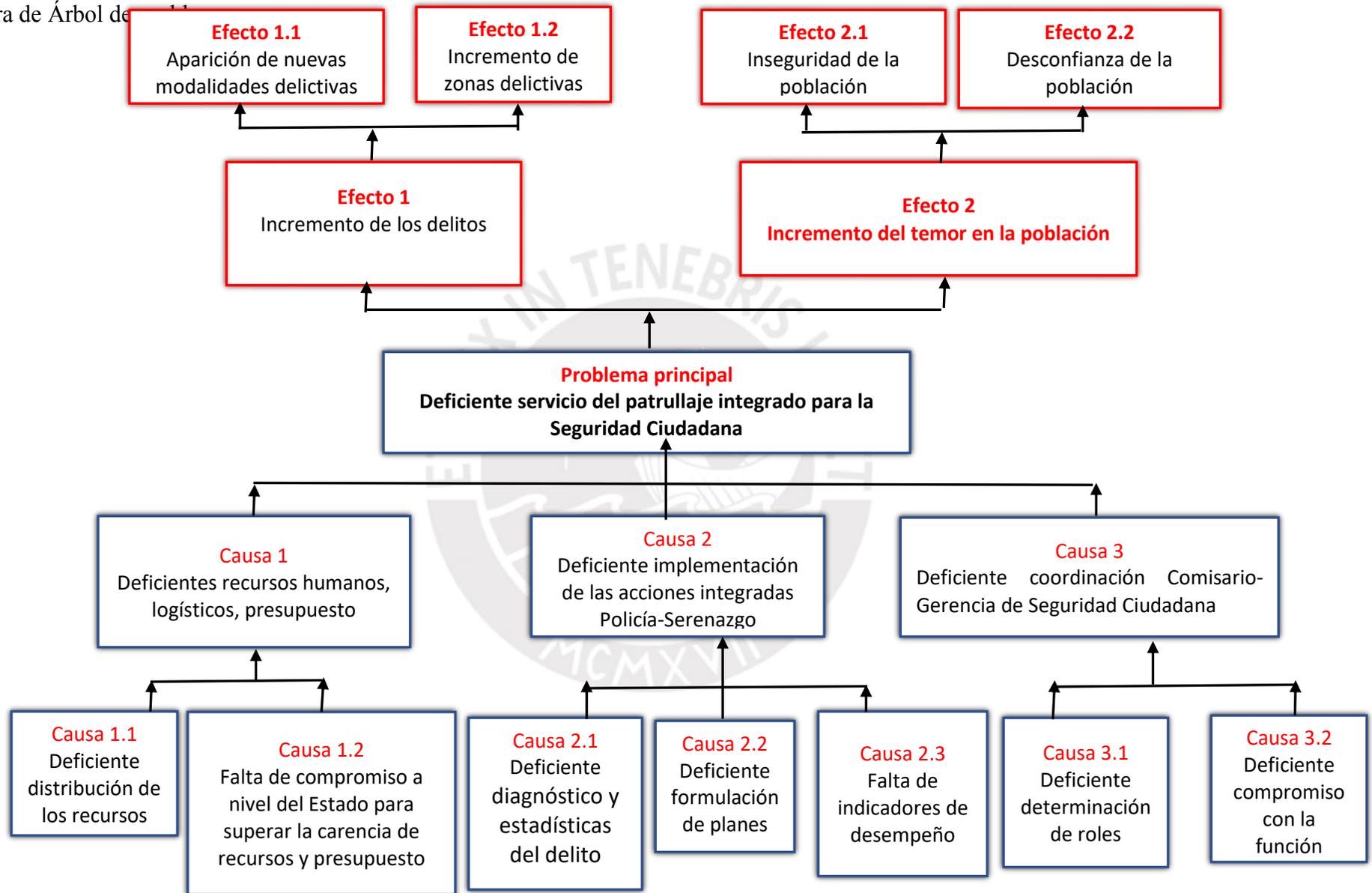


Figura árbol de medios

