

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

Plataforma de Monitoreo Vecinal para enfrentar la deficiente
gestión de la información sobre las Juntas Vecinales de Seguridad
Ciudadana en el distrito de Cercado de Lima

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

AUTOR

Luis Martin Oviedo Maravi

ASESOR

Rafael Alberto Miranda Ayala

LIMA – PERÚ

2021

Resumen

Las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana (JVSC) son uno de los principales programas preventivos comunitarios que promueve la Policial Nacional con el fin de garantizar una estrategia preventiva en favor de la seguridad ciudadana y para concretar un acercamiento entre las fuerzas del orden y la comunidad. Sin embargo, el trabajo que se ha venido desarrollando expone un vacío en términos de monitoreo y de evaluación respecto a la contribución de las juntas en la labor policial. No hay claridad respecto a la información que se requiere y persisten limitaciones en el recojo de información de estas organizaciones vecinales. Como consecuencia, se implementan políticas de seguridad ciudadana sin sustento en base a evidencia. Esto genera mayor preocupación si se toma en cuenta la creciente problemática de inseguridad que viene arrastrándose en los últimos años y que afecta directamente la integridad de la ciudadana.

En tal sentido, el presente proyecto tiene como tema de interés la deficiente gestión de información sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la PNP. Para evidenciar la problemática se utilizó la metodología de estudio de caso teniendo como unidad de análisis las comisarías de Palomino y Cotabambas, ubicadas en el distrito de Cercado de Lima. En ambos casos, se realizó entrevistas a las autoridades policiales (comisarios) y a promotores de las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC). De igual forma se entrevistó a integrantes de las Juntas Vecinales y a funcionarios del MININTER, cuya labor está orientada a la labor comunitaria con organizaciones vecinales. Las causas preconcebidas al inicio del estudio, a partir del trabajo de campo y la triangulación de la información, ha permitido validar las causas consideradas en la presente investigación y que contribuyen al problema público identificado.

En base a este planteamiento, se pretende desarrollar un prototipo de innovación denominado Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE). El objetivo de la propuesta es monitorear las funciones y actividades que realizan las JVSC y a su vez, constituirse como un canal institucional para informar y absolver dudas de los usuarios de la herramienta web. La propuesta estaría a cargo de la Dirección de Participación Ciudadana del MININTER y de la PNP, teniendo el soporte técnico y logístico de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación de la PNP.

Palabras clave: gestión de la información, sistema de monitoreo, Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, implementación, evaluación, participación ciudadana.

Abstract

The Neighborhood Citizen Security Boards (JVSC) are one of the main community preventive programs promoted by the National Police to guarantee a preventive strategy in favor of citizen security and to guarantee a rapprochement between law enforcement and the community. However, the work that has been carried out exposes a gap in terms of monitoring and evaluation regarding the contribution of the neighborhood boards in the police work. There is no clarity regarding the information required and limitations persist in collecting information from these neighborhood organizations. Therefore, policies are implemented without evidence base support. This generates greater concern if the growing problem of insecurity that has been rising in recent years and that directly affects the integrity of the citizen.

In this sense, the present project has as topic of interest the deficient management of information on neighborhood citizen security boards promoted by the PNP. To highlight the problem, the case study methodology was used in Palomino and Cotabambas police stations, located in the Cercado de Lima district, as the unit of analysis. In both cases, interviews were made to the police authorities (commissioners) and promoters of the Citizen Participation Offices (OPC). Likewise, members of the Neighborhood Boards and MININTER officials were interviewed, whose work is oriented towards community work with neighborhood organizations. The causes that were preconceived at the beginning of the study, based on field work and the triangulation of information, have allowed the validation of the causes considered in the present investigation and that contribute to the identified public problem.

Based on this approach, the aim is to develop an innovation prototype called the Neighborhood Monitoring Platform (PLAMOVE). The objective of the proposal is to monitor the functions and activities carried out by the JVSC and, at the same time, to become an institutional channel to inform and answer questions from users of the web tool. The proposal would oversee by the Directorate Citizen Participation of the MININTER and the PNP, with the technical and logistical support of the Directorate of Information and Communication Technologies of the PNP.

Key words: information management, monitoring system, Neighborhood Citizen Security Boards, implementation, evaluation, citizen participation.

Índice

Resumen	2
Lista de acrónimos	7
Introducción	8
Capítulo I. Identificación y descripción del problema	12
1.1. Tema de interés: Gestión de la información sobre las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana	12
1.2. Cadena de valor de las intervenciones asociadas al tema de interés.....	14
1.3. Identificación y redacción formal del problema.....	17
1.4. Evolución del problema.....	18
1.5. Marco Conceptual de Problema.....	25
i) Seguridad Ciudadana.....	25
ii) Implementación de las políticas públicas	27
iii) Evaluación de las políticas públicas	29
iv) Gestión de la información	31
v) Sistema de Monitoreo.....	32
vi) Capital Social.....	33
vii) Participación ciudadana.....	35
1.6. Arquitectura del problema	36
Metodología	39
Herramientas metodológicas	42
1.7. Marco Normativo e Institucional	45
Capítulo II: Causas del problema.....	54
2.1. Causas del problema	54
Capítulo III: Diseño del prototipo.....	72
3.1. Reformular la oportunidad inicial	72
3.2. Problema reformulado y desafío de innovación	74
3.3. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	74
Chile.....	74
Colombia.....	76
Ecuador.....	78
3.4. Generación y priorización de ideas	80
3.5. Conceptualización de nuevas ideas	81
3.6. Presentación del concepto final	82
3.7. Diseño y testeo del prototipo	83

3.8. Diseño del prototipo final	86
3.8.1. Metodología de innovación a implementar.....	86
3.8.2. Propuesta de mejora	87
3.8.3. Redacción de la propuesta	87
3.8.4. Constitución del proyecto	99
3.8.5. Supuestos del Proyecto.....	99
3.8.6. Restricciones del proyecto.....	100
3.8.7. Incentivos del proyecto.....	101
3.8.8. Monitoreo y evaluación.....	102
Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo	103
4.1. Análisis de la deseabilidad	103
4.2. Análisis de factibilidad	104
4.3. Análisis de viabilidad	106
Capítulo V: Conclusiones	111
Bibliografía	115
Anexos	124

Índice de tablas

Tabla 1. Fuentes de dato	16
Tabla 2. Comisarías básicas que tienen implementada la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) (2015-2017)	19
Tabla 3. Comisarías básicas que efectuaron programas de prevención comunitaria: Juntas Vecinales (2015-2017).....	20
Tabla 4. Tipo de bibliografía de la investigación	41
Tabla 5. Marco normativo frente al problema identificado.....	45
Tabla 6. Marco institucional frente al problema identificado.....	50
Tabla 7. Matriz de consistencia de diseño de investigación sobre causas del problema público	55
Tabla 8. Índice de jerarquización de las causas	73
Tabla 9. Resultados de la jerarquización de las causas	73
Tabla 10. Agrupación de las ideas priorizadas	80
Tabla 11. Ponderación de los grupos de ideas priorizados.....	81
Tabla 12. Descripción del bosquejo del concepto.....	81
Tabla 13. Descripción del concepto	82
Tabla 14. Metas y objetivos del proyecto de innovación.....	87
Tabla 15. Componentes del prototipo.....	88
Tabla 16. Responsables del proyecto	99
Tabla 17. Presupuesto del proyecto de innovación	108

Índice de figuras

Figura 1. Total de comisarías a nivel nacional y en la región Lima, según tipo de comisaría (2015 - 2017).....	19
Figura 2. Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana vigentes registradas en el SIRVECINAL, según la Unidad Básica Territorial (2018).....	20
Figura 3. Población de 15 y más años de edad que cree será víctima de algún hecho delictivo durante los próximos 12 meses, 2016 -2017 (Porcentajes).....	21
Figura 4. Población de 15 y más años de edad que manifiesta que existe vigilancia en su zona o barrio, 2016-2017 (Porcentaje).....	22
Figura 5. Población de 15 y más de edad que manifiesta que existe vigilancia de la Policía Nacional del Perú en su zona o barrio, 2016-2017 (Porcentaje).....	23
Ilustración 6. Población de 15 y más años de edad, víctima de algún hecho delictivo, 2016-2017 (Porcentaje).....	24
Figura 7. Diagrama de espina del pescado de las causas del problema público.....	56
Figura 8. Modelo de procesos de funcionamiento de la Plataforma de Monitoreo Vecinal	89
Figura 9. Interfaz de acceso a PLAMOVE.....	91
Figura 10. Interfaz de registro y recuperación de contraseña.....	91
Figura 11. Interfaz de validación de información de la comisaría y personal responsable del sistema.....	92
Figura 12. Interfaz de error.....	93
Figura 13. Interfaz de registro de integrantes de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana.....	93
Figura 14. Interfaz de página de inicio.....	94
Figura 15. Interfaz del módulo I: "Indicadores de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana".....	95
Figura 16. Interfaz de la primera parte del Módulo II: "Documentos de Gestión".....	96
Figura 17. Interfaz de la segunda parte del módulo II: "Calendarización de actividades".....	97
Figura 18. Interfaz del módulo III: "Banco de preguntas".....	98

Lista de acrónimos

CONASEC	Comité Nacional de Seguridad Ciudadana
JVSC	Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana
PNSC	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
PNP	Policía Nacional del Perú
OPC	Oficina de Participación Ciudadana
REGPOL	Región Policial
DIRTIC	Dirección de Tecnología de Información y Comunicación
DIVEST	División de Estadística
OGTIC	Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
SIRVECINAL	Sistema de Registro de las Juntas Vecinales
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MININTER	Ministerio del Interior
CENACOM	Censo Nacional de Comisarías

Introducción

La seguridad ciudadana es uno de los temas con mayor demanda en la actualidad. La exigibilidad de este se refleja en la alta percepción de inseguridad ciudadana. Entre los años 2012 al 2019, a nivel nacional, más del 80% de la población de 15 a más años de edad cree que será víctima de algún hecho delictivo en los próximos 12 meses (INEI, 2019), a pesar de los esfuerzos que realiza las autoridades funcionalmente responsables de proveer el servicio. Ante este panorama, es necesario replantear el trabajo que viene realizándose; vale decir, no solo concentrar esfuerzos en la labor operativa y/o punitiva sino en la preventiva. Esta, en particular, se ve reflejada en iniciativas locales poco estudiadas, como resulta ser los **programas preventivos comunitarios**.

Uno de estos programas resulta ser las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana (JVSC), las cuales tienen mayor presencia a nivel nacional en comparación con otras iniciativas comunitarias. Sin embargo, se desconoce el impacto que estas tienen en la labor conjunta que realizan con las comisarías básicas a través de sus OPC. Esto se debe a la existencia de una inadecuada gestión de la información que permita recoger información de utilidad a fin de identificar la funcionalidad y actividades que estas realizan diariamente.

Ante este panorama, siguiendo las pautas de la Guía del Proyecto Final de Innovación, se formula la siguiente interrogante respecto al tema de interés: ¿Cuál es la situación de la gestión de la información sobre las JVSC en la región policial Lima? Se plantea como hipótesis para esta pregunta inicial que la gestión de la información sobre las JVSC se limita a llevar su contabilidad a través del SIRVECINAL. Esto se validará a través de la revisión documentaria del Manual de Funcionamiento de las JVSC (2015). Posteriormente, de esta pregunta inicial se desagregan subpreguntas que aterrizan en el alcance de la gestión de la información, las razones que explicarían la situación en la que se encuentra y, finalmente, las recomendaciones formuladas por parte de los actores policiales para mejorar la gestión de la información sobre las JVSC. Para dar respuesta a estas interrogantes, se requiere hacer revisión, análisis e interpretación del CENACOM a fin de identificar la cobertura. Adicionalmente, se hará uso de instrumentos cualitativos para el recojo de información con el fin de identificar el estado situacional de la gestión de la información junto a las recomendaciones formuladas desde el Sector Interior a fin de mejorar el monitoreo de las JVSC.

Así, la presente investigación va a emplear una metodología – como se ha señalado – de revisión documentaria que aborde la problemática de las JVSC, seguido de las herramientas digitales que utiliza la PNP. Respecto al análisis cuantitativo, se procederá a realizar análisis descriptivo del CENACOM y de la base de datos del SIRVECINAL. Para la elaboración del trabajo de campo se procederá a realizar un mapeo de actores con el fin de identificar los funcionarios a los que se aplicará los instrumentos de recojo de información. Adicionalmente, haciendo uso de la metodología de estudio de caso, se permitirá identificar las comisarías básicas en donde se desarrollará la investigación. Para proceder en la identificación y posterior selección de estas, se utilizará la información disponible, recurriendo a las variables respecto a la cantidad de JVSC y comisarías según región.

Por otra parte, hay situaciones que inciden en el problema público identificado, las mismas que serán validadas y ponderadas a través de la investigación. No obstante, de manera preliminar, el análisis causal se centra en 3 causas: i) la ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC, ii) recorte en la actividad práctica policial de las funciones normadas de las JVSC y iii) la deficiente profesionalización del personal policial en la labor comunitaria con las JVSC y en el manejo de sistemas (software) y la administración de la información.

Mediante el análisis causal y la posterior jerarquización, hace posible identificar la causa de mayor relevancia. Su atención es relevante en la medida que al seleccionarla, se procede en la definición del desafío de innovación. En tal sentido, considerando la ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC como la causa de mayor relevancia, permite definir el desafío de innovación en la siguiente interrogante: ¿Cómo podemos mejorar el sistema de monitoreo de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC para una adecuada gestión de la información?

A partir del desafío de innovación, haciendo uso de la técnica de *brainstorming*, hace posible analizar las alternativas que puede proponerse como solución. Adicionalmente, el trabajo de campo permitirá extraer la opinión de los funcionarios con relación a sus requerimientos y, con ello, identificar la solución de mayor utilidad. Del trabajo de campo, se desprende la preferencia en favor de soluciones digital; por tanto, la elección del componente tecnológico permite proyectar un sistema que recoja información de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC. En ese sentido, la propuesta de innovación que propone la presente investigación es la Plataforma de Monitoreo Vecinal. Se tiene previsto su implementación como prueba piloto en las comisarías básicas de Cotabambas y Palomino, ambas ubicadas en el distrito de Cercado de Lima. En dicha localidad se realizará seguimiento a fin de validar la herramienta, garantizando su funcionamiento, y luego -en un trabajo de escalamiento -

en una segunda etapa, replicar la iniciativa en el resto de las comisarías básicas en Lima Metropolitana y Callao.

Ahora, el prototipo propuesto busca atacar una parte sustantiva del problema identificado. Por tanto, este se constituye como una herramienta digital para cargar información de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC. La plataforma se ha diseñado pensando en una interfaz de acceso, seguida de una página de inicio donde se validará información de la comisaría y se procede con el registro de los integrantes de cada JVSC.

Al culminar la validación de la información, se habilita la página “home” con los 3 módulos de la plataforma. El primero corresponde a los indicadores de las JSVC, habiéndose elaborado a partir de las funciones y actividades que deberían de desempeñar diariamente. El segundo módulo de la plataforma contiene la documentación y programación de las actividades semanales. Este módulo cumple la función de repositorio de la documentación de gestión en materia de seguridad ciudadana. Junto a este se encuentra calendarizado las actividades que se desarrollan a lo largo de la semana, al cual pueden acceder los integrantes de las JVSC con el fin de tomar conocimiento de las actividades que los involucran.

El tercer y último módulo corresponde a un banco de preguntas. En este, se han agrupado las preguntas frecuentes en bloques temáticos, con la opción de acceder e indagar en las respuestas, el funcionamiento de la plataforma o las funciones de las JVSC. Adicionalmente, está habilitado un enlace para “sugerencias y/o consultas”, el mismo que constituye un medio para canalizar dudas e interrogantes de parte de las JVSC y a su vez, remitir propuestas de parte de la ciudadanía en favor de la seguridad ciudadana de cada jurisdicción.

Hasta este punto, las secciones abordadas brevemente, se profundizará en detalle en las 5 partes o capítulos que contiene el presente escrito. El primer capítulo recaba la información disponible para evidenciar el problema público. Habiéndose identificado y delimitado, se establecerá el marco teórico para dar sustento a los principales conceptos que se utilizarán a lo largo del presente escrito.

En el segundo capítulo, se describirá las causas identificadas y que influyen en mayor o menor medida en el problema público. Posteriormente, se procederá a jerarquizar las causas para, así, definir la de mayor relevancia y que servirá para definir el tipo de propuesta de innovación. A continuación, el tercer capítulo abarca el diseño del prototipo de la propuesta de innovación. Para ello, se elaborará un estado de la cuestión recogiendo experiencias internacionales que puedan contribuir en la definición de los componentes y lineamiento del proyecto. De esta forma, dará paso a la descripción de los módulos del prototipo de innovación a detalle en la dimensión organizacional, económica y operativa.

Adicionalmente, se ha visto necesario detallar los supuestos, restricciones e incentivos del proyecto abordado en el presente escrito.

En el cuarto capítulo, se procederá con el análisis de riesgo del prototipo. Ello comprende realizar el análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad. Respecto al quinto y último capítulo, se efectuará la redacción de las conclusiones finales del presente proyecto de innovación.



Capítulo I. Identificación y descripción del problema

En el presente capítulo se abordará el tema de interés y el problema público que se ha identificado. Ello corresponde a la primera etapa de la presente investigación. Dicho planteamiento permitirá identificar el problema completo y se acotará de tal forma que permita esclarecer el tema específico al cual, el proyecto innovación busca dar solución.

Con el fin de contextualizar la problemática, se expondrá información relevante que dé cuenta de la evolución del problema público. De igual forma, en esta primera parte se ha elaborado un marco teórico recogiendo los conceptos que se utilizan en el planteamiento del problema y a su vez, los que forman parte del desarrollo del estudio.

En los dos últimos apartados del primer capítulo se expondrá la arquitectura del problema junto al desarrollo de sus dimensiones y el marco normativo e institucional. En dicha sección se da detalle de las subpreguntas que se desprenden de la pregunta central de esta investigación y se plantea, de manera preliminar, la hipótesis tentativa y los medios que se emplearán para validarlo. Una vez finalizado el desarrollo de la arquitectura del problema, se procede a identificar la normativa vigente junto a las políticas implementadas en la que se enmarca el tema de investigación. Hasta este punto abarca el primer capítulo

Dicho esto, se procede a iniciar la identificación del tema de interés.

1.1. Tema de interés: Gestión de la información sobre las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana

La Política Nacional de Seguridad Ciudadana y los Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana 2013-2018 y 2019-2023 establecen el desarrollo de un trabajo articulado y de coordinación intersectorial e intergubernamental entre distintas entidades públicas y privadas. Asimismo, toma en cuenta la participación activa y constante de parte de la sociedad civil. Su presencia se canaliza a través de programas de prevención comunitaria, tales como las JVSC. Estas asumen representatividad a nivel vecinal, teniendo voz y voto en los comités de seguridad ciudadana y en mesas de trabajo a nivel distrital y regional. En estos espacios de discusión, se hace seguimiento a la situación de seguridad ciudadana de cada localidad. De igual forma, en el CONASEC, se monitorea la ejecución de actividades que forman parte del PNSC y quienes son las autoridades que asumen la responsabilidad y hacen rendición de cuentas de los avances que presentan antes los comités.

En estos espacios, la presencia de las JVSC y sus integrantes asumen un rol de representatividad convirtiéndose en voceros vecinales, al igual que ejecutores de actividades y procesos enfocados en lo siguiente: trabajar su organización, capacitaciones periódicas, y articular las redes con las nuevas JVSC y las que se encuentran en actividad. Estas actividades tienen como finalidad proveer de herramientas que permitan a la comunidad involucrarse y colaborar en el trabajo diario de proveer la seguridad ciudadana. La carga laboral de monitorear el cumplimiento de estas actividades recae directamente en la PNP. Como entidad competente, fiscaliza a través de cada OPC ubicadas en las comisarías básicas y maneja la información que se genera. Por tanto, se desprende la necesidad de disponer de una adecuada gestión de la información sobre las JVSC. Ello comprende llevar el registro contable de las mismas que se encuentran en actividad y/o caducadas, y sobre todo, administrar la información sobre la funciones y actividades que desarrollan.

En este escenario, la PNP dispone de un único sistema¹ que genera información y permite llevar la contabilidad de las JVSC existentes, las cuales, mediante resolución, se conforman progresivamente con una vigencia de dos años y la opción de renovación². Una vez constituidas las nuevas JVSC, asumen la responsabilidad en relación con las actividades previamente mencionadas, junto con funciones específicas que se encuentran delimitadas en el “Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú”³.

Hasta este punto, puede apreciarse 2 elementos de importancia: la generación de información respecto a la contabilidad de las JVSC y la identificación de funciones que deben de cumplir. Sin embargo, a nivel normativo se promueve una visión orientada a llevar el registro contable de las JVSC, sin que se tome en consideración el seguimiento de su funcionalidad y las actividades que desarrollan.

Al dejar de lado la funcionalidad y las actividades desarrolladas a nivel normativo, se reduce la generación de información en el plano local. Esto puede devenir en información limitada en la toma de decisiones de parte de las Regiones y Divisiones Policiales a nivel nacional

¹ EL artículo 17° del Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana establece el registro de las JVSC en el Sistema Informático de Registro Nacional de JVSC (SIRVECINAL).

² El Artículo 11° del Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana establece la vigencia de las JVSC por un periodo de 2 años, con la opción de presentar la solicitud de renovación.

³ Mediante Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN se aprueba el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional.

o de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la PNP respecto a la efectividad de sus programas preventivos comunitarios.

Adicionalmente, la información que centralizan las unidades de control policial limita la capacidad de las comisarías básicas para analizar las problemáticas locales en términos de seguridad ciudadana e inclusive, la posibilidad de desarrollar un trabajo estandarizado. Por ello, la labor en comisarías básicas queda a criterio de la autoridad policial de turno. Esto tiene como resultado una mayor o menor exigencia en comisarías básicas y, con ello, se encarga a las OPC la creación de más o menos JVSC. Esta diferenciación puede representar costos económicos y de recursos humanos (horas-hombres), sumándose a las limitaciones existentes de las fuerzas policiales nacionales.

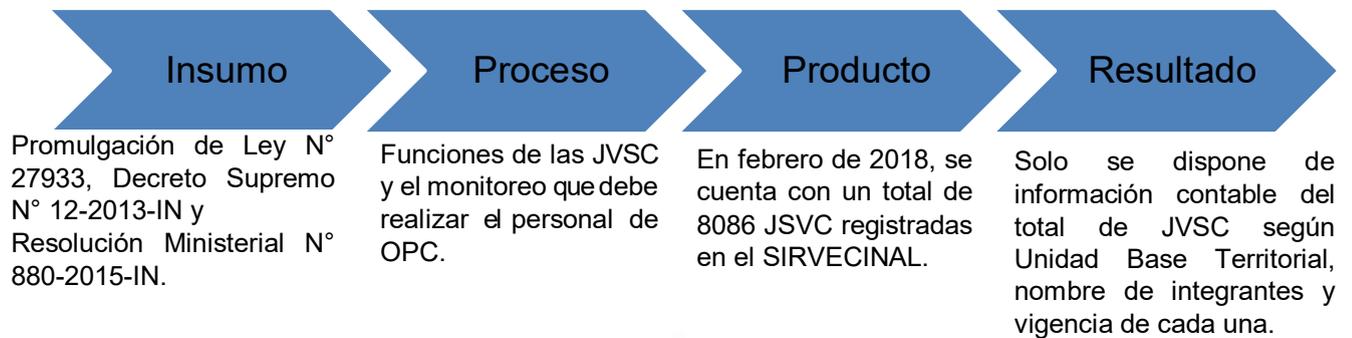
1.2. Cadena de valor de las intervenciones asociadas al tema de interés

A partir de la problemática y sus posibles repercusiones, la principal motivación para desarrollar una investigación de este tipo es dar un primer paso en la evaluación de un actor inmerso en la dinámica diaria que representa la seguridad ciudadana. Las JVSC son, tal vez, uno de los pocos medios que permite canalizar las demandas de la comunidad ante un distanciamiento y desconfianza de los ciudadanos con sus representantes locales. De esta forma, establecer una adecuada gestión de la información permite mejorar el trabajo que viene desarrollándose y hace posible disponer de un mayor control, en base a evidencia informativa, de quienes efectivamente están aportando a la seguridad de sus localidades. De lograrse una mejora, se tendrá como resultado información de forma periódica y disponer de una línea de base, permitiendo gestionar las acciones posteriores.

Asimismo, la necesidad de innovar en términos de la gestión de la información permitirá fortalecer las capacidades de los actores públicos que trabajan diariamente la seguridad ciudadana, teniendo de soporte información fidedigna y actualizada para la toma de decisiones. Por tanto, la utilidad de una investigación de este tipo aporta en ejemplificar problemáticas que están presentes a nivel de implementación y de la gestión pública desde la capacidad de determinados actores en el plano local. Por ello, la necesidad de identificar los “nudos” en el proceso y proponer alternativas de solución que se apliquen en este contexto y otros de similar situación. Esto resulta ser un impacto positivo en el trabajo que viene desarrollándose en el campo de la seguridad ciudadana. Es necesario identificar la cadena de valor existente y proponer las alternativas de cambio que puedan mejorar los procesos internos.

a) Cadena de valor público existente

Dentro de la cadena de valor se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Para dar mayor alcance a la situación actual, debe desagregarse cada etapa de esta cadena de valor.

Insumo: Emisión de Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la promulgación del Decreto Supremo N° 12-2013-IN, el cual aprueba el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 y la Resolución Ministerial N° 880-2015-IN, la cual aprueba el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú.

Proceso: Se establece las funciones que deben de cumplir las JVSC y el trabajo que debe desarrollarse, comprendiendo el tipo de monitoreo que debe de realizar el efectivo policial responsable de las OPC.

Producto: Al mes de febrero de 2018, se cuentan con un total de 8086 JVSC vigentes y registradas en el SIRVECINAL.

Resultado: Únicamente se dispone de información a nivel contable del total de JVSC según la Unidad Básica Territorial, los nombres de los integrantes y la vigencia de cada JVSC. El resultado esperado mediante las iniciativas emprendidas en el plano normativo era regular la finalidad, constitución, organización, las funciones, atribuciones, capacitación, equipamiento, asistencia pública y privada, registro y disolución de las JVSC. Sin embargo, si bien hay un avance mediante los instrumentos que el manual señalan (SIRVECINAL) dando cobertura a la constitución, registro y disolución, a nivel de funcionalidad, atribuciones y asistencia pública y/o privada no se ha tomado en cuenta y persiste un vacío en términos de información.

b) Cadena de valor público propuesta

En este punto, se ha considerado prudente plantear una cadena valor propia, tomando en consideración la propuesta de innovación. De esta forma, con el problema planteado lo que se busca es mejorar la gestión de la información a fin de tener una mayor captación de esta y que pueda proponerse en corto y mediano plazo, indicadores con el fin de medir la efectividad de las JVSC. Al respecto, es importante señalar que para identificar la problemática, se ha realizado un trabajo de campo aplicando herramientas para el recojo de información. Asimismo, se ha realizado una revisión de fuentes cualitativas y cuantitativas, estando detalladas en la siguiente tabla.

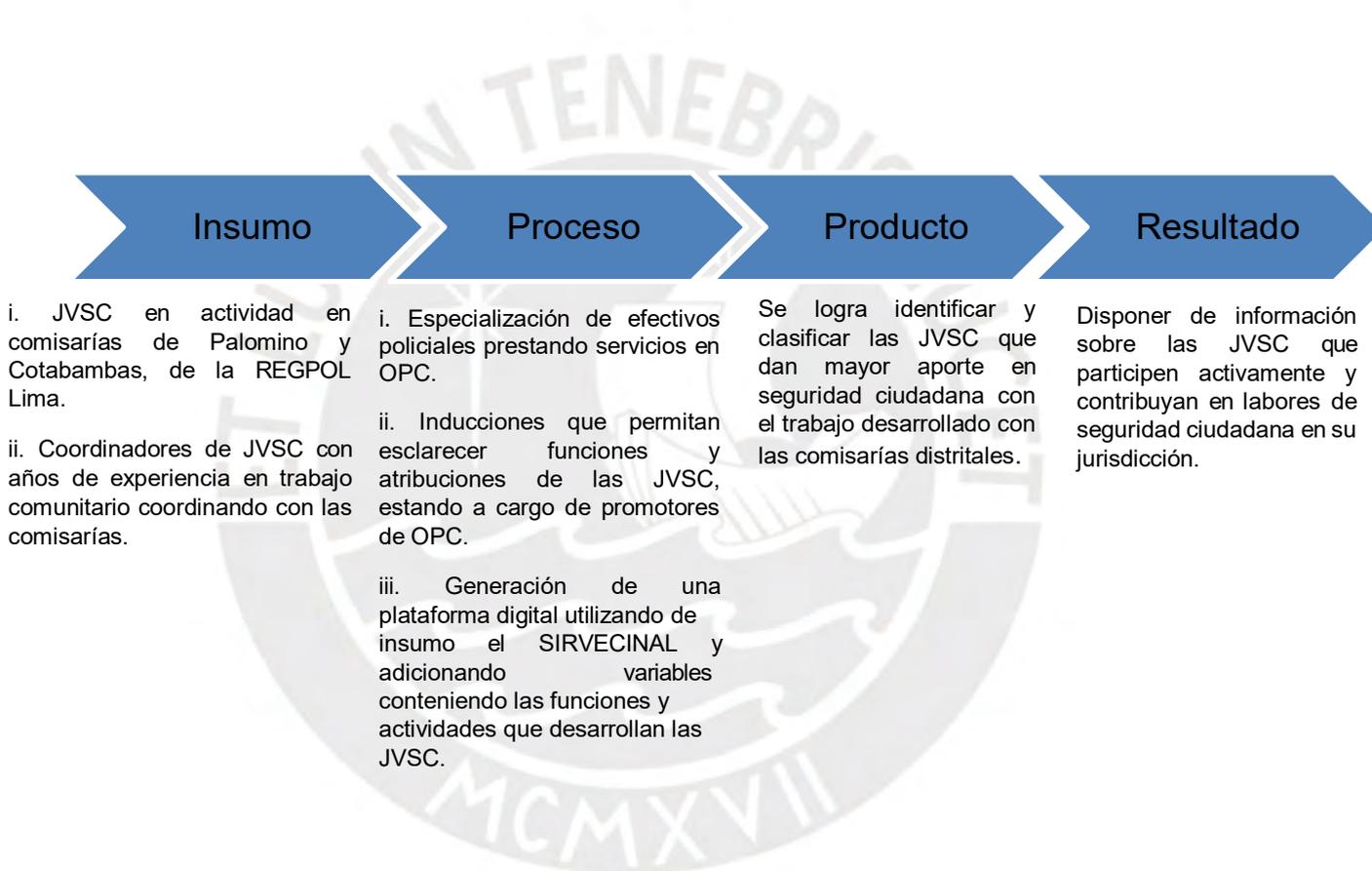
Tabla 1. Fuentes de dato

Herramienta	Fuentes de dato
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinadores de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana de Cercado de Lima - Promotores de OPC de comisarías de Palomino y Cotabambas - Comisarios de comisarías de Cotabambas y Palomino - Funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior
Análisis de base de datos	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos de registro de JVSC (SIRVECINAL)
Revisión de normas y documentos de gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Resolución Ministerial 880-2015-IN. Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú http://munimala.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/RM-Nro-0880-2015-IN-REGRAMENTO-DE-ORGANIZACION-Y-FUNCIONES-DE-LAS-J.V.pdf
	<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 2733. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf
	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de usuario – Módulo de Juntas Vecinales
Revisión de literatura especializada	<ul style="list-style-type: none"> - Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2016 – Fundación Paz Ciudadana 2016
	<ul style="list-style-type: none"> - La Eficacia de las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe – Hugo Fruhling
	<ul style="list-style-type: none"> - Formación académica y capacitación fundamentales para el desempeño eficiente de los comisarios de la Policía Nacional

	del Perú en la gestión de las comisarías. El caso del Rímac en el año 2014 – Cesar Ramos Ruiz
	- Demandas del siglo XXI con una institución policial del siglo XX. La influencia del ordenamiento jurídico en el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú: un análisis de las facultades legislativas para reformar la institución policial - Jorge García Esquerre

Elaboración propia.

En base al trabajo realizado, en la siguiente gráfica se expone una nueva cadena de valor:



1.3. Identificación y redacción formal del problema

Se ha dado un preámbulo de la situación que genera el problema; no obstante, hay una necesidad de plantearlo de manera directa y puntual. En ese sentido, se obtiene la siguiente problemática: **la deficiente gestión de la información sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú.**

Con el fin de centrar el estudio en un ámbito territorial manejable, pero con representatividad en la elección del caso, se procederá a realizar un estudio de caso en el distrito de Cercado

de Lima (Región Policial Lima) para evidenciar la limitación en la recopilación de información, al igual que en la capacidad de toma de decisiones por parte de los actores involucrados en el periodo que comprende el inicio de registro en el SIRVECINAL (2015). Esto se traduce en la carencia de insumos informáticos suficientes que impiden realizar una clasificación y medición de la efectividad de las JVSC en el trabajo diario que realizan con las OPC - Comisarías y que tanto contribuyen en mejorar la seguridad ciudadana de sus localidades.

Parte de la responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana recae en la ciudadanía no solo como beneficiario, también como activista. Por ello, la presencia de JVSC resultan ser uno de los canales para tener presencia; no obstante, la información que se genera no es correctamente administrada y surgen limitantes que faciliten u captación y canalización. De igual forma, ocurre con la identificación de buenas prácticas que surjan a nivel local en el trabajo con JVSC, éstas no suelen ser registradas y utilizadas para ser replicadas con el objetivo de atender la problemática de la inseguridad ciudadana.

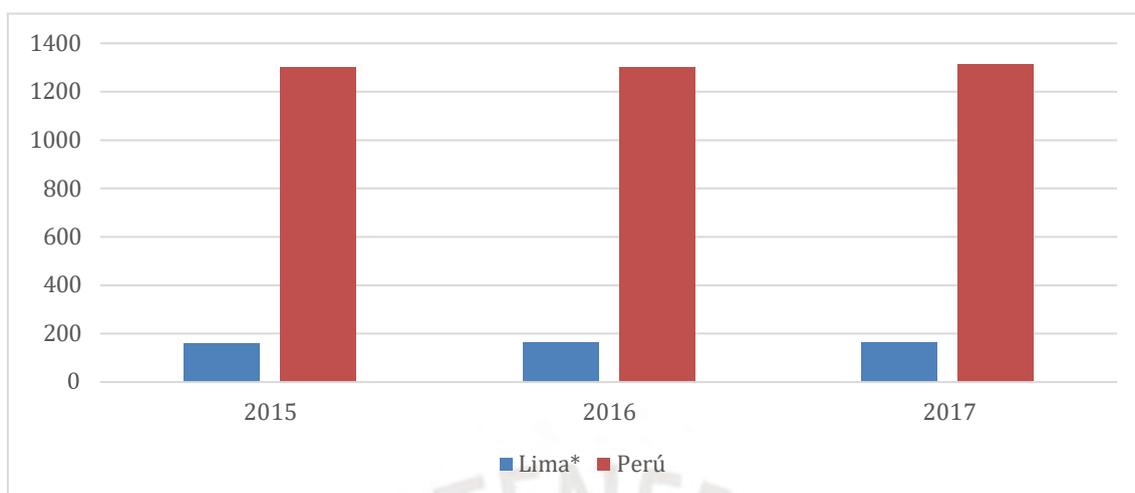
Como causa de lo anterior se desprende que, en el marco de una deficiente gestión de la información, se carece de un adecuado sistema de recojo de información de las actividades y funciones de las JVSC. En ese sentido, hay necesidad de reemplazar la visión de trabajo enfocada en priorizar el registro contable y, en su lugar, ampliar el espectro de medición según la efectividad en el trabajo desarrollado a nivel local entre JVSC y las OPC-Comisarías, manteniéndose como tarea pendiente.

1.4. Evolución del problema

Hay una necesidad de diagnosticar la situación de la seguridad ciudadana a nivel nacional y local. Esta responsabilidad recae directamente en la Policía Nacional del Perú, la cual, en el año 2017, disponía de un total de 1310 comisarías básicas, siendo 11 unidades más respecto al 2015. Del monto total, 161 se ubican en la región Lima, representando el 12.3% del total nacional. En este punto, Lima mantiene similar cantidad de comisarías básicas en comparación con el 2015, habiéndose incrementado en una unidad básica a partir del 2016.

Por otro lado, en el 2017, únicamente 2 comisarías en la región Lima no disponen de una Oficina de Participación Ciudadana (OPC), mientras que, a nivel nacional, son 34. No obstante, desde el 2015 a la fecha, más del 90% de comisarías básicas disponen de una OPC.

Figura 1. Total de comisarías a nivel nacional y en la región Lima, según tipo de comisaría (2015 - 2017)



*Para la región Lima, se está considerando los 43 distritos que conforman Lima Metropolitana, junto con las provincias de Barranca, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: CENACOM - INEI.

Elaboración propia.

Tabla 2. Comisarías básicas que tienen implementada la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) (2015-2017)

	2015		2016		2017	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Lima*	155	96.80%	155	96.20%	159	98.70%
Perú	1229	94.6%	1236	95%	1276	97.40%

*Para la región Lima, se está considerando los 43 distritos que conforman Lima Metropolitana, junto con las provincias de Barranca, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: CENACOM - INEI.

Elaboración propia.

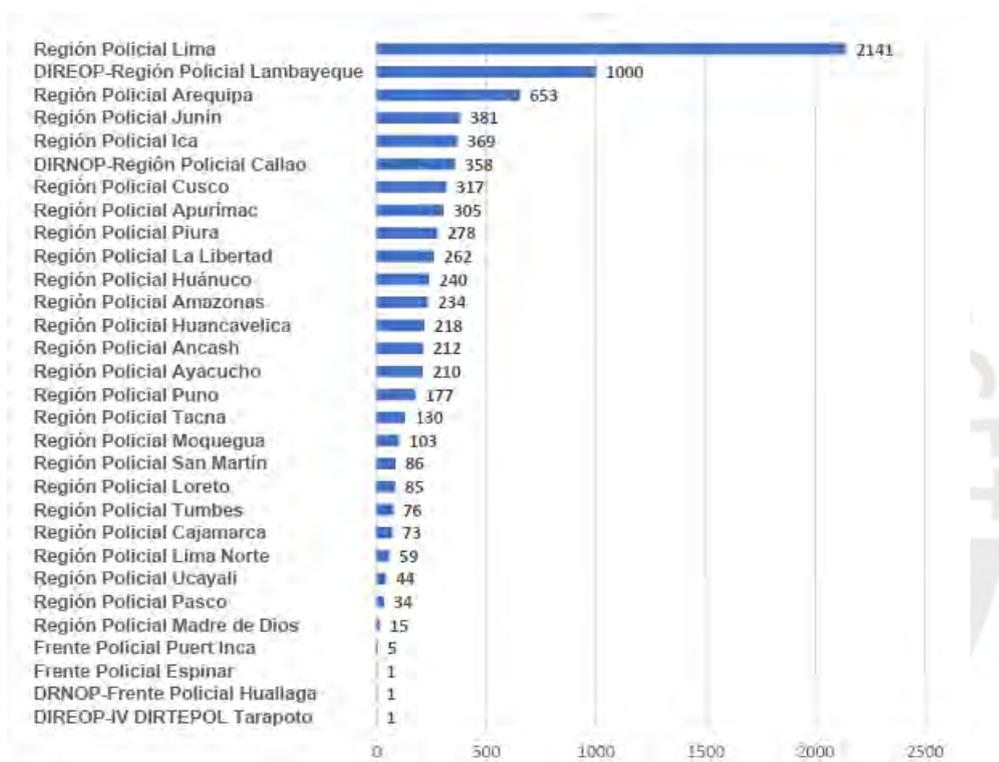
Si bien las cifras son positivas en términos de infraestructura, la distribución de las JVSC se concentra en pocas regiones policiales. De un total de 8086 JVSC vigentes y registradas al mes de febrero de 2018, las regiones policiales de Lima, Lambayeque y Arequipa concentra el 47% respecto al total nacional. Caso contrario resulta el Frente Policial de Espinar, Huallaga y la DIRTEPOL Tarapoto con apenas una JVSC registrada. Esta situación desfavorable puede deberse a trabajos diferenciados y poco articulados. Asimismo, existe la posibilidad que en determinadas regiones policiales den mayor peso a otros mecanismos de prevención comunitaria, tales como rondas campesinas, la contratación de servicios de seguridad privada o en su defecto, organizaciones comunitarias ajenas a la labor policial.

No obstante, existe una incongruencia respecto a la información registrada en el SIRVECINAL en contraste a los resultados obtenidos en el Censo Nacional de Comisarías. Según esta fuente, para el 2017, más del 90% de comisarías básicas afirman haber

desarrollado programas de prevención comunitaria al conformar JVSC. Esto en región Lima, se traduce en 6 comisarías que optaron por no promover la creación de JVSC.

En este punto, la información disponible evidencia una disparidad con relación al resultado tomando en cuenta regiones con escasa presencia de JVSC; esto pueda deberse a JVSC no vigentes, no registradas de manera adecuada o una desactualización en la información que se ingresa al sistema.

Figura 2. Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana vigentes registradas en el SIRVECINAL, según la Unidad Básica Territorial (2018)



Fuente: DIRSECIU - PNP.
Elaboración propia.

Tabla 3. Comisarías básicas que efectuaron programas de prevención comunitaria: Juntas Vecinales (2015-2017)

	2015		2016		2017	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Lima*	157	98.1%	151	93.7%	155	96.2%
Perú	1137	87.5%	1130	86.8%	1208	92.2%

Nota: La información remitida recoge el total de JVSC vigentes, registrada hasta el 19 de febrero de 2018.

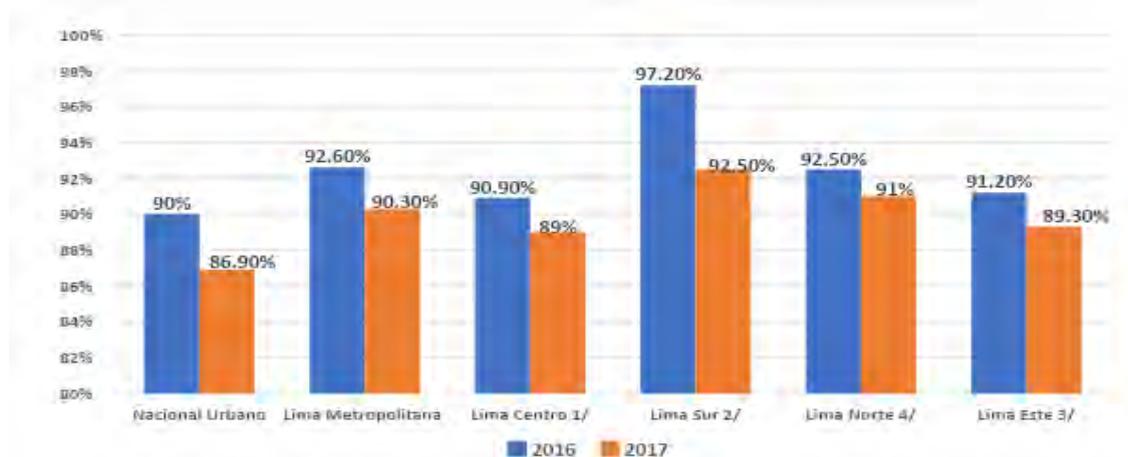
*Para la región Lima, se está considerando los 43 distritos que conforman Lima Metropolitana, junto con las provincias de Barranca, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: DIVINFOR PNP - CENACOM INEI. Elaboración propia.

Hasta este punto, la información disponible evidencia que en la región Lima tiene un peso considerable la presencia de JVSC como programas de prevención comunitaria; no obstante, en dicha localidad la percepción de inseguridad es elevada. Como puede apreciarse en la figura 3, a nivel de áreas interdistritales de Lima Metropolitana, para el 2016, más del 90% de la población cree será víctima de algún hecho delictivo, teniendo como punto más alto Lima Sur, bordeando al 100% de su población.

Pese a que la percepción de inseguridad disminuye para el año siguiente, aún mantiene cifras que bordean y sobrepasan el 90% del total de su población en las siguientes áreas: Lima Sur, Lima Norte y Lima Metropolitana.

Figura 3. Población de 15 y más años de edad que cree será víctima de algún hecho delictivo durante los próximos 12 meses, 2016 - 2017 (Porcentajes)



Nota: Lima Metropolitana corresponde a los 43 distritos de la Provincia de Lima.

1/ Comprende: Lima, Barranco, Breña, Jesús María, La Victoria, Lince, Magdalena del Mar, Pueblo Libre, Miraflores, Rímac, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco, Surquillo.

2/ Comprende: Chorrillos, Lurín, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Santa María del Mar, Villa el Salvador, Villa María del Triunfo.

3/ Comprende: Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, El Agustino, La Molina, Lurigancho, San Juan de Lurigancho, San Luis, Santa Anita.

4/ Comprende: Ancón, Carabaylo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa.

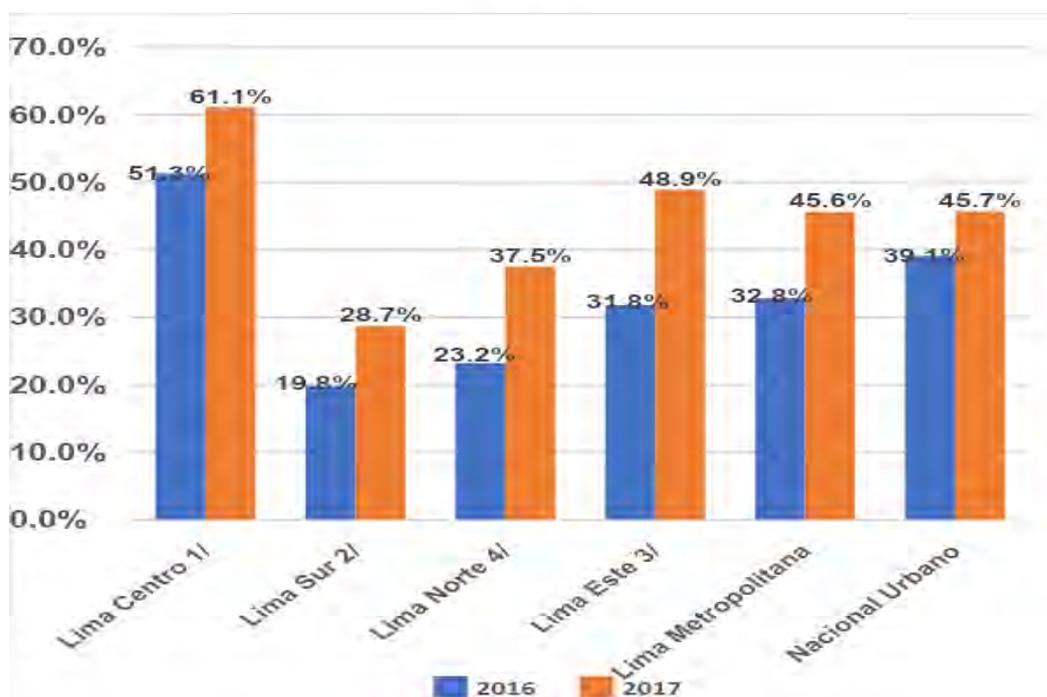
Fuente: ENAPRES. Elaboración propia.

Esta percepción de inseguridad puede deberse a la ausencia de vigilancia, pues en 2016, a nivel nacional, menos de la mitad de la población (39.1%) afirma que existe algún tipo de vigilancia en su zona de residencia. Ese mismo año, los distritos de Lima Sur enfatizan la ausencia de sistemas de vigilancia, pues únicamente un 19.8% de su población manifiesta que existe algún tipo de servicio de vigilancia.

En 2017, hay un incremento en las distintas áreas que conforman Lima Metropolitana y a nivel Nacional Urbano, teniendo el caso más representativo en Lima Centro, donde el 61.1% de la población afirma la existencia de un tipo de vigilancia en su zona de residencia.

El incremento simbólico no se traduce en confianza de la autoridad, como resulta ser la confianza en la labor de vigilancia de la PNP. En las zonas urbanas a nivel nacional, más del 70% de la población no relaciona la vigilancia en su zona o barrio con la policía. Esta situación se agrava en los distritos de Lima Sur y Lima Norte: para el año 2016 casi el 90% de su población afirma que la vigilancia en su zona de residencia no la asume la policía. Si bien el año siguiente hay una leve mejoría, se concentra únicamente en los distritos de Lima Centro en donde cerca del 30% dan crédito a la labor de vigilancia de la policía.

Figura 4. Población de 15 y más años de edad que manifiesta que existe vigilancia en su zona o barrio, 2016-2017 (Porcentaje)



Nota: Lima Metropolitana corresponde a los 43 distritos de la Provincia de Lima.

1/ Comprende: Lima, Barranco, Breña, Jesús María, La Victoria, Lince, Magdalena del Mar, Pueblo Libre, Miraflores, Rímac, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco, Surquillo.

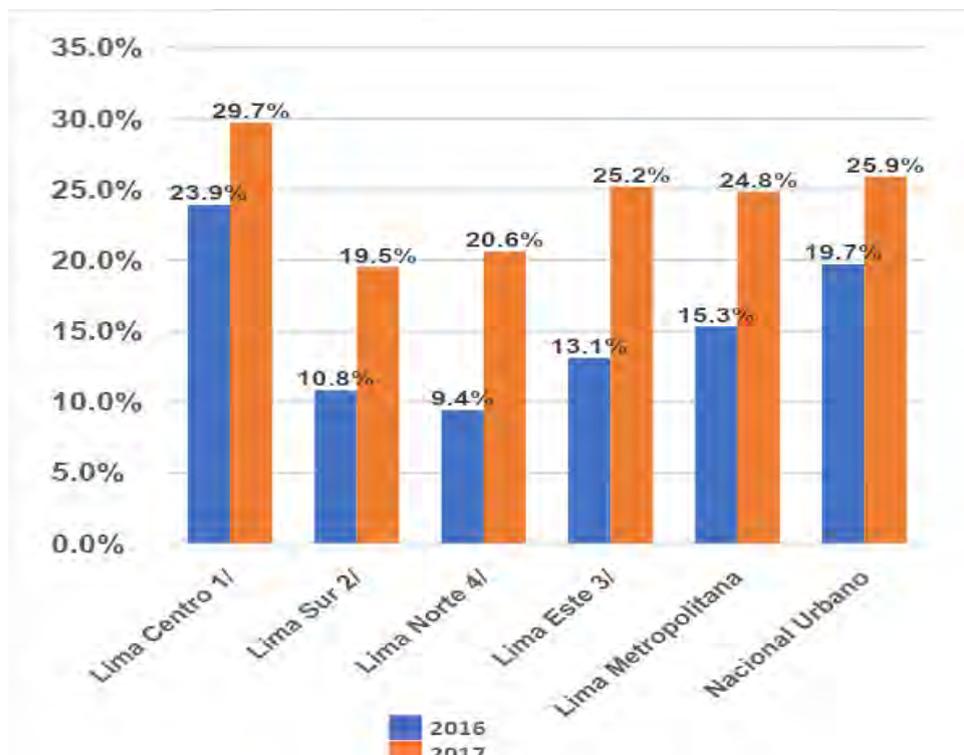
2/ Comprende: Chorrillos, Lurín, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Santa María del Mar, Villa el Salvador, Villa María del Triunfo.

3/ Comprende: Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, El Agustino, La Molina, Lurigancho, San Juan de Lurigancho, San Luis, Santa Anita.

4/ Comprende: Ancón, Carabaylo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa.

Fuente: ENAPRES. Elaboración propia.

Figura 5. Población de 15 y más de edad que manifiesta que existe vigilancia de la Policía Nacional del Perú en su zona o barrio, 2016-2017 (Porcentaje)



Nota: Lima Metropolitana corresponde a los 43 distritos de la Provincia de Lima.

1/ Comprende: Lima, Barranco, Breña, Jesús María, La Victoria, Lince, Magdalena del Mar, Pueblo Libre, Miraflores, Rímac, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco, Surquillo.

2/ Comprende: Chorrillos, Lurín, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Santa María del Mar, Villa el Salvador, Villa María del Triunfo.

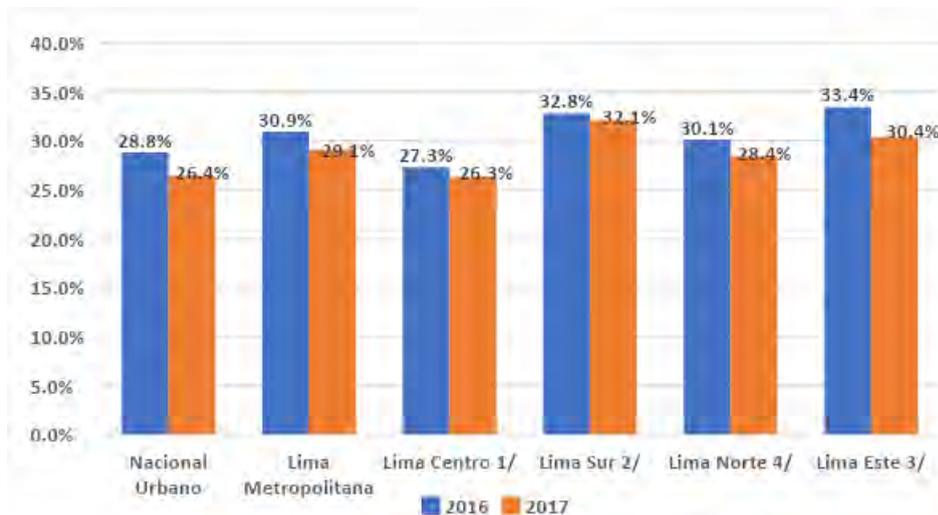
3/ Comprende: Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, El Agustino, La Molina, Lurigancho, San Juan de Lurigancho, San Luis, Santa Anita.

4/ Comprende: Ancón, Carabaylo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa.

Fuente: ENAPRES. Elaboración propia.

Por otro lado, los altos niveles de percepción de inseguridad ciudadana y la apreciación con relación a la labor de vigilancia desarrollada por la PNP, contrasta con el valor absoluto de víctimas de hechos delictivos. A nivel Nacional Urbano, en 2016 se registraba que un 28.8% del total de la población afirmaba haber sido víctima de algún hecho delictivo; mientras que a nivel local, los distritos de Lima Este arrojan un aproximado de 33.4%. El siguiente año hay una tendencia descendente respecto al porcentaje poblacional víctima de algún hecho delictivo, evidenciando la ausencia de una relación lineal entre victimización y percepción de inseguridad.

Figura 6. Población de 15 y más años de edad, víctima de algún hecho delictivo, 2016-2017 (Porcentaje)



Nota: Se considera como hecho delictivo a todo evento que atenta contra la seguridad, vulnera los derechos de una persona y conlleva al peligro, daño o riesgo como: robo de dinero, cartera, celular, robo de vehículo automotor, autopartes, moto, motocicleta, bicicleta, amenazas e intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico, ofensas sexuales, secuestro, estafa, robo de negocio, entre otros.

La información corresponde al área urbana del país.

Nota: Lima Metropolitana corresponde a los 43 distritos de la Provincia de Lima.

1/ Comprende: Lima, Barranco, Breña, Jesús María, La Victoria, Lince, Magdalena del Mar, Pueblo Libre, Miraflores, Rímac, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco, Surquillo.

2/ Comprende: Chorrillos, Lurín, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Santa María del Mar, Villa el Salvador, Villa María del Triunfo.

3/ Comprende: Ate, Chaclacayo, Cieneguilla, El Agustino, La Molina, Lurigancho, San Juan de Lurigancho, San Luis, Santa Anita.

4/ Comprende: Ancón, Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Santa Rosa.

Fuente: ENAPRES-INEI. Elaboración propia.

Tomando en cuenta el panorama de la seguridad ciudadana, el trabajo que desarrollen las autoridades del sector interior no puede ser exclusivo de lo operativo - punitivo, debe ir de la mano con estrategias preventivas que permitan manejar la percepción ciudadana de inseguridad. En ese sentido, debe promoverse el trabajo que desarrolla la PNP a través de sus programas preventivos comunitarios, destacando la presencia de las JVSC.

Por otra parte, es necesario enfatizar la incongruencia en la información disponible respecto a las JVSC vigente registradas en el SIRVECINAL y las comisarías básicas que vienen impulsando su conformación. Ambos casos evidencian disparidad en términos de recojo de información. De esta forma, desarrollar una política de seguridad con información inexacta en un contexto de altos niveles de percepción de inseguridad, permite inferir la obtención de un balance negativo.

Ante este escenario, urge promover investigaciones que sirvan de partida para evidenciar problemáticas y presentar alternativas de solución a través de la innovación. Por ello, tomando en consideración el interés personal de saber la situación de las JVSC y la funcionalidad que desempeñan dentro del Sistema Nacional de Seguridad, hace necesario

mejorar la generación de información y como esta viene administrándose. En ese sentido, un primer paso resultaría la ejemplificación de la REGPOL Lima en relación con la conformación de las JVSC, monitoreando su funcionalidad y el desarrollo de las actividades que las involucran.

La REGPOL Lima permite ejemplificar y profundizar en el análisis aterrizando en un distrito en particular, destacando Cercado de Lima en términos de infraestructura y presupuesto. Tal afirmación se debe a que, en la actualidad, dispone de 10 comisarías básicas dentro de su jurisdicción, valiéndole el primer lugar a nivel de Lima Metropolitana y uno de los primeros puesto a nivel nacional (Anexo 5). Si bien esto va acorde al tamaño, mantiene su diferencia respecto a otros distritos con mayor población, como San Juan de Lurigancho o San Martín de Porres.

Por otra parte, el factor infraestructura va de la mano con el tema presupuestal en el distrito de Cercado de Lima. Como se puede apreciar en el anexo 4, se ubica en el primer lugar entre los años 2015 al 2017 respecto a gastos en “reducción de delitos y faltas que afectan a la seguridad ciudadana”, con cifras que bordean los S/.50, 000,000, relegando a distritos como Santiago de Surco o San Isidro.

1.5. Marco Conceptual de Problema

Habiendo apreciado la evolución del problema y en qué condiciones se encuentra al momento de iniciar la investigación, antes de continuar con el desarrollo de la investigación, es pertinente dar paso al marco conceptual del problema. Ello responde a la necesidad de esclarecer el significado de algunos términos que se han venido mencionado. Por tanto, se requiere dejar en claro con que definición se va a trabajar en determinados conceptos.

i) Seguridad Ciudadana

La seguridad es usada inicialmente – desde un enfoque nacional- para hacer referencia a los intereses nacionales, remontándose a la Doctrina de Seguridad Nacional⁴. Ello comprende una visión de la seguridad amplia, propio de un enfoque que veía la seguridad

⁴ La doctrina de Seguridad Nacional entendía la seguridad como protección de los “intereses nacionales” frente a potenciales enemigos del Estado siendo premisas concentradas por los militares de las Fuerzas Armadas: Ohgushi, Kazuo (2007) “Doctrina de Seguridad Nacional y el Nuevo Profesionalismo de los Militares Sudamericanos”. En: Seminario de Internacional Estudios sobre Militarismo: Doctrina, Seguridad y Desarrollo, un Acercamiento Histórico.

como un conjunto (un estado o nación) por encima de individualidades. Esto cambia a partir de acontecimientos internacionales que van delimitando el enfoque de la seguridad, tales como: viraje económico (modelo neoliberal), político (fin de la Guerra Fría) y social (globalización).

El cambio representa una ruptura del paradigma tradicional haciendo que la seguridad aterrice en el individuo para finalmente, se ubique como una modalidad específica dentro de las dimensiones existentes de la seguridad humana. De ello se desprende variantes centradas en el ciudadano y su integridad, del cual se recoge un tipo de seguridad que haga frente a potenciales amenazas crónicas y alteraciones súbitas en la vida cotidiana del individuo⁵.

De esta forma, se aprecia a la seguridad desde las amenazas que pueden sufrir o padecer el individuo en sociedad. Dicho esto, puede definirse la seguridad ciudadana de la siguiente manera “es la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física, material de la persona” (PNUD, 2013, p. 5). Esta noción central de la seguridad humana se vincula directamente a los principios básicos de los sistemas democráticos, los cuales se describen en los derechos constitucionales plasmados en la carta magna de cada estado⁶, sin que Perú sea la excepción.

La reforma constitucional del 2002 incorpora como termino la seguridad ciudadana a través de la Ley Orgánica de Municipalidades, estableciéndose como función para determinadas entidades públicas. Esta legislación se complementa con la promulgación de la ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta normativa aborda la seguridad ciudadana desde un enfoque centrado en el individuo, definiéndolo como “la acción integrada que desarrolla el estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuye en la prevención de la comisión de delitos y faltas”⁷. Esta definición permite conceptualizar el término y con ello, tomar conocimiento de las problemáticas que deberá hacer frente.

⁵ IIDH “Guía metodología para la aplicación del Enfoque de Seguridad Humana”. San José. 2012. p. 19

⁶ La Constitución Política del Perú establece los derechos fundamentales de toda persona: a su integridad física y moral, a su libre desarrollo y bienestar, y a su libertad y seguridad personal. Véase: Congreso de la Republica “Constitución Política del Perú” .1993. p. 3-4

⁷ Basombrío, Carlos “La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o neo militarismo. Lima, IEP. 2006.p. 437

ii) Implementación de las políticas públicas

La implementación resulta ser una de las etapas del ciclo de las políticas públicas que ha venido captando mayor atención en el desarrollo de investigaciones afines, contrastando con la atención que merece por parte de los diseñadores de políticas. Esto se debe a la atención que genera el aspecto del diseño y formulación de la política por encima de su ejecución, sin tomar en cuenta que la fase de implementación suele concentrar frustraciones, ambigüedades y falta de dirección (Lindblom, 1991). Esto se traduce en repercusiones positivas o negativas en la secuencia de procedimiento que eslabonan la ejecución de una política.

Con este preámbulo contextual de la implementación, un primer paso resulta disponer de una definición referencial de la terminología. Por ello, una primera aproximación conceptual describe a la implementación de la siguiente forma:

El cumplimiento de una decisión política básica. Esta se plasma en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esta decisión identifica el (los) problema(s) que deben de atacarse, estipulando el(los) objetivo(s) a lograr (Sabatier & Mazmanian, 1985, p. 5).

Esta definición se aproxima al tipo de investigación desarrollada pues los actores involucrados, pertenecen a una organización con un orden jerárquico interno, como es la PNP. De esto se desprende el arraigo por el respeto al ordenamiento institucional y por ende, el dar cumplimiento a las órdenes de las instancias superiores.

En ese sentido, la definición de Sabatier y Mazmanian establece el cumplimiento de un dictamen superior, resultando ser una política nacional o sectorial, como lo es la política de seguridad ciudadana y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta comprende objetivos, lineamientos y actividades específicas que deberán de cumplir los actores que - desde lo funcional- les compete y asumen la responsabilidad de ejecutar la política en un plazo predeterminado.

Esta definición propuesta por Sabatier y Mazmanian es vista desde un enfoque top-downo "arriba hacia abajo", la cual prioriza el orden jerárquico establecido en las organizaciones, teniendo mayor peso la cadena de mando en la toma de decisiones. En ese sentido, permite representarse los procesos de interacción entre lo decidido plasmado en metas, con las acciones desarrolladas para dar cumplimiento a esas metas. Esto puede representarse en eslabones de una cadena causal y secuencial, mediante una conducción vertical, poniendo en práctica la política pública (Parsons, 2007, p. 484).

El enfoque “top down” colisiona con la visión opuesta, la cual contempla ver la implementación de “abajo hacia arriba” o “bottom up”. Este enfoque -según Eugene Bardach (1977) - deja de lado la presencia de un ente rector administrativo, dando mayor peso al desenvolvimiento de los actores que se encuentran involucrados en los procesos que eslabonan la cadena productiva vista de manera retrospectiva (Elmore, 1979, p. 190).

Este enfoque repercute en el tipo de definición de la implementación, obteniéndose lo siguiente “La implementación es el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos de un programa, que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Bardach, 1977, p. 37). Esta conceptualización concentra su atención en el rol que desempeñan los actores y las acciones internas que deben realizarse para lograr articular una serie de procedimientos que pueden involucrar a uno o más actores (Pressman & Widavsky, 1984). En este escenario, los actores deben ver la forma de maniobrar frente a otros actores semiautónomos, pues cada uno buscará la forma de acceder a los elementos que conforman las políticas y tenerlos bajo su control (Bardach, 1977), tentando a su vez, obtener ventajas por encima de otros actores.

Hasta este punto, el enfoque “bottom up” prioriza el rol activo que desarrolla el personal operativo, en los que recae la ejecución de los beneficios de la política. Asimismo, este enfoque da margen de acción a los actores operativos para ser los encargados de brindar soluciones instantáneas a las distintas problemáticas que puedan surgir durante la ejecución de la política. Al tener mayor cercanía y no disponer de mucho tiempo para maniobrar y depender de respuestas por parte de los diseñadores de política, son los encargados de identificar y subsanar los errores no contemplados durante el diseño de la política. Esto debido a que “si uno se encuentra cerca al lugar de los problemas, mayor habilidad para influirlos; y la habilidad de los sistemas complejos para resolver problemas no depende de controles jerárquicos sino en maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato” (Elmore, 1980, p. 605).

Por otra parte, Elmore señala que mientras sea más rígida la estructura legal de una institución o mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, se tendrá menor posibilidad de lograr una implementación exitosa (Elmore, 1978). En ese sentido, este enfoque da prioridad a apreciar los vínculos que se establecen entre “los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el

comportamiento de la política y los recursos necesario para alcanzar los objetivos” (Revuelta, 2007, p. 146).

En ese sentido, la apreciación del enfoque “bottom up” permite dar una aproximación a las dificultades que puede atravesar la implementación de una política pública, considerando la presencia de una serie de actores con distintos grados de competencia y nivel jerárquico, en un mismo campo de trabajo. En este escenario, importa los elementos subjetivos como el comportamiento y compromiso frente a sus contrapartes, liderazgo de parte de los directivos y la voluntad política de parte de los tomadores de decisión (Sabatier & Mazmanian 1993, p. 329). De esta forma, puede generarse una brecha entre lo implementado respecto al diseño inicial de la política (Grindle, 2009, p. 33).

Partiendo de esta aproximación teórica junto a la ubicación de la implementación en el ciclo de las políticas públicas, para la presente investigación resulta útil extraer fragmentos de ambos enfoques de la implementación. Dicho esto, debe de trabajarse en una definición que de la debida importancia al rol que desempeñan los actores en el diseño y la parte operativa, junto con la estructura jerárquica establecida en las organizaciones involucradas. Por tanto, la implementación debe apreciarse como el cumplimiento de una decisión política que apunta a dar solución a un problema público, que requerirá la participación de un conjunto de organizaciones que deberán de cooperar y coordinar con el objetivo de dar cumplimiento a lo preestablecido en el diseño de la política.

iii) Evaluación de las políticas públicas

La evaluación dentro del proceso de elaboración de políticas públicas se ubica en la tercera fase del ciclo de las políticas públicas, como etapa posterior a la fase decisional. El orden establecido, tiene su origen en la siguiente afirmación:

En los últimos años se viene separando la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases para después, poder analizarlas. Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno [...], luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente, como se evaluarán las políticas (Lindblom, 1991, p. 11).

El argumento de Charles Lindblom permite dar un orden secuencial a cada etapa del ciclo de las políticas públicas. En ese sentido, la evaluación resulta ser el último proceso a realizar para dar funcionamiento al ciclo de retroalimentación. Cabe mencionar que la evaluación no debe ser entendida como un proceso aislado (Cohen & Franco, 1992), resulta

ser un insumo para orientar acciones posteriores y a su vez, un elemento formativo y de aprendizaje que se espera, acompañe la vida útil de toda política (UNICEF & CICCEP, 2012, p. 41). De esta forma, habiendo ubicado a la evaluación, surge la necesidad de conceptualizar el término. Desde una definición minimalista, se entiende a la evaluación de la siguiente manera “el objetivo de la evaluación es el rendimiento -eficacia, eficiencia – con el objeto de poder pasar cuentas de lo realizado en el pasado” (Ballart, 1997, p. 237).

Esta noción de la evaluación se concentra en la rendición de cuentas de lo trabajado en un momento determinado en el pasado, sin contemplar la posibilidad de evaluar a la par que viene ejecutándose una política. En ese sentido, la apreciación de Ballart contrasta con lo elaborado por Ernesto Cohen y Rolando Franco “la evaluación puede llevarse a cabo tanto antes, durante la implementación o al concluir la misma o algún tiempo después, cuando se prevé que el proyecto ha provocado todo su impacto. Por otro lado, la evaluación tanto interna como externa se ocupa de quienes se han beneficiado, de qué manera, en qué medida y porque” (1992, p. 78).

Adicional a esta definición, se encuentra la propuesta por UNICER-CIPPEC

La evaluación puede definirse como la emisión de un juicio de valor acerca de una política, programa o proyecto y puede entenderse como una actividad programada de reflexión sobre la acción cuya realización puede proponerse antes, durante o después de la implementación de una política. Dicho esto, se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos [...] además, surge como consecuencia de la necesidad de introducir cambios respecto de un problema [...] por último, debe verse a la evaluación como un proceso reflexivo que se apoya en la formulación de preguntas precisas sobre uno o varios aspectos relativos al diseño, ejecución o finalización de las 3 P. Los procedimientos de recolección, análisis e interpretación de información constituyen la base sobre la cual es posible responde a dichos interrogantes (2012, p. 39).

La extensión de la definición va de la mano con los pormenores conceptuales de la evaluación de las políticas. Esta etapa no solo debe entenderse como una secuencia de procedimiento sistemáticos de recolección de información en un determinado momento, está dirigida a generar evidencia e información objetiva que permite apreciar los avances alcanzados y el cumplimiento de metas inicialmente establecidas (PACT Brasil, 2007). De esta manera, se da un margen de acción a los gestores al momento de tomar decisiones fundamentada en información y evidencia (PNUD, 2009), validan la posibilidad de rectificar acciones y reorientarlas en la línea esperada (Pallares, 1988; Cohen & Franco, 1992).

Por lo tanto, la definición con la que viene trabajando conjuntamente UNICEF-CIPPEC agrupa buena parte de los componentes que dan forma a una definición de la evaluación

de las políticas públicas, lo cual motiva su elección para la presente investigación. Si bien puede identificarse otros autores que vienen trabajando sobre el tema y acuñan variantes conceptuales, esto no impide darle validez a una definición que abarca desde el objetivo de esta etapa, hasta su funcionalidad.

iv) Gestión de la información

Antes de proceder en la definición de la gestión de la información, un primer paso resulta tener claridad respecto al concepto de “información”. Para ello, Suárez, Cruz y Pérez consideran que “la información se utiliza para dar soporte a un hecho, transmitir conocimiento y comunicarse [...] desde el punto de vista de la administración, constituye un recurso decisivo que puede determinar el éxito de una organización siempre y cuando se gestione de manera eficiente” (2015, p. 73).

Esta apreciación le da una connotación instrumental a la información con el fin de lograr un propósito, ya sea transmitir conocimiento o comunicar algo respecto a un tema en particular. Además, es importante tomar en consideración de la gestión de información, ya que puede ser determinante en el éxito o fracaso de una organización. Dicho esto, un concepto compuesto como gestión de la información puede definirse como “el conjunto de las actividades que se realizan con el propósito de adquirir, procesar, almacenar y finalmente recuperar, de manera adecuada, la información que se produce o se recibe en una organización y que permite el desarrollo de su actividad” (Manso, 2008, p. 60).

Si bien esta conceptualización es útil, no precisa cuales son ese conjunto de actividades que deben realizarse en favor de la información. En ese sentido, otro autor que aterriza más a nivel de procesos ve en la gestión de la información un ciclo continuo compuesto de seis actividades secuenciales, las mismas que están inmersas en el modelo de gestión propuesto por Choo (2002). El planteamiento inicia con la identificación de las necesidades de información y que acciones deberán realizarse para adquirirla; acto seguido, como deberá de organizarse la información y en que contenedor será almacenada la información. Posterior a ello, se procede al desarrollo de productos y servicios de información y los medios que se utilizarán para la distribución de la información. Esta secuencia concluye con la recepción de la información por parte del usuario final y no se entra en detalles de los distintos usos que se daría a la información (Ponjuán, 2011, p. 14).

Por otra parte, el concepto de gestión de la información no solo se delimita a una secuencia de proceso y/o actividades, para Davenport hay elementos previos que deben de tomarse en cuenta. Esto se refiere a que la gestión de la información también puede apreciarse

como la gestión de la tecnología de información o la gestión de los recursos que proveen información (Davenport, 1993; Ponjuán, 2011) y es ahí en donde se eslabona con el enfoque del ciclo de la información acuñado por Choo y que posteriormente lo retoman autores como Manso o Ponjuán.

En base a estos aportes conceptuales, para la presente investigación se tomará en consideración la definición de Manso, pero enfatizando en los elementos iniciales del planteamiento de Choo en relación al ciclo de la información: la identificación de la información, como generarla y finalmente, como será administrada. Estas tres etapas son fundamentales para tener una mayor comprensión de la problemática identificada en la presente investigación.

v) Sistema de Monitoreo

Para entender que es monitoreo y poder conceptualizarlo, debe entenderse que el mayor aporte en términos de definición proviene de organizaciones internacionales que viene trabajando la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos de distinta índole. En ese sentido, la definición se orienta según la temática desarrollada. Desde UNICEF y CIPPEC trabajaron conjuntamente en la elaboración de manuales con el fin de dar soporte y fortalecer las capacidades locales de gestión de políticas sociales, especializadas en niñez y adolescencia. Consideran el monitoreo de la siguiente manera

Es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3P, para optimizar sus procesos, resultado e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública (UNICEF- CIPPEC, 2012, p. 41)

De esta definición se desprende la necesidad de acompañar la ejecución de las 3 P (Políticas, Programa y Proyectos) para medir e identificar avances y si se están cumpliendo los objetivos trazados. No obstante, esta definición puede complementarse con el aporte de PACT Brasil. Como organización internacional, encamina su trabajo en los procesos de planificación, gestión y toma de decisiones buscando optimizar las funciones organizacionales de gobierno locales. En ese sentido, desde lo empírico, le permitió adentrarse en la teorización del monitoreo y evaluación dando peso a otros elementos no contemplados por UNICEF. Esto da como resultado lo siguiente “el monitoreo es el seguimiento sistemático de información prioritaria sobre la implementación de una acción, proyecto o programa [...] asimismo, son procesos que permiten hacer un seguimiento de los datos relacionados con los costos y el desarrollo de una acción, proyecto o programa de forma regular” (PACT Brasil, 2007, p. 5).

Esta definición identifica su utilidad como tarea interna, guardando relación con lo expuesto por UNICEF-CIPPEC en el seguimiento sistemático de las acciones. PACT Brasil incorpora el acceso a la información utilizada para evaluar proyectos o programas para condensarlas y que esto derive en una posible adecuación y ajuste durante su ejecución de llegar a requerirse (PACT Brasil, 2007).

Hasta este punto, ambas conceptualizaciones acuñan definiciones diferenciadas, por un lado, ver el monitoreo como un instrumento; y por otro, como una secuencia de procesos dentro de un sistema. Fuera de esta diferenciación, puede identificarse un punto de concordia en la necesidad de acompañar la ejecución de una las 3P. En ese sentido, para dar una mayor utilidad en la definición a utilizarse para la presente investigación, esta recae en una conceptualización que recoja las particularidades de las definiciones antes expuestas. Esto lleva a considerar el aporte realizado por Ernesto Cohen y Rolando Franco

El seguimiento o monitoreo es el examen continuo o periódico que efectúa la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la manera en que se está ejecutando una actividad. Con ello, se busca asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados se conformen a metas establecidas y que otras acciones que son necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado (1992, p. 77).

Esta conceptualización aterriza en lo administrativo y el involucramiento a distinto nivel de lo que viene ejecutándose. Asimismo, se desprende la necesidad de reducir la brecha entre el diseño y el resultado, haciendo uso del monitoreo. Por su utilidad, esta definición se tomará en consideración para la presente investigación, sin dejar de lado las caracterizaciones acuñadas por las organizaciones antes mencionadas.

vi) Capital Social

El concepto de capital social parte de un enfoque que apunta a la asociación entre diversos agentes dentro de una sociedad, presentando variantes a partir del tipo de investigación que los autores que acuñaron el término han venido desarrollando en las últimas décadas. En ese sentido, la noción actual que se utiliza tiene su origen en una definición maximalista, y más acorde al sentir de una comunidad “la buena voluntad, camaradería, comprensión y trato social entre individuos y familias cuentan en la vida diaria de las personas [...] pero si entren en contacto con sus vecinos y estos con nuevos vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato sus necesidades sociales

y mejorar sustancialmente las condiciones de vida de toda comunidad” (Hanifan, 1916, p. 130-138).

Si bien esta definición se remonta a inicios del siglo XX, sirve de soporte y es retomada décadas después desde el campo de la sociología. El contexto social a fines del siglo XX permite dar otro sentido al término, siendo Pierre Bourdieu, uno de los primeros en retomar la apreciación de Hanifan. Esto lo llevó a desarrollar la siguiente definición “es la suma de recursos reales o potenciales que se vinculan a la posesión de una red duradera de relaciones de conocimiento y reconocimientos mutuo -afiliación a un grupo- más o menos institucionalizadas que le brinda a cada uno de los miembros el respaldo del capital socialmente adquirido” (Bourdieu, 1986, p. 248).

Esta última definición guarda relación con la apreciación de James Coleman “La función definida por el concepto de capital social es el valor que tienen para los actores aquellos aspectos de la estructura social, como los recursos que pueden utilizar para perseguir sus intereses” (Coleman, 1990, p. 305). En ese sentido, Coleman hace referencia a una estructura social en la cual se desarrollan los individuos o “actores” dentro de una amplitud de entidades presentes en la estructura social. Dicho de otro modo “el capital social no es una entidad aislada sino una variedad de entidades que tiene dos características en común: consisten en algún aspecto de la estructura social, y facilitan a los individuos que están dentro de la estructura realizar ciertas acciones (Coleman, 1990, p. 302).

Ambos autores vinculan la definición de capital social con recursos en general, como medio necesario para el crecimiento del individuo. No obstante, otro autor contemporáneo da mayor peso a la necesidad de una colaboración colectiva, trascendiendo la accesibilidad del individuo a determinado recursos, pensando en su desarrollo personal. En ese sentido, Richard Putnam retoma la colectividad de Hanifan obteniendo el siguiente resultado” los aspectos de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada y la cooperación para el beneficio mutuo” (Putnam, 1993, p. 67). De esta forma, Putnam pone mayor énfasis a la presencia de redes y/o contactos que son establecidos entre los individuos y que, sin ello, la sociedad como se le conoce no podría coordinar ni culminar trabajo que requieran de cooperación.

Habiendo identificado tres de los principales autores contemporáneos que aportaron en la construcción de la definición del concepto capital social, sirven de base para investigadores posteriores. Por ello, cada nuevo autor concibe al capital social desde sus orígenes, recurriendo a los tres autores antes mencionados y acondicionando la definición acorde a la investigación que va a desarrollar (Fernández, Alcazar & Romero, 2007, p. 1065).

Teniendo clara esta situación, para la presente investigación debe considerarse al capital social como la necesidad del recurso y del colectivo. En un contexto en donde un conjunto de individuos busca organizarse y conformar agrupaciones reconocidas por parte de la autoridad política local, deberán de coordinar y trabajar conjuntamente en la prestación del servicio de seguridad ciudadana.

En ese sentido, para la presente investigación se tomará en cuenta la definición de Bourdieu, tomando en consideración el aporte de Putnam. Dicho esto, se obtiene la siguiente definición: el capital social es la suma de recursos reales y de aspectos de la organización social que, en suma, permiten a cada individuo dar el respaldo del capital socialmente acumulado trayendo consigo, facilidades del desarrollo conjunto y de beneficio mutuo.

vii) Participación ciudadana

Habiendo conceptualizado el capital social englobando las organizaciones sociales e iniciativas civiles, hace necesario generar un nivel mayor de abstracción apuntando la motivación que contribuye a que el ciudadano participe en la conformación de organizaciones social. En ese sentido, hay una necesidad por conceptualizar la participación ciudadana. Una primera aproximación para definir este concepto es apreciarlo como “un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya se de ellos como particulares o como grupo social” (Valdiviezo, 2013, p. 10). Esta definición se inclina por el rol que puede desempeñar la ciudadanía en la vida pública y en la toma de decisiones de políticas que los involucren directa o indirectamente.

Dejando de lado la esfera política, desde un enfoque social puede definirse a la participación ciudadana de manera minimalista, considerándolo como “la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde puede decidir” (Sánchez, 2009, p. 90). Sin embargo, esta aproximación conceptual abarca tanto la esfera pública como la privada, vale decir, los intereses que puedan tener el ciudadano respecto a la sociedad en su conjunto o los individuales que pueden colisionar con los intereses colectivos.

En ese sentido, dada la investigación, la participación ciudadana está orientada al interés público o colectivo. De esta forma, la definición apropiada a tomar en cuenta respecto a la participación es ciudadana es “a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades

públicas representando intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 1998, p. 32). Esto, trasladándose a las JVSC, corresponde a los intereses particulares de cada comunidad a la que representan y deberán canalizar a la autoridad local a que los cumpla o en parte, se garantice su cumplimiento: la provisión del servicio de seguridad ciudadana.

1.6. Arquitectura del problema

Culminado el marco conceptual, en la presente sección se desarrolla las dimensiones del problema identificado y al cual, la propuesta de innovación busca solucionar. Este se resume en la matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público (ver anexo 1).

Dimensión 1: Situación de la gestión de la información sobre las JVSC en la Región Policial Lima

Según el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú , promulgado mediante Resolución Ministerial N° 880-2015-IN, con fecha 18 de diciembre del 2015, en el artículo 17° se establece que el encargado de las Oficina de Participación Ciudadana (OPC) llevará un registro de las JVSC de su jurisdicción indicando la nominación de la JVSC, la fecha de información, el listado de los integrantes, documentos de identidad, datos personales, sus cargos, teléfonos y domicilio.

Esta información personal de los integrantes de las JVSC tiene que ser ingresada al Sistema Informativo de Registros Nacional de JVSC (SIRVECINAL). No obstante, en ningún artículo del manual en mención se expone la opción de registrar las funciones que desarrollan diariamente las JVSC. Asimismo, no se da detalles del manejo de la información que pueda generarse en actividades que involucren a los integrantes de las JVSC o de las acciones que desarrollan las JVSC en cumplimiento de las funciones constituidas en el referido manual.

A partir del trabajo de campo realizando en las comisarías básicas de Palomino y Cotabambas en el distrito de Cercado de Lima, sirvió para tomar conocimiento que las actividades que se desarrollan e involucran a integrantes de JVSC, se toma registro de la asistencia y de la dinámica únicamente en notas informativas y esto se almacena en el archivo de la comisaría. En caso la Región Policial o la División Policial requiera tomar

conocimiento de alguna particularidad de esta actividad, se envía lo solicitado por correo institucional a la autoridad policial que lo requiera. No obstante, no se ha llegado a institucionalizar la digitalización de todas las notas informativas; por lo que estas se mantienen, a la fecha, en archivadores. De esta forma, la gestión de la información sobre las JVSC presenta limitaciones desde la demanda de esta, los medios que se utilizan para su recolección, como es almacenada y sobre todo, no hay claridad en el uso que se le da.

Dimensión 2: Alcance de la gestión de la información en las comisarías básicas de la Región Lima sobre las JVSC

Según el último Censo Nacional de Comisarías, realizado en el año 2017 por el Instituto Nacional de Estadística e Informativa (INEI) se obtuvo como resultado que el total de comisarías básicas de la Región Policial Lima cuentan con conexión a internet. Sin embargo, en dicho instrumento no se incluyó entre las preguntas formuladas a las comisarías básicas si tienen acceso al Sistema Informativo de Registros Nacional de JVSC (SIRVECINAL) u otro medio que se utilice para la administración de la información. En ese sentido, acudiendo a los funcionarios públicos de la Dirección de Participación Ciudadana de la PNP, que trabajan directamente con las OPC, certifican que las comisarías básicas que pertenecen a la REGPOL Lima tienen acceso al sistema en mención.

Posteriormente, a mediados del año 2019, por disposición del comando de la PNP el SIRVECINAL fue desactivado y en su lugar no se implementó un sistema o herramienta digital que reemplace a este medio digital que ya presentaba limitaciones respecto a la gestión de la información sobre las JVSC. Ante esta situación y habiendo corroborado dicha situación en las comisarías básicas donde se realizaron las entrevistas semi estructuradas (Comisaría de Palomino y Cotabambas), se constató que se ha empezado a trabajar – como reemplazo- en una plantilla en formato Excel, utilizando los mismos campos informativos que tenían que ser llenados en el SIRVECINAL. De esta realidad se desprende que, al realizar el registro de las JVSC en un formato libre, lo ingresado queda al criterio del operador de cada dependencia policial y la información no se recoge de manera estandarizada y se corre el riesgo de afectar la calidad de esta. De igual forma, no se cuenta con los medios necesarios que proporcionen las garantías de seguridad para el almacenamiento y el uso responsable de la información personal de los distintos integrantes de las JVSC.

Dimensión 3: Razones que explican la deficiente gestión de la información sobre las JVSC en la Región Policial Lima

Si bien pueden existir muchas razones que expliquen la precariedad en la gestión de la información sobre las JVSC en la REGPOL Lima, con la realización del trabajo de campo se sustentó las causas preliminares que motivaban esta investigación. Esto se logró gracias a la identificación de la opinión y percepción de los promotores de OPC e integrantes de las JVSC respecto a la problemática.

Dicho esto, a nivel institucional, en la PNP se prioriza la cantidad por encima de ahondar en variables cualitativas. Vale decir, hay una preferencia por incrementar la cantidad de JVSC en lugar de dar atención y evaluar a las que ya existen. Esto se ve reflejado en la exigencia permanente que se formula a los promotores de OPC, a quien anualmente se les exige informar cuantas nuevas JVSC se han conformado. De no cumplir las metas impuestas por la autoridad policial, los promotores se ven expuestos a sanciones administrativas. Esto no ocurre igual con la demanda por información de carácter cualitativo y en principio, no se cuenta con los medios para que esta sea canalizada.

Por otra parte, el trabajo de campo ha permitido tomar conocimiento del recorte en la actividad práctica policial de las funciones que cumplen las JVSC pese a que estas se encuentran establecidas en el artículo 31° del Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú. En su lugar, los coordinadores de las JVSC entrevistados transmiten su malestar pues sienten que solo son usados como elementos de acompañamiento de las actividades cívicas que realizan las comisarías distritales. Esto se debe a que en las comisarías se prioriza la labor disuasiva punitiva por encima de las estrategias preventivas que puedan implementarse. Vale decir, se destina mayores recursos y disponibilidad de personal policial al patrullaje y operativos policiales (intervenciones), dejando de lado lo preventivo, que abarca las estrategias comunitarias y la labor en OPC. Esto explicaría porque no se demanda una reformulación en la generación de información y hasta la última visita realiza, no se proyectaba alguna reforma.

Un último factor que influye en la deficiente gestión de la información sobre las JVSC se origina en la deficiente profesionalización del personal policial, no solo en labores comunitarias sino también en manejo de sistemas (software) y en la administración y uso adecuado de la información. Esto se aprecia sobre todo en los efectivos policiales que son destacados a las OPC, quienes deben de aprender durante la marcha del trabajo diario las funciones que deben de cumplir. De esta forma, no hay margen de tiempo para formular mejoras en la labor que se realiza en las comisarías.

Dimensión 4: Recomendaciones formuladas por los actores del proceso para mejorar la gestión de la información sobre las JVSC

Las entrevistas aplicadas a las autoridades policiales, funcionarios del Ministerio de Interior y coordinadores de JVSC hizo posible tomar conocimiento de que acciones deberían de adoptarse para mejorar la gestión de la información sobre las JVSC. Dicho esto, un elemento que persiste es la necesidad de disponer de una herramienta digital que sea interoperable, con accesibilidad ciudadana, que sea de fácil manejo y garantice el ordenamiento y almacenamiento de la información.

Ello no implica mejorar el SIRVECINAL pues no funcionaba de manera adecuada, era limitado y la conectividad era oscilante y dependía mucho del soporte técnico que pudiera proveer la Dirección de Tecnologías de la información y Comunicaciones de la PNP. Ante este vacío se recomendó que la propuesta digital apunte a reemplazar al SIRVECINAL con una plataforma que tenga mayor capacidad y que viabilice el ciclo de la información. Ello comprende, garantizar el registro de la información (contable e incorporar una sección de indicadores del funcionamiento de las JVSC) y proporcione el espacio suficiente para almacenar información que sea de utilidad para las autoridades y/o usuario.

En base al elemento mencionado, una particularidad de esta futura herramienta digital resultaría disponer de una sección que cumpla como repositorio con el fin de almacenar documentación de la labor comunitaria que se realiza. Adicionalmente, debe de habilitarse la opción de accesibilidad ciudadana al sistema para que -en simultánea- monitoreen la funcionalidad de las JVSC los coordinadores y los promotores de las OPC.

Metodología

Tomando de referencia el contenido de las dimensiones de la matriz de la arquitectura del problema, se ha realizado una revisión de la documentación que involucra a las JVSC, al igual que las herramientas digitales que dispone la PNP. En ese sentido, recurriendo a las bases de datos del SIRVECINAL, se ha accedido a la base de datos del total de JVSC según el distrito y región policial a la que pertenece, y el total de integrantes que cada uno contiene. No obstante, no se dispone de fuentes informativas que recojan información de las actividades y funciones que las JVSC realizan, evidenciándose un base de recojo de información de carácter cuantitativa.

La cobertura de este único sistema que administra información sobre las JVSC (SIRVECINAL) está presente en el total de comisarías que disponen de OPC en la Región Policial Lima. Es responsabilidad de los promotores de OPC registrar en el sistema la

información contable y en paralelo, mantienen el registro en físico de las actividades diarias con JVSC (notas informativas).

Luego de haber realizado el mapeo de actores y proceder a la selección de los funcionarios a los que deberá de aplicarse los instrumentos cualitativos para recojo de información (entrevistas semi estructuradas), se ha podido identificar las razones medulares que explican la precariedad en la gestión de la información sobre las JVSC. Estas se explican por el recorte en la actividad práctica policial de las funciones de las JVSC junto a una ausencia de personal policial especializado en labores comunitaria. De igual forma, la carencia de un adecuado sistema que facilite la movilidad de la información desde su captación hasta su utilidad como insumo para la toma de decisiones.

Para dar solución a esta situación, los resultados de la aplicación de las entrevistas semi estructuradas arrojan que desde el Sector Interior se maneja una propuesta de potenciar la capacidad del SIRVECINAL. Esto con el fin de que el sistema tenga una mayor captación de información y pueda ingresarse documentación que constante las actividades y funciones que realizan diariamente las JVSC.

Así, la investigación se sustenta recurriendo a la búsqueda sistemática de información para identificar las aristas y potenciales causas que influyen en la problemática. Asimismo, se espera identificar posibles soluciones orientadas en mejorar los sistemas que utiliza las OPC para administrar la información y su posterior procesamiento. Esto se complementará con el mapeo de experiencia nacionales o internacionales que hayan sido documentadas y que sirvan de ejemplo para el planteamiento de la propuesta de innovación.

Para la selección del estudio de caso, se analizó la información estadística de la DIRTIC de la PNP. En esta pudo identificarse la cantidad de JVSC según la región y los distritos de Lima Metropolitana. Un primer filtro permitió concluir que Lima es la región que concentra mayor cantidad de JVSC; un segundo filtro a nivel Lima Metropolitana evidenció que el distrito de Cercado de Lima dispone de la mayor cantidad de comisarías básicas, y por ende, de JVSC. Asimismo, en plano presupuestal, es el distrito con mayor inversión en el rubro de seguridad ciudadana.

Habiéndose definido el distrito, en su interior surge la diferenciación para la elección de los casos en los que se desarrollará el trabajo de campo. El primero corresponde a la Comisaría de Palomino pues cuenta con la mayor cantidad de JVSC en el distrito; y el segundo caso, la Comisaría de Cotabambas con la menor cantidad de JVSC. De esta forma, las variables de número de JVSC, comisaría y partidas presupuestales sirvieron como filtro para acotar esta investigación y aterrizar en un estudio de caso concreto. Es preciso señalar que no se ha delimitado temporalidad del estudio, únicamente se considera como punto de partida el

año 2015, en el que se publica el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú y con ello, se empieza a manejar mediante sistema la información sobre las JVSC.

En base a estas precisiones, la bibliografía que contribuir en el argumento de la presente investigación es diferenciada, pues se respalda en base de datos y cifras estadísticas, junto a investigaciones afines a la temática que serán fundamentales al momento de dar atención a las causales del problema público. En ese sentido, puede clasificarse la información recopilada de la siguiente manera:

Tabla 4. Tipo de bibliografía de la investigación

Tipo de bibliografía	Descripción
Estudios experimentales	<ul style="list-style-type: none"> • Casos Exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales – OEA • La Eficacia de las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe – Hugo Fruhling • Buenas Prácticas para el Análisis Delictual en América Latina 2016 – Fundación Paz Ciudadana 2016 • Formación académica y capacitación fundamentales para el desempeño eficiente de los comisarios de la Policía Nacional del Perú en la gestión de las comisarías. El caso del Rímac en el año 2014 – Cesar Ramos Ruiz • Demandas del siglo XXI con una institución policial del siglo XX. La influencia del ordenamiento jurídico en el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú: un análisis de las facultades legislativas para reformar la institución policial - Jorge García Esquerre
Base de datos y registros administrativos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de registros administrativo: Base de datos del SIRVECINAL • Transparencia Económica. Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (2015-2017) • Censo Nacional de Comisarías (CENACOM) 2016-2017
Documentos de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Informe Defensorial N° 142 – Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente • Informe Anual 2017. De Seguridad Ciudadana: Retrocesos y avances en las Políticas Nacionales y Locales de Seguridad: Diagnóstico y Evaluación.
No constituyen evidencias:	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana • Decreto Supremo N° 012-2013-IN. Política Nacional de Seguridad Ciudadana • Plan Local de Seguridad Ciudadana de Cercado de Lima (2015-2018) • Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú. de Dirección General de Seguridad Ciudadana

-
- Decreto Supremo N° 002-2013-IN. Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales y establece el “Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana”
 - Plan nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018
-

Las fuentes bibliográficas de nivel B corresponden a ejemplos de casos observados en países de la región respecto a problemáticas de similar índole en lo que refiere al servicio de seguridad ciudadana y los sistemas de monitoreo empleados por las distintas entidades estatales. A su vez, se toma en consideración dos fuentes bibliográficas que comprende investigaciones de tesis de maestría desarrolladas en el contexto nacional. Ambas recogen problemáticas internas en la Policía Nacional del Perú y sirven de insumo para apreciar la metodología utilizada, junto al aporte empírico que proveen para las investigaciones posteriores relacionadas a la seguridad ciudadana.

Respecto a las fuentes de nivel C, refiere a información cuantitativa extraída de las entidades competentes que proveen de información para el conocimiento. Dicho esto, la información extraída proviene, por un lado, de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas; mientras que los resultados del Censo Nacional de Comisarías lo administran el INEI. Por otro lado, la información que describe a las JVSC corresponde al SIRVECINAL, siendo información solicitada a la DIRTIC- PNP.

En cuarto nivel (nivel D) se ubica la bibliografía correspondiente a informes técnicos que describen las problemáticas que afectan a la Institución Policial y proporcionan una serie de alternativas de solución que deberían de tomar en cuenta las autoridades policiales para dar solución a las limitaciones identificadas.

Respecto al último bloque bibliográfico, atañe al marco normativo existente respecto a la seguridad ciudadana en el Perú. Ello abarca desde la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana promulgada el 2003, pasando por el Decreto Supremo N° 012-2013- IN, el cual aprueba la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, y los Planes Distritales de Seguridad Ciudadana del distrito de Cercado de Lima.

Herramientas metodológicas

El trabajo de campo para la presente investigación desarrolla de manera paralela a la búsqueda sistemática de información, el uso de un modelo de análisis causal primario cualitativo. Ello comprende, complementar el recojo de información mediante el uso intensivo de **instrumentos cualitativos** que permitan recoger experiencias vinculadas a la

labor que desempeñan los actores involucrados en el problema público de la presente investigación. A su vez, se espera identificar la percepción de los entrevistados respecto a la labor que vienen desarrollando para hacer frente al problema público previamente identificado.

Para la identificación del instrumento a utilizarse, se hizo necesario hacer un mapeo de actores para definir los bloques de preguntas según el cargo que ocupan los posibles entrevistados y por ende, esto pueda repercutir en el tipo de respuesta que puedan proporcionar. En ese sentido, la guía de entrevista semi estructurada diseñada para el trabajo de campo estuvo enfocada en 3 perfiles distintos: los coordinadores de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana del distrito de Lima Cercado, Funcionarios del Ministerio del Interior y efectivos y autoridades de la Policía Nacional del Perú. El instrumento en mención se encuentra en el anexo 2.

Se ha previsto mantener una sección introductoria de preguntas que permitan recoger información referida a la funcionalidad del entrevistado junto a su percepción respecto a las condiciones en las que se encuentra el trabajo que viene realizando la entidad a la que representa.

En el primer bloque conformado por tres preguntas, se aplica a la totalidad de entrevistados y busca entablar una conversación inicial que genere la confianza del entrevistado para proceder a las siguientes secciones que contienen preguntas de mayor rigurosidad. Para los siguientes bloques de pregunta se entrelazan a preguntas que busquen extraer información relacionada a potenciales causas que influyen en el problema público detectado. Cabe mencionar que se ha tomado en consideración 3 causas preliminares que van a ser parte del análisis y durante el campo se validara su pertinencia; no obstante, no se descarta la inclusión de una cuarta causa que no se haya tomado en cuenta inicialmente.

En la segunda sección de la guía de entrevista, denominada “trabajo con Juntas Vecinales”, permite diferenciar las percepciones referentes a la funcionalidad de la JVSC y con ello, vincularse a la segunda causa: visión limitada de la función que desempeñan las JVSC.

Ahora, la tercera sección está dirigida, exclusivamente, a los funcionarios del Ministerio de Interior. Mediante este bloque de preguntas, se busca extraer información que sustente la primera causa identificada del problema público analizado. Por último, la cuarta sección de preguntas está orientada en dar respuesta a la tercera y última causa.

Tomando en cuenta la descripción previa del instrumento cualitativo, el segundo paso es aplicar el instrumento a los actores previamente mapeados y detallados en el anexo 2.

Destacan entre los entrevistados, autoridades policiales, funcionarios civiles del Ministerio del Interior y representantes civiles de las JVSC.



1.7. Marco Normativo e Institucional

Tabla 5. Marco normativo frente al problema identificado

Legislación	N° artículo	Descripción
Ley N° 27933. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	16.- Miembros del Comité Distrital	El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana es presidido por el alcalde distrital de la respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros: F) El coordinador distrital de las Juntas Vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú
	17.- Funciones de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales	B) Promover la organización de las Juntas Vecinales de su jurisdicción C) Formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana en sus respectivas jurisdicciones D) Ejecutar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
Ley ° 29701. Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales y Establece el “Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana”	3.- Capacitación	Los gobiernos regionales y locales, en coordinación con el CONASEC, disponen a favor de los representantes y miembros de las JVSC lo siguiente: Capacitación y entrenamiento sobre seguridad ciudadana y materias afines dentro de su marco presupuestal Suscripción de convenios internacionales para intercambiar misioneros técnicos a fin de que puedan realizar visitas de trabajo, cursos y pasantías en los países firmantes sobre temas de seguridad ciudadana o materias afines.
	4.- Asesoría jurídica	Los gobiernos regionales y locales, a través de sus consultorios jurídicos, brindan asesorías y asistencia jurídica gratuita a los integrantes de las juntas vecinales que, por razón de su labor, la requieran. En caso de no contar con consultorios jurídicos, suscriben convenios con los colegios de abogados de la localidad
	5.- Beneficios en salud	El SIS da atención asistencial a los miembros de las JVSC que estén previamente acreditados por la PNP y constituidas conforme a la Ley 27933.
Decreto Legislativo N° 1135-2012-IN		Mediante este Decreto Legislativo, se aprueba la Ley de Organización y funciones del Ministerio del Interior
Decreto Supremo N° 010-2013-IN		Reglamento de organización y funciones del Ministerio del Interior
Decreto Supremo N° 002-2013-IN		Reglamento de la Ley N° Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales y Establece el “Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana”

Decreto Supremo N° 011-2014-IN		Mediante este Decreto Supremo, se aprueba el Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
Reglamento de la Ley N° 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	20.- Comité Regional de Seguridad Ciudadana de la Región Lima Metropolitana	El comité regional de seguridad ciudadana (CORESEC) está integrado por los siguientes miembros: J) Un representante de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la PNP, quien será elegido y acreditado conforme al procedimiento que establezca el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la PNP.
	27.- Miembros	Los CODISEC están integrados los siguientes miembros: G) El representante de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional, elegido y acreditado conforme al procedimiento que establezca el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la PNP.
	28.- Funciones	Son funciones del CODISEC, además de las establecidas en la Ley N° 27933 y sus modificatorias, las siguientes: A) Aprobar el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana (PDSC) B) Aprobar los planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana en el ámbito distrital F) Realizar por lo menos una consulta pública ordinaria trimestral para informar sobre las acciones, avances, logros y dificultades en materia de seguridad ciudadana a nivel distrital, debiendo para tal efecto convocar a las organizaciones vecinales, entre otras. G) Informar trimestralmente a la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, al Consejo Regional y Concejo Provincial correspondiente, así como al Concejo Municipal Distrital sobre los avances en la implementación de los planes de seguridad ciudadana
	41.- Registro Nacional de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana	La Policía Nacional del Perú constituirá y administrará, a través de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, el Registro Nacional de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las Comisarías. El Comisario, como máxima autoridad policial en su jurisdicción, deberá determinar y mantener actualizada la información sobre las zonas, sectores, barrios y poblaciones que constituirán el territorio jurisdiccional de las respectivas Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú. En ese propósito, el Comisario sostendrá reuniones periódicas con el alcalde de su jurisdicción.

	43.- Comunidades campesinas, rondas campesinas, rondas comunales, comunidades nativas, comités de autodefensa, juntas vecinales promovidas por la PNP, juntas vecinales comunales y servicios de seguridad privada.	El SINASEC promueve la participación activa, en las acciones de prevención de la violencia y el delito, de las comunidades campesinas, rondas campesinas, rondas comunales, comunidades nativas, comités de autodefensa, juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú, entre otras, quienes deberán brindar apoyo y colaboración a la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones, de acuerdo con el presente Reglamento y a las normas que los regulan.
Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN	1.- Objeto	EL Manual de Organización y Funcionamiento de la Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la PNP, tiene por objetivo regular la finalidad, constitución, organización, funciones, atribuciones, capacitación, equipamiento, asistencia públicas y privadas, registro y disolución de las JVSC.
	8.- Integrantes	Las JVSC se encuentran integradas por vecinos de un área geográfica determinada, en un número no menor a 10 integrantes. Vinculados entre sí por residir, laborar o desarrollar actividades comerciales en un mismo vecindario o afines.
	17.- Registro de las JVSC	En cada comisaría, el encargado de la OPC llevará un registro de las JVSC de su jurisdicción, indicando la Unidad Básica Territorial, Cuadrante o sector, el nombre de la JVSC, fecha de conformación, relación de los integrantes, documentos de identidad, datos personales, cargos que ocupan, teléfonos y domicilios; ingresando los datos correspondientes al Sistema Informativo de Registro Nacional de JVSC (Sir Vecinal).
	18.- Consolidación de Registro Informático de JVSC	Dentro de los 5 días hábiles siguientes de emitida la Resolución de Reconocimiento de la JVSC, copia de esta y del Acta de Conformación será remitida a la Dirección de Juntas Vecinales de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana (DIREJECIU) de la PNP, para su consolidación en el Sir Vecinal.
	29.- Acciones de capacitación	La capacitación se llevará a cabo en las Secciones de Participación Ciudadana de la Comisaría mediante el denominado “Curso para Juntas Vecinales”, en donde se orientará e instruirá adecuadamente a los Vecinos Vigilantes de las JVSC, coordinadores y personas representativas de la comunidad en aspectos preventivos de seguridad, principalmente en esto temas: Seguridad ciudadana

		<p>Clases de información policial y las formas de transmitir las por radio, teléfono u otros medios</p> <p>Acciones específicas a implementar en sus zonas, de acuerdo con la problemática de cada jurisdicción</p> <p>Actividades y tareas específicas de seguridad vecinal para neutralizar la amenaza delincuencia</p>
	30.- De la comisaría de la PNP	<p>Funciones Generales:</p> <p>Promover la organización y capacitación de las JVSC en cumplimiento del comando PNP y los comités regionales y distritales.</p> <p>Optimizar el funcionamiento de las JVSC, así como apoyar el desarrollo de programas y actividades preventivos, para fortalecer la seguridad ciudadana en su jurisdicción.</p> <p>Formación o Renovación de JVSC abarcando todas las zonas de la jurisdicción de su responsabilidad.</p>
	31.- Funciones de la JVSC	<p>a. Unir, articular y fomentar la cohesión permanente entre sus integrantes y vecinos para la organización y funcionamiento eficaz de la JVSC</p> <p>b. Implementar medidas preventivas y disuasivas a nivel local que contribuyan a mejorar los niveles de seguridad y tranquilidad en sus respectivas jurisdicciones</p> <p>d. Informar o comunicar a la Comisaría de los hechos delictivos que conocen, los que serán anotados en el registro "Reservado", de la Sección de Participación Ciudadana, para su seguimiento y evaluación</p> <p>g. Promover con la PNP, y apoyar la conformación de nuevas JVSC a nivel local, tanto en el área urbana, como periférica y/o rural</p>
	34.- Del jefe de la Sección de Participación Ciudadana	<p>b. Asesorar al Comisario y ejecutar los planes de promoción, organización y capacitación de los vecinos para la conformación de las JVSC; en caso necesario, puede solicitar el apoyo y/o asesoramiento de órganos superiores.</p> <p>c. Coordina permanentemente con las autoridades locales y vecinales, así como con otras JVSC y entidades públicas y privadas de la jurisdicción, con relación a la participación activa de la población para su seguridad</p> <p>e. Asesora al comisario en la programación de acciones cívicas y de proyección a la comunidad en coordinación con las JVSC</p> <p>f. Vela por el funcionamiento efectivo de las JVSC</p> <p>g. Registra las actas, las Constancias de Registro, y, conjuntamente con el secretario de la JVSC, lleva al día el Libro de Reuniones e Información de carácter "Reservada" de los integrantes de las JVSC.</p>

	<p>h. Lleva el legajo de fichas de acreditación y llena los datos de las credenciales, de identificación interna de los integrantes de las JVSC, los mismos que deberán tener la numeración y sellos de seguridad correspondientes, así como la fecha de expedición y caducidad, controlando dichos periodos para su renovación.</p> <p>i. Asiste a todas las reuniones de los Coordinadores y de las JVSC.</p>
62.- Acciones Básicas	<p>Los integrantes de las JVSC deben, conjuntamente con la PNP, programar y ejecutar actividades y tareas específicas para contribuir preventivamente a la seguridad vecinal de su sector, considerando, entre otras, las acciones siguientes:</p> <p>Cadena telefónica de seguridad Uso de sistema de alerta (sirenas, circulinas, alarmas y otros) Banda de radio-ciudadana Rondas mixtas entre la PNP y las JVSC</p>
63.- Implementación de Juntas Vecinales	<p>La implementación de las JVSC exige de las autoridades correspondientes, conforme a sus propias normas y competencias, la adecuada planificación del trabajo, un presupuesto por resultados y una correcta ejecución</p>
64.- Sostenibilidad de las Juntas Vecinales	<p>La sostenibilidad de la JVSC concreta la solución a los problemas que les aqueja a los vecinos, logrando la mejora en aspectos de seguridad y tranquilidad que es el objetivo fundamental de la junta vecinal: para ello el promotor de la sección de Participación Ciudadana, promoverá la participación sostenible de entidades públicas o privadas que coadyuven a la seguridad ciudadana</p>
65.- Consolidación de las Juntas Vecinales	<p>Es la evaluación o recuento de las acciones realizadas y logros obtenidos en el cumplimiento de los objetivos o acciones que se proyectaron realizar, determinando si los resultados han permitido mejorar los niveles de seguridad o si se logró avances importantes, corrigiendo lo que fue necesario y replicando las mejores acciones.</p>

Tabla 6. Marco institucional frente al problema identificado

	N° Actividad	Descripción	Fuente
	Decreto Supremo N° 012-2013-IN	Mediante este Decreto Supremo, se aprueba la Política Nacional del Estado Peruano en Seguridad Ciudadana y el Plan nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018	
	Resolución Ministerial N° 1519-2013-IN	Mediante esta Resolución Ministerial, se aprueba la matriz de monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018	
Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018	2.2.5. Integrar los esfuerzos de las comisarías y los municipios para la organización y capacitación de las Junta Vecinales.	<p>Meta: A diciembre de 2013, elaborado el informe de organización y capacitación. Indicador: Juntas Vecinales</p> <p>Meta: A 2014, normativa aprobada que articula las juntas vecinales. Indicador: Normativa que articule las juntas vecinales</p> <p>Meta: A diciembre de 2018, todos los municipios con mecanismos de participación en seguridad ciudadana. Indicador: Municipios con mecanismos de participación ciudadana en Seguridad Ciudadana.</p>	Decreto Supremo N° 012-2013-IN
	4.1.8. Implementar, a través de las comisarías, mecanismos de coordinación permanente con las juntas vecinales, asociaciones, rondas campesinas y otras organizaciones sociales de base para la prevención y la convivencia pacífica.	<p>Indicador: Oficinas de Participación Ciudadana</p> <p>Meta: Oficinas de Participación Ciudadana implementadas en todas las comisarías al 2018</p>	
	4.1.14. Interrelacionar los esfuerzos de las juntas vecinales para contribuir a la convivencia pacífica.	<p>Indicador: Juntas Vecinales</p> <p>Meta: A diciembre de 2014, juntas vecinales integradas en Lima Metropolitana y el Callao. A diciembre de 2016, juntas vecinales integradas a nivel nacional.</p>	

	<p>4.1.15. Asegurar que los efectivos policiales dedicados a la participación ciudadana cuenten con la especialización en Orden Público y Seguridad Ciudadana</p>	<p>Indicador: Asignación articulada por especialidad</p> <p>Meta: A marzo de 2014, asignación implementada por especialidad en Lima Metropolitana y el Callao</p> <p>A diciembre de 2016, juntas vecinales integradas a nivel nacional</p>	
	<p>5.7.6. Promover el conocimiento del ordenamiento jurídico, fomentando charlas en colegios, universidades, juntas vecinales, comunidades y rondas campesinas, sobre temas de prevención</p>	<p>Indicador: programa</p> <p>Meta: A marzo de 2014, programa implementado</p>	
<p>Resolución Ministerial N° 010-2015-IN</p>		<p>Mediante esta Resolución Ministerial se aprueba la Directiva N° 001-2015-IN "Lineamientos para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de seguridad ciudadana, supervisión y evaluación de los Comités de Seguridad Ciudadana".</p>	
<p>Plan Local de Seguridad Ciudadana 2015 del Cercado de Lima</p>	<p>Objetivo Esp. 1.6.2. Fortalecimiento de la presencia ciudadana en la formulación, implementación y vigilancia de las políticas y acciones de seguridad ciudadana.</p> <p>1.6.2.1. Programa: Incentivos para la organización y la participación de la población en juntas vecinas de seguridad ciudadana</p>	<p>No hay indicadores ni metas para dar cumplimiento a este objetivo.</p>	
	<p>B.1.2. La Política Pública de Seguridad Ciudadana debe tener las siguientes características: - Política Participativa, por la intervención permanente de la población a través de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la PNP y la</p>	<p>Actividades programadas que desarrolla la comisaría y acciones de prevención en el Marco del Plan de Seguridad Ciudadana (OPC).</p> <p>Juntas Vecinales: Charlas y Conferencia de Seguridad Ciudadana, patrullaje mixto</p>	

	Municipalidad en los planes y programas preventivos de seguridad ciudadana.		
Plan Local de Seguridad Ciudadana 2016 del Cercado de Lima	Objetivo Esp. 1.6.2. Fortalecimiento de la presencia ciudadana en la formulación, implementación y vigilancia de las políticas y acciones de seguridad ciudadana. 1.6.2.1. Programa: Incentivos para la organización y la participación de la población en juntas vecinas de seguridad ciudadana	No hay indicadores ni metas para dar cumplimiento a este objetivo.	
	B.1.2. La Política Pública de Seguridad Ciudadana debe tener las siguientes características: - Política Participativa, por la intervención permanente de la población a través de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la PNP y la Municipalidad en los planes y programas preventivos de seguridad ciudadana.	Programación de actividades del Plan Local de Seguridad Ciudadana 2016:	
	B.1.3. Política de fortalecimiento de los valores de la familia, el civismo y la cultura de la prevención denuncia y legalidad. Los elementos que se debe tener en cuenta en la implementación de las Políticas de Seguridad Ciudadana son: 6. Es necesario mejorar la selección, formación y capacitación del personal de Serenazgo, Policía y Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana.	No hay indicadores ni metas para dar cumplimiento a este objetivo	

Plan Local de Seguridad Ciudadana	B.1.2. La Política Pública de Seguridad Ciudadana debe tener las siguientes características:	Política participativa, por la intervención permanente de la población a través de las JVSC promovidas por la PNP y la Municipalidad en los planes y programas preventivos de seguridad ciudadana.	
2018 del Cercado de Lima	B.1.3. Política de fortalecimiento de los valores de la familia, el civismo y la cultura de la prevención denuncia y legalidad. Los elementos que se debe tener en cuenta en la implementación de las Políticas de Seguridad Ciudadana son: 6. Es necesario mejorar la selección, formación y capacitación del personal de Serenazgo, Policía y Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana.	Los elementos que se debe tener en cuenta en la implementación de las Políticas de Seguridad Ciudadana son: Es necesario mejorar la selección, formación y capacitación del personal de serenazgo, policía y juntas vecinales de seguridad ciudadana.	
	Acciones de prevención que se ejecutaran en el año 2018, para contrarrestar la incidencia delictiva en el cercado de lima. Actividad 7. Programa de prevención juntas vecinales de apoyo a la policía nacional	Unidad de Medida: El programa y la conformación de JVSC Meta 2018: 4	
	J: Comunidad Organizada: JVSC promovidas por la Policía Nacional del Perú	Conforme al literal b) del art. 3° del Reglamento de la ley N° 27933, las JVSC son organizaciones sociales de base, integrada por agrupaciones de vecinos, que son promovidas y organizadas por la PNP, tienen por misión apoyar a las OPC de las comisarías en las actividades que contribuya a mejorar la seguridad ciudadana mediante el trabajo voluntario y solidario, no remunerado, participativo y de servicio a la comunidad.	

Capítulo II: Causas del problema

El problema que motiva el presente proyecto de innovación es la “deficiente gestión de la información sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú”. Tomando en consideración lo expuesto a lo largo del primer capítulo da claridad de la necesidad de dar solución a esta problemática, sobre todo si se aprecia el contexto actual y la relevancia que viene teniendo en los últimos años la inseguridad ciudadana como una de las principales problemáticas a nivel nacional. A esto se suma que las JVSC son uno de los pocos espacios constituidos que acerca la ciudadanía con la autoridad policial y de ello se construye una percepción negativa.

Es necesario identificar las causas que influyen en el problema identificado, a fin de esbozar una solución adecuada, eficaz y viable. En ese sentido, es oportuno señalar que, de la revisión documentaria, se desprende potenciales causas que afectan en mayor o menor medida el problema. Estas son:

- i) Ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC
- ii) Recorte en la actividad práctica policial de las funciones normadas de las JVSC
- iii) Deficiente profesionalización del personal policial en la labor comunitaria con las JVSC y en el manejo de sistemas (software) y la administración de la información.

Habiendo listado las 3 causas preliminares, en el presente capítulo se procederá a analizarlas e identificar la pertinencia de estas a partir del trabajo de campo. Con ello permitirá validarlas o si se requiere un replanteamiento de estas.

2.1. Causas del problema

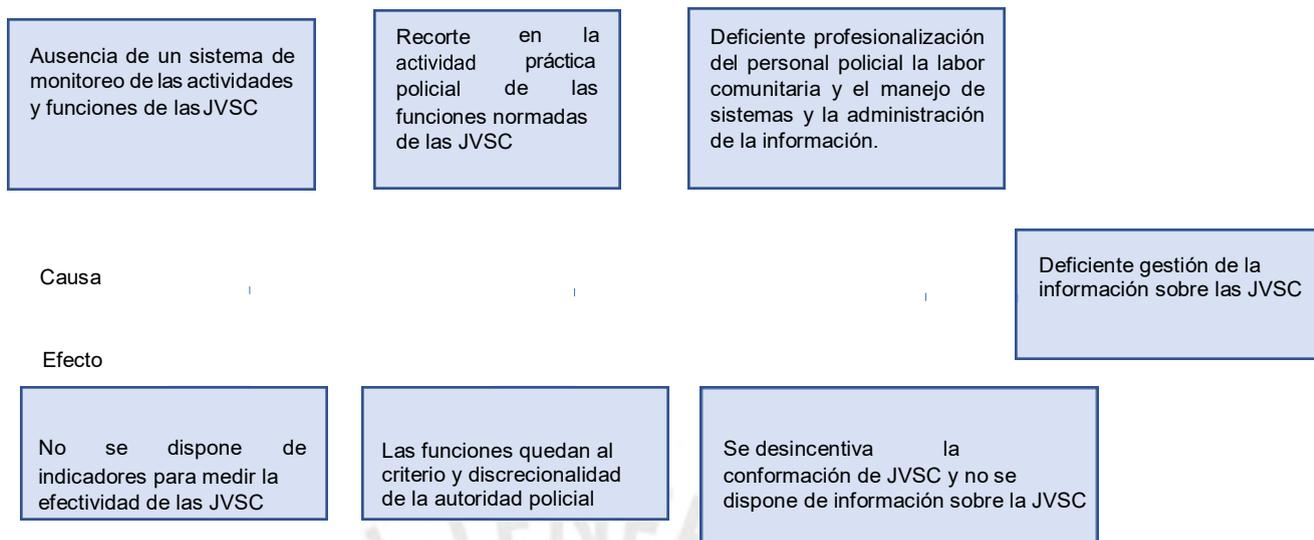
Antes de pasar al desarrollo de cada una de las causas, es necesario recapitular lo identificado en el primer capítulo y cuales los siguientes pasos seguir. Para ello, en la

siguiente tabla se resume la pregunta, cuya hipótesis da cuenta de las causas antes mencionadas y explica los instrumentos que se utilizaran para aceptar la hipótesis.

Tabla 7. Matriz de consistencia de diseño de investigación sobre causas del problema público

Pregunta causal	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas	Método de análisis
¿Cuáles son los factores que explican la deficiente gestión de la información sobre las JVSC en la región policial Lima?	Explicar las causas que generan la deficiente gestión de la información sobre las JVSC en la región policial Lima.	Las causas de la deficiente gestión de la información sobre las JVSC se deben a tres causas principales: la ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones normadas de las JVSC; por el recorte en la actividad práctica policial de las funciones de las JVSC; y por último, por la deficiente profesionalización del personal policial en la labor comunitaria y el manejo de sistemas (software) y la administración de la información.	<i>Funcionarios del sector interior (MININTER y PNP) e integrantes de JVSC</i>	<i>Observación</i>	<i>Rastreo de procesos (process tracing)</i>
				<i>Entrevistas semi estructurada</i>	
			<i>Literatura especializada y normativa vigente.</i> <i>Base de datos (SIRVECINAL)</i>	<i>Revisión de información</i>	

Figura 7. Diagrama de espina del pescado de las causas del problema público



i) Ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC

Mediante el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el estado peruano establece una serie de principios y criterios transversales a las políticas de seguridad ciudadana que se implementarían acorde a la evolución de la problemática de inseguridad. Uno de esos criterios resulta ser la participación ciudadana⁸, necesaria para complementar el trabajo ofrecido por parte del estado a través de las entidades del sistema de administración de justicia y seguridad.

En ese sentido, la participación ciudadana contempla que

Al ser la comunidad directamente afectada por los problemas e inseguridad, los lineamientos de políticas pública que se adopten ejecuten y revisen, deben observar las características particulares de cada contexto local. En base a este criterio, destaca la importancia de las Juntas Vecinales [y otras organizaciones] que sirven para medir la eficacia de las medidas estatales que se adoptan en una región o localidad (Defensoría del Pueblo, 2009, p.41).

Tomando como base la importancia de las JVSC como mecanismo de la participación ciudadana, este corresponde a uno de los programas preventivos impulsados por parte de las comisarías a nivel nacional. En ese sentido, es responsabilidad directa de las Oficinas

⁸La participación ciudadana debe apreciarse como un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales la sociedad civil en su conjunto, buscan intervenir en el ejercicio y dirección de los asuntos públicos, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, sea como individuos o como colectivo: Márquez & Távora, (2010); Valdiviezo, (2013).

de Participación Ciudadana monitorearlas y velar por su adecuado funcionamiento. Esto se refleja en tres de las principales funciones que deben de cumplir⁹:

- a. Promocionar, organizar y capacitar a los vecinos para la conformación de las JVSC.
- b. Coordinar y participar en la ejecución de acciones cívicas y de proyección a la comunidad en coordinación con las JVSC.
- c. Apoyar en el control del funcionamiento efectivo de las JVSC.

El cumplimiento de estas funciones implica un grado de supervisión y monitoreo de las JVSC, teniendo como sustento la recopilación de información referida a las actividades que se realicen con la presencia vecinal. Sin embargo, la experiencia recogida en la Comisaría PNP de Palomino apunta que el monitoreo de las JVSC se limita al registro de las JVSC en el Sistema Informático de Registro Nacional de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana (SIRVECINAL), junto al levantamiento de notas informativas referidas a las actividades que se desarrollan

El trabajo con Juntas Vecinales, normalmente se hace reuniones con ellos y se desarrolla las rondas mixtas de forma periódicas o acciones cívicas, con la intención de tener un acercamiento con la comunidad. Estas se canalizan por conducto regular a través de notas informativas dirigidas a DIVPOL, REGPOL y DIRSECIU vía virtual. En físico tenemos un archivo con cargo de lo que entregamos, de las actividades, rondas, charlas y otras actividades. Ósea mandamos vía virtual y acá, se imprime en físico para tener prueba de la actividad que se desarrolla con recepción de cargo (Entrevistado 5, 2018, p 2).

Esta labor se complementa con el único sistema disponible en comisarías básicas para llevar el recuento de las JVSC.

La base de datos de la OPC de la oficina propiamente cuenta con archivos en físico y digitales, es a través del SIRVECINAL es administrado por la Dirección de la PNP [DIRSECIU] y en ella se ingresa los datos personales de las JVSC; sus datos, las copias del DNI, esto para tener una inteligencia básicas. Esto solamente sirve para la identificación de los integrantes, sus actividades nosotros damos cuenta mediante notas informativas (Entrevistado 6, 2018, p. 2).

De esto se desprende que, la labor que desempeña el SIRVECINAL únicamente reside en llevar la contabilidad de los integrantes de la JVSC, junto a la información personal de cada miembro. De ello permite inferir que, en términos de monitoreo, desde la comisaría

⁹Las funciones específicas de los Promotores de la Sección de Participación Ciudadana fueron extraídas del Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú: MININTER (2015) "Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN. Aprueba Manual de organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú". p. 15

únicamente se limita al registro en los sistemas de las JVSC, junto al levantamiento de notas informativas de actividades esporádicas que desarrollan con presencia de JVSC y que estas son remitidas a la Dirección de Seguridad Ciudadana de la PNP.

En este punto, se corta el seguimiento que pueda realizar las comisarías pues las notas informativas y los documentos referidos a las JVSC son archivados en físico en la oficina de OPC y no se procesa la información para que pueda generarse conocimiento de utilidad para la comisaría. Ante esta ausencia, debe tomarse en cuenta que las comisarías (Cotabambas y Palomino) enfrentan limitaciones respecto al personal permanente en OPC y deben de atender a una cantidad cambiante de JVSC. En 2015, aproximadamente un 30.8% de efectivos policiales se encuentran en comisarías básicas (INEI, 2015) y, de estos, “se calcula que se dispone de 1 a 3 suboficiales para las OPC para que se hagan cargo del total de organizaciones sociales de la jurisdicción de la comisaría (Huaytalla, 2016, p. 10).

Ante esta situación generalizada en las distintas unidades policiales, se obtiene como resultado una capacidad de respuesta limitada y las unidades policiales estudiadas no son ajenas a esta realidad.

Ahora, estas problemáticas presentes en las comisarías se traducen en limitaciones en el impacto que pueda desarrollar un grupo de efectivos policiales que asuman como promotores de OPC. Sin embargo, hay una tendencia a mantener esta situación. Esta afirmación se respalda si se toma en cuenta las disposiciones del comando policial como orden directa a las comisarías

Las limitaciones que tenemos son mayormente en la parte logística. Agregado a eso, nos ponen metas según el plan de trabajo anual de la municipalidad y de la DIRSECIU. Por decir, tenemos que conformar durante el primer semestre, de enero a julio, 6 Juntas Vecinales o en todo caso, Redes de Cooperantes [...] y bueno si no cumplimos la meta, nos cae [sanción]. Primero nos solicitan un informe del porque no se cumplió la meta [...] el tema es que si no se cumple lo que nos exige, no pagan, perjudicándonos al comisario y al personal (Entrevistado 6, 2018, p. 4).

Esta exigencia anual que establecen como meta a las comisarías no va de la mano con la potenciación de las OPC y su permanente convivencia con las limitaciones logísticas e informáticas. Con la información que se extrae, no permite elaborar indicadores compuestos que permitan medir la efectividad o la participación de las JVSC.

Se prioriza la cantidad por encima de identificar la calidad de atención del servicio que proveen los integrantes de OPC. De esta forma, se mantiene el estatus quo referido al trabajo con las JVSC, una suerte de dar cumplimiento a la cifra estipulada y un posible

reconocimiento por la labor brindada¹⁰. De esta manera, prevalece la “cuota” anual sin que ello sea acompañado de algún tipo de incentivo que haga reconocimiento a dinámicas realizadas con las JVSC. En este punto, la noción de priorizar cantidad por encima de calidad y efectividad de las JVSC descuida el uso mismo de las JVSC

El comando exigía un máximo de 25 Juntas Vecinales por comisaría [meta], entonces la presión es tan fuerte que muchas comisarías han llegado a formar JVSC de integrantes de una misma casa o edificio, un edificio era una Junta Vecinal y en una misma calle pueden haber de 3 a 4 edificios [...] se ha visto hasta casos que comisarías iban a las fábricas y las mismas fabricas formaban su JVSC. A partir del comando empezaron a trabajar con metas que eran realmente ficticias y no se ajustaban a la realidad (Entrevistado 3, 2018, p. 2).

Esta afirmación se refuerza con lo apreciado por parte del Director de la Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, el cual indica que los mismos integrantes de JVSC “acusaban a las comisarías de falsear datos en sus registros” (Entrevistado 1, 2018, p. 3). Esta situación evidencia que, el único indicador que se utiliza pierde validez si es que motiva a las OPC dar cumplimiento a las metas impuesta teniendo que emplear actos irregulares. Ahora es pertinente tomar en cuenta que “los registros de los datos visibilizan y ocultan, esconden o resaltan determinados problemas. El no registro de determinadas situaciones, o la omisión de determinadas categorías puede contribuir a la invisibilización de una problemática. La consecuencia más inmediata es la dificultad para efectuar diagnósticos y para cuantificar y dimensionar el problema (Bazzano & Pol, 2010, p. 6).

En ese sentido, se promueve el desorden y pone en duda el compromiso de parte del comando policial por evidenciar la situación real del trabajo que se viene desarrollando con las JVSC. Ello explica la utilidad que se da al sistema SIRVECINAL y los alcances limitados que este posee. Asimismo, se continúa llevando únicamente la contabilidad para dar cumplimiento a las metas impuesta por las autoridades policiales sin que se venga trabajando en la inclusión de otros medios que permitan recoger información relevante con el fin de establecer nuevos criterios de evaluación. Por tanto, no está en agenda la instalación de un sistema de monitoreo que recoja todas las necesidades expuesta.

¹⁰ Tomando en cuenta los 8 años de servicio que viene prestando el entrevistado 5, señala desde su experiencia personal, que ha sido reconocido por haber “triplicado” en algunas ocasiones el número de JVSC conformadas y que por ese trabajo, le ha valido su permanencia en dicha oficina.

ii) Recorte en la actividad práctica policial de las funciones normadas de las JVSC

Uno de los principales mecanismos a través de los cuales se canaliza la participación ciudadana es mediante las Juntas Vecinales. Esta resulta ser “organizaciones sociales de base, integradas por agrupaciones de vecinos, que son promovidas, organizadas y capacitadas por la Policía Nacional del Perú en favor de la Seguridad Ciudadana” (Mininter, 2015, p. 4). Como organización, la legislación vigente referida a su presencia dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana establece las funciones que estas desempeñan. Estas resultan ser las siguientes¹¹:

- a. Unir, articular y fomentar la cohesión permanente entre sus integrantes y vecinos para la organización y funcionamiento eficaz de la JVSC.
- b. Implementar medidas preventivas y disuasivas a nivel local que contribuyan a mejorar los niveles de seguridad y tranquilidad en sus respectivas jurisdicciones.
- c. Gestionar, ante las Comisarías, la capacitación de los vecinos en las disposiciones elementales y básicas sobre seguridad ciudadana, de los medios y procedimientos preventivos individuales y colectivos de seguridad y de la forma como apoyar colaborar con la Policía para contribuir a elevar los índices de orden y seguridad de sus respectivas jurisdicciones.
- d. Informar o comunicar a la Comisaría de los hechos delictivos que conocen, los que serán anotados en el Registro “Reservado” de la Sección de Participación Ciudadana, para su seguimiento y evaluación.
- e. Comprometer a la población para participar activamente con sus autoridades locales y Policía, para solucionar los problemas de sus comunidades en materia de seguridad ciudadana.
- f. Establecer vínculos permanentes de coordinación entre los integrantes de las JVSC para mantener una alerta efectiva ante cualquier hecho el margen de la ley.
- g. Promover con la PNP y apoyar la conformación de nuevas JVSC a nivel local, tanto en el área urbana, como periférica y/o rural.

¹¹ Las funciones generales de las JVSC fueron extraídas del Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú: MININTER (2015) “Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN. Aprueba Manual de organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú”. p. 12

h. Apoyar y participar en las actividades y programas que realice la DIREJESEGCIU-PNP con relación a la prevención, promoción y protección de la niñez, adolescencia, juventud, mujer y familia, para contribuir a su desarrollo integral.

i. Colaborar en las acciones de emergencia producidas por desastres naturales, artificiales o situaciones de calamidad local, constituyéndose en Brigada, en apoyo a las acciones que le asigne al Comisario o los encargados de Defensa Civil.

El manual en mención plantea las funciones que deben de desempeñar el total de JVSC a nivel nacional. Sin embargo, la situación de las JVSC en el distrito de Cercado de Lima y puntualmente, en las Comisarías de Palomino y Cotabambas difiere con la realidad. Ello se resume en la siguiente apreciación de parte del director de la Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior.

En la OPC cuentan con un libro de registro donde marca los que se hace día a día con las JVSC. Básicamente lo que se hace es el patrullaje mixto y depende de la dinámica de cada localidad. En algunas, las juntas están asociadas a los serenazgos y se distribuyen por sectores; en otras, las juntas salen sin contacto previo de la OPC [...] de esto puedo saber por lo que se ha visitado ¿no?, son actividades nocturnas en sí, el patrullaje mixto pero más allá de eso [las rondas mixtas], la junta no interviene (Entrevistado 1, 2018, p. 3).

Lo afirmado por el entrevistado responde a lo apreciado en el trabajo de levantamiento de información emprendido por su Dirección respecto a la situación de las OPC y el trabajo que vienen realizando. Asimismo, debe acotarse que la actividad a la cual refiere, únicamente se vincula a la función “h” descritas líneas arriba referida a la funcionalidad de las JVSC.

Esta situación grafica un encasillamiento a desarrollar actividades puntuales por parte de las JVSC, priorizándose la parte disuasiva¹² ante la presencia conjunta de integrantes de la JVSC con efectivos policiales en los puntos de mayor incidencia delictiva de la jurisdicción de la comisaría. En ese sentido, se deja de lado la parte preventiva del delito

El trabajo a nivel ciudadano está planteado en una lógica más operativa que preventiva, es decir, tratar de estar presente en más cuadrantes, en más esquinas. Por eso hacer algunas rondas mixtas es una lógica que está pensada en que la presencia de las Juntas, disuades

¹² Las rondas mixtas es un tipo de patrullaje eminentemente preventivo. Solo se puede realizar con autorización expresa del Comisario y debe contar obligatoriamente con la presencia de la PNP. Tiene el propósito de disuadir y evitar actos que atenten contra la seguridad ciudadana y/o se cometan actos ilícitos: Mininter (2015) “Resolución Ministerial N° 0880-2015-IN. Aprueba Manual de organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú”. p. 25

y “previenes”. Yo diría que esa mirada esta recostada en lo operativo y se necesita que estén otras actividades de organización comunitaria de verdad (Entrevistado 1, 2018, p.5).

Esta situación se da como consecuencia de la falta de proyección con relación a la ausencia de una correcta interpretación de la labor de las JVSC.

Se limita su labor [de las JVSC] a solo el patrullaje, y en general de la gente que interactúa con la policía. [...] deben incorporarlos en una lógica de organización comunitaria y de recuperación de espacios públicos, porque ellos son los que saben los puntos ciegos. Por ello, debe incorporarlos más en la dinámica del diagnóstico cotidiano, al saber su dinámica local, deberían tener espacio para presentar propuestas concretas de seguridad ¿no? Esta es una línea de trabajo que no he visto hasta ahora (Entrevistado 1, 2018, p. 5).

Esta actividad a la cual el total de entrevistados hace referencia podría desprenderse del punto “d” contemplado en las funciones de las JVSC. No obstante, aún existe una resistencia a que las comisarías reconozcan el potencial de las JVSC, y esto se ejemplifica en el continuismo de los integrantes vecinales como personal adjunto o acompañante en las incursiones que organizan el comisario y los promotores de OPC, junto a las actividades cívicas promovidas por la comisaría (Entrevistado 5, 2018, p. 2).

Esto se refleja en la apreciación directa del comisario de Palomino, el cual considera que las juntas vecinales son sus ojos y oídos en cada zona dentro de su jurisdicción y que ante la ocurrencia de algún hecho delictivo o que genere sospecha, acuden a su llamado. Lo afirmado por la autoridad policial contrasta con la opinión del director de la Dirección de Participación Ciudadana, el cual teniendo como sustento lo recogido durante el levantamiento de información sobre la situación de las OPC en comisarías, le permitió afirmar que “en lo operativo, la participación de los vecinos es crucial pues la gente que conoce las dinámicas sociales en sus zonas dispone de una memoria más fresca de lo que sucede y aun así no se les considera. Por eso a las juntas no les gusta ser los ojos u oídos de la policía” (Entrevistado 1, 2018, p. 4).

De esta manera, la percepción existente de parte de las JVSC respecto a sus autoridades policiales es de disconformidad a consecuencia del papel que asume los integrantes de las JVSC. Sin una proyección real de involucrar en la labor de seguridad ciudadana a las JVSC, el desgano y desinterés de conformar JVSC puede generalizarse, considerando que es una labor voluntaria la que realizan.

La problemática de Juntas radica en que no se da el valor agregado de trabajar con la comunidad, se nos utiliza con frases tipo “ven a mi charla y saquemos una foto” o para llenar auditorios. En la realidad nadie pregunta si se ha convocado a más juntas vecinales, si efectivamente se está integrando a la comunidad, si se está trabajando con más gente,

siempre terminan siendo los mismos. Año tras año en las charlas va gente y reniegan, que sentido que te hablen de seguridad si se repite lo mismo y no lo aplican. (Entrevistado 3, 2018, p. 2)

Esta apreciación denota desazón de parte del coordinador de las JVSC de Cercado de Lima evidenciando la necesidad de redireccionar el trabajo en favor de la integración vecinal. Esto implica que en las oficinas de OPC deben de trascender y apunta a una labor de acercamiento al vecino y “dejar de lado la labor de oficina que vienen desarrollando” (Entrevistado 3, 2018, p. 5).

Por otra parte, junto a la percepción de una labor parametrada de las JVSC en el servicio de seguridad ciudadana, se agrava si se toma en cuenta que, los mismos integrantes de las JVSC y sus respectivos coordinadores desconocen su funcionalidad. Si bien es responsabilidad del comando policial proporcionar los insumos necesarios para que los integrantes de las JVSC conozcan su competencia y funcionalidad a través del Manual de funcionamiento de las JVSC¹³, la contraparte hace referencia que desconoce en su totalidad cuales son las funciones que desempeñan los coordinadores de JVSC.

Cuando yo he asumido el cargo [coordinador distrital de las JVSC de Cercado de Lima] me di con la sorpresa que el coordinado distrital no tiene una función específica, no hay nada estipulado en papel, no se cuenta con un manual de funciones de un coordinador de JVSC distrital, regional o nacional, no está reglamento. Uno trabaja de acuerdo con el criterio del coronel de turno y entonces uno está a la deriva. (Entrevistado 3, 2018, p. 2)

A partir de esta afirmación, se puede desprender lo siguiente: existe la posibilidad que el coordinador distrital de Lima Cercado no haya tenido una buena interpretación del Manual de funcionamiento de las JVSC o no se le proporciono el documento en mención. En caso sea correcta la primera afirmación, evidenciaría un vacío en términos de capacitación y asesoramiento de parte de la comisaría con el coordinador del distrito y dejan al libre criterio de los próximos coordinadores para el trabajo interno que vaya a realizar con su JVSC, dependiendo de su voluntad y creatividad para desenvolverse en el trabajo comunitario. Aún más grave sería lo segundo, pues denotaría una desvinculación entre el coordinador y la comisaría al no compartir conocimiento y documentación necesaria para esclarecer la funcionalidad de las JVSC.

En ese sentido, sin el esclarecimiento de que funciones y actividades van a tener que ser monitoreadas, no se va a poner a disposición los medios para que ello ocurra. Por tanto, esta situación permitirá entender el porqué de seguir usando un sistema limitado como es

¹³ En la Comisaría PNP de Palomino indicaron que se entrega personalmente a cada coordinador de las JVSC un ejemplar del Manual de funcionamiento de las JVSC: Entrevista realizada al Suboficial Superior y Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaría de Palomino: Entrevistado 5, 2018, p. 5

el SIRVECINAL y que en su lugar, no se exija con carácter de urgencia una herramienta digital con mayor capacidad y a su vez, se replantee la metodología que se emplea para recoger determinada información.

iii) Deficiente profesionalización del personal policial en la labor comunitaria con las JVSC y en el manejo de sistemas (software) y la administración de la información

La labor que desempeña todo trabajador dentro del estado peruano está estrechamente vinculada con la necesidad de poseer una carrera profesional que le permita brindar un servicio eficaz a la ciudadanía (SERVIR, 2012). Dentro de los regímenes laborales generales existentes, el funcionario público se concentra en la carrera administrativa. Ello se vincula con principios, normas y deberes que deberá prestar a la administración pública cada servidor público (Ruiz, 2016), y será regulado mediante el Decreto Legislativo N° 276.

En la normativa se establece los principios que modelan la carrera administrativa que cada funcionario debe desarrollar por su paso en el sector público. Esto resulta ser un proceso formativo que va de la mano con un sistema de capacitación y actualización que deberá de garantizarse a cada elemento del servicio civil¹⁴, para estandarizar procesos de actualización y de promoción, según establece la Ley de Bases de la Carrera Administrativa (SERVIR, 2012). Mediante esto se busca potenciar al funcionario público con el objetivo de promover el desarrollo de sus capacidades (MINAM, 2015). En el caso del funcionario que administra la seguridad pública (efectivo policial), se busca que adquiera el conocimiento para el uso y manejo de herramientas y experiencias exitosas que contribuyan en su labor para el control y prevención del crimen y la violencia (Ruiz, 2016).

Ello tiene como fin que dicho servidor público tenga la capacidad para utilizar las herramientas que se disponen actualidad, en el marco de una sociedad de la información (Castells, 1996). Es de esperar que, tengan la capacidad para hacer uso de los medios que están en constante actualización, con el fin de que se administre de mejor forma la información en favor de una mejora en la provisión de servicios y la participación ciudadana (Bernasconi, Otero & Surraco, 2016).

¹⁴ Para la presente investigación se considera al servicio civil como el conjunto de personas que trabajan al servicio del Estado. Los denominados servidores públicos por el carácter de servicio a la ciudadanía que tiene las funciones y tareas que realizan. Además, el servicio civil comprende un conjunto de reglas y normas que rigen la gestión del recurso humano en el Estado. Con ello se busca velar por una adecuada armonía entre los derechos de los servidores y los intereses de la sociedad: PCM (2012) "Decreto Supremo N° 079-2012-PCM. Decreto Supremo que crea la Escuela Nacional de Administración Pública". p 1.

Mediante estos alcances que deben de garantizarse en la formación de los cuerpos policiales estatales, de lograrse en las OPC, se esperaría un impacto favorable en la labor comunitaria. Esto canalizaría la construcción de adecuados espacios de participación ciudadana que se reflejarían a través de programas sociales de índole preventivo. De igual forma, optimizarías los espacios existentes.

Tomando como base la formación y proceso de actualización que debería de recibir todo funcionario público, a esto se suma lo establecido en los acuerdos internacionales. En el decimoctavo principio básico sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se plantea que

los Estados deben procurar que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean perfiles y aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el eficaz ejercicio de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico (ONU, 1990, p. 1).

Desde las Naciones Unidas, se proyecta que en todo estado de derecho se establezca una línea de carrera en la cual se garantice un adecuado proceso de actualización en lo que refiere a conocimiento y amplitud de capacidades operativas. A su vez, debe ponerse atención en las unidades básicas policiales más próximas a la población, como resultan ser las comisarías básicas o puestos de auxilio rápido. En ellas, desempeñan una labor marcada por el trato directo al público y que tiene un impacto directo en la imagen que se construye de la policía, repercutiendo en la percepción sobre la calidad del servicio que ofrecen a la población (Defensoría del Pueblo, 2009).

Bajo esta aproximación inicial para adentrarse en la tercera causa seleccionada como influyente en el problema público identificado, se toma como referencias las experiencias tanto de funcionarios de ley (policías) como de civiles que forman parte de las JVSC.

Dicho esto, el trabajo de campo corrobora la dificultad con la que tienen que convivir en las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC), cuya labor está directamente vinculado al trabajo con la ciudadanía.

Situación de las Comisarías de Palomino y Cotabambas

Las OPC de ambas comisarías, presentan limitaciones que pueden encontrarse en otras zonas del país, pues "las OPC cuentan con 2 promotores por comisaría, a veces tienen entre 2 o 3 personas en las oficinas y tienen que encargarse de 6 programas preventivos

que evidentemente sobrepasa su capacidad [...] hay comisarías que tienen en total, entre 30 a 40 juntas vecinales y no se encuentran cerca y para que un par de personas se encarguen de eso ya es un problema pendiente por resolver” (Entrevistado 2, 2018, p. 3).

Este alcance preliminar y en base a la experiencia de trabajos previos realizados por el entrevistado, expone un problema que es transversal a la situación de la policía con relación al capital humano. Ante esta situación, la maximización de esfuerzo no alcanza si se considera la inexistencia de un perfil del efectivo policial que prestara servicio en la OPC. Cabe mencionar que para dar cumplimiento de su labor y funciones “se requiere una profesionalización del personal policial, debiéndose poner énfasis en el componente educativo [...] esto comprende, su formación, capacitación y especialización” (Defensoría del Pueblo, 2014, p.13).

Tomando en cuenta la recomendación realizada por parte de la Defensoría del Pueblo, las experiencias recogidas en la Comisaría de Palomino, su comisario señala que es su responsabilidad establecer el perfil que debe de tener el efectivo policial que forma parte del OPC.

El personal seleccionado para la OPC debe tener ciertas cualidades ¿no?, debe tener cierto acercamiento, tener ese carisma para llegar a la gente porque es un trabajo de campo y tiene que ver mucho el carisma y la forma como llegar y hacer entender la importancia del programa de las Juntas Vecinales. La selección del efectivo con este perfil recae directamente en el comisario (Entrevistado 6, 2018, p. 2).

Sin embargo, esta apreciación no coincide con el parecer del jefe de OPC de la comisaría de Palomino.

Los efectivos asignados [a OPC] son los que están mal de salud, ese era el perfil del efectivo que mandaban acá, no ha sido según un perfil profesional y te aseguro que en todas las comisarías es la misma situación, no tienen un perfil profesional, considerando que es un trabajo complicado tener contacto directo con la ciudadanía y tener llegada a ellos y ser recibidos por ellos [...] es bien complicado (Entrevistado 5, 2018, p. 1).

La situación que expone el jefe de OPC de la comisaría de Palomino evidencia una ausencia de profesionalización y de perfil adecuado para el servicio que brindan los promotores de OPC. La intención de asignar personal policial con alguna limitación física, estando “cojo” o “con problemas de salud”, e inclusive si se encuentra en proceso de gestación y por su condición sea asignada a la OPC¹⁵, hace que pierda fuerza lo afirmado

¹⁵Experiencia recogida durante el levantamiento de información para la elaboración de un diagnóstico con relación a la situación actual de las Oficinas de Participación Ciudadana, realizado por la Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior. Este caso ejemplifica que, por el periodo de gestación

por el comisario de Palomino. En ese sentido, se refuerza el argumento de una inexistencia de perfil si es que la OPC es vista como la oficina de “descanso” o “castigo” (Entrevistado 1, 2018, p. 1).

A su vez, la OPC pierde valor en la interna de la comisaría. Los efectivos policiales que forman parte de la comisaría son conscientes que, dependiendo de su efectividad en las labores que vienen realizando en su día a día, son rotados y “relegados” al trabajo con la ciudadanía “en caso falte personal, se mira el rendimiento ¿no?, si fulano flaquea en su labor de la calle [labor operativa], se viene para acá [Oficina de Participación Ciudadana]” (Entrevistado 5, 2018, p. 4).

En este punto, hay un consenso entre los tres perfiles de entrevistados, los cuales coinciden que esta problemática repercute directamente en el funcionamiento de la comisaría respecto a los programas de prevención social, tales como la JVSC. La inexistencia de un perfil profesional repercute diariamente en la labor que desarrolla el efectivo policial y la responsabilidad directa recae en el jefe de la OPC, pues en el recae tener que capacitar y reeducar al efectivo policial asignado a su unidad.

Yo me encargaba de darles instrucción, de enseñar que se tiene que realizar acá diariamente, tengo que estar enseñándole como es el trabajo que se desarrolla en esta oficina, incluyendo el manejo del sistema [...] sobre todo los efectivos que se asignan de otras secciones, estos no van a saber qué hacer y se espera que con el transcurso del tiempo aprendan. Si se considera el efectivo que trabaja conmigo yo podría decir que se sabe porque ya tiene más de años que le voy enseñando, aparte de las capacitaciones. (Entrevistado 5, 2018, p. 4)

La inexistencia de un perfil profesional repercute directamente en la labor que pueda desarrollar el efectivo policial que asume funciones como promotor de las OPC. A esto se suma que, se asigna a la unidad policial sin el conocimiento necesario para el trabajo con los vecinos de su jurisdicción y por ende, dependerá exclusivamente de la capacidad que pueda tener su oficial al mando y que este transfiera su conocimiento y experiencia a su personal¹⁶.

de una policía asumió funciones como promotora de OPC. Culminado su licencia de maternidad, retorno a su antigua unidad. Entrevista realizada al Analista de la Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior: Entrevistado 2, 2018, p. 3.

¹⁶ El Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana de la Comisaría de Palomino se ha mantenido en su puesto por más de 8 años. La experiencia le ha servido para tener conocimiento de las problemáticas de su jurisdicción, además de ser conocido para los integrantes de las JVSC. No obstante, hay una constante rotación del personal policial, lo cual genera un impacto negativo para las distintas comisarías. Entrevistado 5, 2018, p. 1.

Ahora, la falta de conocimiento no solo es exclusiva en temas comunitarios, ello tiene mayor amplitud. Lo apreciado en las visitas realizadas a las comisarías se pudo constatar que, el manejo de información y estadísticas es una labor asignada al encargado y/o personal contratado para dicho cargo (personal CAS). Mientras que el personal del resto de las oficinas -incluyendo las OPC- sabe lo mínimo en el manejo de los sistemas de las comisarías y hasta cierto, pueden prescindir en la adquisición de esos conocimientos¹⁷.

En ese sentido, al disponer del mínimo necesario y sin una iniciativa real que provenga de la autoridad policial para revertir esta situación, se seguirá arrastrando la precariedad en el manejo de medios digitales y por ende, en el uso limitado de la información.

Por otra parte, una alternativa que pueda menguar esta problemática resultaría la programación de capacitaciones y actualización de los efectivos policiales. Para esto, la Defensoría del Pueblo establece lo siguiente.

La capacitación permanente es una obligación para todo policía, más aún si se tiene en cuenta las nuevas modalidades de la criminalidad organizada, así como las particularidades de la conflictividad social, entre otras problemáticas que requieren de una atención profesional y especializada. El servicio que se brinda en las comisarías y la labor de seguridad en las calles son esenciales para la población que sufre situaciones de violencia, robos o agresiones y, por tanto, debe ser atendido con la mayor responsabilidad, prontitud y eficiencia (2009, p. 209; 2014, p. 10).

En base a esta precisión, debe considerarse que los integrantes de la Comisaría de Palomino indican que reciben semanalmente charlas referidas a la labor que desarrollan diariamente en las comisarías¹⁸. Sin embargo, conviven con una aleatoriedad de la selección del personal, sin contemplar la capacidad y conocimiento previo de este.

Además, persiste un desfase de tiempo entre la actualización que pueda recibir el efectivo policial y su ingreso a la OPC. Ello se puede ejemplificar en las capacitaciones que reciben para hacer uso del SIRVECINAL

¹⁷ La entrevista realizada a promotor de la OPC de la comisaría de Cotabambas (entrevistado 8) dio cuenta de la situación en su oficina. El nuevo personal que ingresa no está familiarizado con el manejo del sistema y parte de su responsabilidad, es enseñarles. Son efectivos rotados que antes realizaban labores de patrullaje y que sus conocimientos estaban orientados a labores de intervención mas no índole administrativo.

¹⁸ El Comisario de Palomino y el Jefe de la OPC indican que, todos los martes reciben obligatoriamente seminarios cuyas temáticas conciernen a la seguridad ciudadana. Si bien esta versión es corroborada por el analista de la Dirección de Participación Ciudadana de Ministerio del Interior, indica como tal son procesos de inducción dirigidos por parte de la Región Policial Lima y únicamente en Lima Metropolitana, en el resto del país es alta la probabilidad que no se dé.

Para el manejo del SIRVECINAL sí nos capacitaron porque al comienzo nos costaba, no cargaba el sistema, por decir, colapsaba o no ingresada o no teníamos claridad de su funcionamiento [...] nos tomó tiempo aprender el ingreso de información al sistema [registro de las JVSC] padecimos medio año al menos. Ahora, esta capacitación es exclusiva del personal en OPC, solo a nosotros, los encargados de esta oficina (Entrevistado 5, 2018, p. 3).

En este punto, hay capacitaciones y actualizaciones puntuales que reciben solamente los miembros de OPC y no el resto de los efectivos policiales. Esta diferenciación puede ser perjudicial si se toma en cuenta que la Policía Nacional actual no está constituida como una policía comunitaria¹⁹. Además, no hay una carrera formativa para asumir el puesto como promotor de OPC, lo cual permite deducir que solo el personal que cuente con tiempo en la OPC tenga determinadas actualizaciones en el trabajo con las JVSC.

Hay promotores que tienen años, pero hay también los casos que recientemente han sido incorporados y no están capacitados. El tema es que debe de entender que hace la OPC y que toda la policía camine pensando en el policía comunitario y no solo como un espacio en la OPC [...] entonces, si se tiene fluctuaciones de cuantas personas están permanentemente en OPC, así el trabajo no camina (Entrevistado 2, 2018, p. 4).

En ese sentido, la falta de un efectivo policial desde un enfoque de policía comunitario (durante su formación) afecta a los programas de prevención comunitaria que son la responsabilidad de los promotores de OPC. Además, las fluctuaciones de cuantos efectivos disponibles se tienen en OPC a consecuencia de la alta rotación de los efectivos policiales²⁰, su tiempo de servicio y capacitaciones que suelen limitarse a instrucciones operativas, grafican un escenario donde la labor de los promotores de OPC queda en vilo de la suerte y voluntad de cada miembro. Como respuesta, el comando policial exige que maximicen esfuerzos y realicen un trabajo que “no se puede hacer”²¹.

Ante esta situación, la rotación de personal irrumpe en el proceso de especialización que pueda ir desarrollando un efectivo policial y se realiza sin que estos dispongan del conocimiento del cargo que van a ocupar (Ramos, 2016, p. 26). Esto trae consigo un

¹⁹ Para esta investigación se considera la policía comunitaria como una manera de pensar, de sentir y obrar que deben de tener los policías más próximos a la comunidad y que está basado en un trato al público, mayor eficiencia y mejores servicios policiales: Yépez (2004) “14 lecciones fundamentales en seguridad ciudadana”. p. 293

²⁰ Entrevista realizada al Director de la Dirección de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior: Entrevistado 1, 2018, p. 1.

²¹ Frase mencionada por parte del Jefe de la OPC de la Comisaría de Palomino en referencia al limitado apoyo que recibe la OPC y el esfuerzo – a veces ajeno al resto de la comisaría- que deben de realizar para tratar de mantener los mecanismos de trabajo a través de los programas preventivos sociales que son su responsabilidad.

impacto negativo en el personal, generando desmotivación e inestabilidad respecto a cuánto tiempo permanecerá realizando dichas labores.

En base a esta realidad, y a manera de resumen, debe de quedar en claro que, no se está restando importancia a las funciones de prevención del delito y hacer cumplir el mandato de la ley. Ambas responden a principios que están inmersos en la constitución de un cuerpo policial. No obstante, debe mostrarse interés en la labor comunitaria puesto que también es una función delegada a las comisarías y que deberá de efectuarse a través de la OPC. La particularidad de esta función y su dificultad radica en que “son tareas que requieren de un tratamiento especial para hacer un acercamiento a la población [...] para que sientan confianza en la policía del sector y es importante tener formación [en campos] de psicología y sociología. Además se necesita infraestructura moderna que permita agilizar los trámites requeridos por los ciudadanos, como el de contar con una plataforma electrónica informática que este enlazada con una base de datos que permita atender al ciudadano en forma rápida” (Ramos, 2016, p. 28).

Por tanto, para garantizar un correcto cumplimiento de la labor comunitaria, debe garantizarse en principio, elementos formativos previos, que abarcan el conocimiento en el trato vecinal, el manejo de sistemas para garantizar un adecuado monitoreo y sobre todo, identificar qué tipo de información se requiere y que debe generarse. Si no se garantiza algunos de estos elementos, la labor comunitaria se verá limitada y restará en la efectividad de las estrategias preventivas.

Tomando en cuenta esta idea que resume la tercera causa identificada, debe enfatizarse que las causas descritas en el presente capítulo no son las únicas que existen y no se niega la existencia de otras. Ello se refleja en la redacción del análisis e las causas en donde se da cuenta de otras que son transversales y que son igual de relevantes. No obstante, las causas identificadas han sido validadas en las localidades donde se realizó el trabajo de campo.

La existencia de otras causas que no hayan sido tomadas en cuenta para la presente investigación responde a que pueden tener mayor validez e importancia en otros contextos, ya sea en comisarías de otros distritos y/o regiones, siendo así materia de otras investigaciones. Además, algunas causas puede que estén vinculadas a problemas estructurales; por tanto, no podría ser atendidos ni tentativamente resueltos con una propuesta de innovación. Ello implicaría realizar una investigación de mayor duración, con una muestra representativa y empleando una metodología distinta a la utilizada en la presente investigación. Dicho esto, culminado el desarrollado las causas, en el siguiente capítulo se procederá a seleccionar la causa de mayor relevancia y proceder a trabajar en

el prototipo de innovación que se constituye como alternativa de solución al problema público inicialmente identificado.



Capítulo III: Diseño del prototipo

En el presente capítulo se abordará la reformulación del problema público que inicialmente se había identificado. Para ello, se realizará una jerarquización de las tres causas trabajadas con el fin de identificar la de mayor relevancia y con ello, proceder a plantear el desafío de innovación. Una vez redactado el desafío de innovación, se procede a realizar un estado de la cuestión mapeando realidades similares que contribuyan con ideas que puedan incorporarse a la propuesta de innovación.

Acto seguido, se realiza una lluvia de ideas con el fin de agruparlas y definir el componente de mayor relevancia. Dicho esto, se continúa con la descripción del prototipo propuesto y sus componentes, seguido por la etapa del testeo y el proceso de diseño del prototipo, pasando de una baja resolución a una alta resolución. En la última sección de este capítulo, se entra en detalles de los complementos del prototipo. Ello abarca los supuestos que se requieren para el funcionamiento del prototipo, los incentivos que se necesitan para garantizar su correcto funcionamiento y los medios de control que deben de utilizarse a fin de evaluar la pertinencia de la propuesta digital.

3.1. Reformular la oportunidad inicial

Habiendo realizado el análisis de causas en el capítulo anterior, haciendo uso de la información recogida en el trabajo de campo, se procede a elegir la causa o causas adecuadas que deberán de ser atendidas con alternativas de solución. Para ello, se procederá a realizar una clasificación en base a la dificultad de cada una. Acto seguido, la selección de 1 o más de causas dependerá del impacto que tiene en el problema público identificado en la presente investigación. Dicho esto, con la intención de promover una intervención innovadora, se procederá a aplicar el siguiente filtro:

Tabla 8. Índice de jerarquización de las causas

Dimensiones	Valores
Nivel de impacto en el problema	Alto impacto = 2 Regular impacto = 1 Bajo impacto = 0
Posibilidades de modificación por parte de la organización	Alta posibilidad de modificación = 2 Regular posibilidad de modificación = 1 Baja posibilidad de modificación = 0

Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Totalmente = 2 Es compartida = 1 No está en el ámbito = 0
---	---

Elaboración Propia.

Con la finalidad de profundizar en un análisis más objetivo y realista respecto a la viabilidad de plantear soluciones a cada una de estas causas, se procede a vincularlas con cada una de estas interrogantes. De esta forma, se obtiene los siguientes resultados:

Tabla 9. Resultados de la jerarquización de las causas

N°	Causa	Nivel de impacto en el problema	Posibilidad de modificación	Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Total
1	Ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC	1	2	2	5
2	Recorte en la actividad práctica policial de las funciones normadas de las JVSC	2	1	1	4
3	Deficiente profesionalización del personal policial en la labor comunitaria con las JVSC y en el manejo de sistemas (software) y la administración de la información.	1	0	1	2

Elaboración Propia.

En base a los resultados obtenidos en la tabla superior, la puntuación obtenida es la siguiente: La causa N° 1 obtiene un puntaje de 5, seguido de la causa N° 2 con 4 puntos, y, por último, la causa N° 3 con 2 puntos. De esta forma, esto permite identificar a la causa N° 1 la de mayor importancia y viabilidad. Cabe mencionar, que se encuentra muy cerca en puntaje la causa N° 2 y que puede tener las mismas probabilidades de éxito y de impacto que se necesita para dar solución a la problemática identificada.

3.2. Problema reformulado y desafío de innovación

Seleccionada la causa N° 1 como la alternativa de mayor influencia y proyección, en términos de impacto y viabilidad, hace posible reformular el planteamiento inicial del problema: deficiente gestión de la información sobre las JVSC en la región policial Lima. Con la selección de la causa N° 1, el problema reformulado es el siguiente: Las JVSC de la Región Policial Lima requieren de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones que desarrollan porque actualmente cuentan con una deficiente gestión de la información.

De esta manera, con el problema reformulado puede plantearse el desafío de innovación que deberá atenderse con el proyecto en curso: **¿Cómo podemos mejorar el sistema de monitoreo de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC para una adecuada gestión de la información?**

3.3. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Partiendo del desafío de innovación, es pertinente identificar alternativas de solución desde las iniciativas que hayan emprendido el Estado o países de la región. Esto comprende, medidas que se hayan adoptado no solo desde el Sector Interior en la gestión de la información con JVSC u otra organización social, tiene igual importante el resto de los sectores públicos.

Chile

El caso chileno es emblemático por el trabajo realizado con las organizaciones civiles barriales que se han venido conformando en los últimos años. La presencia de Juntas de Vecinos es análoga a las JVSC del caso peruano; no obstante, difiere en el respaldo normativo vigente. Mediante ley N° 19.418, se instituyó los lineamientos para el trabajo de control y monitoreo de las organizaciones civiles, teniendo como público objetivo las Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

Para efectos de esta ley, su implementación tiene un alcance nacional alcanzando al total de municipalidades que deberán llevar un registro público, en el que se recogerá información de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias constituidas en su territorio, así como uniones comunales. En cumplimiento a esta iniciativa legislativa, el registro deberá constar "la constitución, las modificaciones estatutarias y la disolución de

estas. De igual modo, las municipalidades administrarán la información de las directivas de las juntas de vecinos, la unión comunal de juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, y la ubicación de sus sedes o lugares de funcionamiento” (Ministerio del Interior de Chile, 1997, p. 2).

Si bien la autoridad municipal asume la responsabilidad de llevar el control de las ocurrencias con las juntas de vecinos u otra organización comunitaria conformada, según el art. 15 de la ley 10.418, es responsabilidad de cada junta de vecinos y demás organizaciones vecinales administrar su propia información y que ellos asuman la responsabilidad de llevar un control ordenado de sus actividades.

Cada junta de vecinos y demás organizaciones comunitarias deberá llevar un registro público de sus afiliados, en la forma y condiciones que determinen sus estatutos. Este registro se mantendrá en la sede comunitaria a disposición de cualquier vecino que desee consultarlo y estará a cargo del secretario de la organización. A falta de sede, esta obligación deberá cumplirla el secretario en su domicilio. En ambos casos, será el propio secretario quien fijará y dará a conocer los días y horas de atención [...] durante dicho horario, no podrá negarse proporcionar información, considerándose falta grave impedir u obstaculizar el acceso a este registro, [...] Una copia actualizada y autorizada de este registro deberá ser entregada al secretario municipal en el mes de marzo de cada año y a los representantes de las diferentes candidaturas en elecciones de las juntas de vecinos al renovar sus directivas (Ministerio del Interior de Chile, 1997, p. 7).

De estos se desprende dos puntos: primero, la necesidad del libre acceso a información sincerada y proporcionada a quien lo requiera, en el marco de iniciativas de “gobierno abierto”²² y transparencia de lo que viene realizando la junta de vecinos. Un segundo punto aterriza en la concientización de parte de las organizaciones comunitarias para asumir la responsabilidad de llevar registros actualizados, respetando el mandato legal para establecer una fecha tentativa anual para actualizar cambios en el último año. En base a esta realidad, si bien no se menciona un sistema de registros, la importancia de esta experiencia radica en la gestión interna, promoviéndose otros aspectos no contemplados en el contexto peruano. Estos son: el posicionamiento de las Juntas de Vecinos, el manejo y ordenamiento de la información de las actividades que desarrollan y el recurso normativo de la funcionalidad de estas organizaciones comunitarias con rango de ley. En ese sentido, estos aspectos abordan de manera integral el desafío de innovación detectado para la

²² Para la presente investigación se entiende por gobierno abierto a un modelo de relación entre los gobernantes, la administración pública y la sociedad; basado en la transparencia, la apertura, la colaboración y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas y la mejora de los servicios: PCM (2013) “Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobierno regionales y locales”. p. 9

presente investigación, esclareciendo el rol de cada actor, la importancia de las organizaciones comunitarias, y sobre todo, el ciclo de la gestión de la información que se genera, marcándose los inputs de demandas (actividades, propuestas y funciones) y los outputs que se generan convertidos en información y cifras que va dirigido a quien lo demande, entre la ciudadanía o la autoridad local.

No obstante, la experiencia chilena ha tenido que hacer frente a dificultades que ponían en discusión las atribuciones que se les otorgó a las Juntas de Vecinos. A diferencia de las JVSC en el caso peruano, en Chile se dispuso en la legislación otorgar presupuesto a las juntas de vecinos para el desarrollo de sus actividades y financiar las obras que estos propongan para sus comunas. El tema presupuestal fue causal de resistencia por parte de la bancada opositora en el poder legislativo. Estos discutían la promulgación de la iniciativa legislativa pues consideraban que se produciría una “batalla campal” entre las propias juntas de vecinos para que se prioricen sus iniciativas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018, p. 79).

En el caso chileno, las dificultades se presentaron en la voluntad política y la parte presupuestal; no obstante, no fueron impedimento para que la iniciativa legislativa sea promulgada en 1997. Dicho esto, la regulación de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias se mantiene vigente hoy en día.

Colombia

En el contexto colombiano, puede identificarse buenas prácticas en el manejo informativo de las organizaciones vecinales que se han venido creando en los últimos años. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son “organizaciones de base de carácter no lucrativo, cuya finalidad es la de aunar esfuerzos y recursos para el desarrollo sostenible y sustentable, logrando así impulsar el ejercicio democrático de la sociedad civil” (Sánchez, 2014, p. 127). Ahora, este tipo de organización vecinal no es exclusiva su atención en temas de seguridad ciudadana como resulta las JVSC en el caso peruano. Los JAC tienen como objetivo “dar soluciones colectivas a las problemáticas de su localidad” (Sánchez, 2014, p. 128). Vale decir, los JAC atienden todo tipo de problemática que afecte a su comunidad.

Esta organización social, al igual que el caso chileno, tiene respaldo normativo mediante la ley N° 743, promulgada en 2002, la cual tiene como objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, participativa y representativa en los organismos de acción comunal. Mediante este recurso normativo se busca “establecer el marco jurídico para su relación con el Estado, así como para el ejercicio de derechos y deberes que estas deben de tener (Congreso de Colombia, 2002, p. 1). La ley en mención – vigente en la

actualidad – busca regular el proceder de las organizaciones comunitarias en Colombia, abordándolas de manera integral, con un alcance a nivel nacional.

Entre las funciones que establece la legislación, regula la administración interna en cada JAC, al igual que la planificación que deben de realizar respecto a sus actividades, su producción en favor de su comunidad y el manejo presupuestal. Para ello, en el artículo 57° señala que para la operatividad de estas y para un control interno y externo, debe de manejarse la información a través del registro en los siguientes libros:

a) Libros de registro y control

b) De tesorería: constará el movimiento del efectivo de la organización comunal

c) De inventarios: debe registrarse los bienes y activos fijos de la organización

d) De actas de asambleas, del comité central y del consejo comunal: este libro debe contener el resumen de los temas discutidos en cada reunión, los asistentes y votaciones efectuadas y el acuerdo a los que se llega.

e) De registro de afiliados: conteniendo los nombres, identificación y dirección de los afiliados, así como las novedades que registran en lo que respecta a sanciones, desafiliaciones, delegaciones ante organismos público o privados.

Adicionalmente, estos libros “permiten evidenciar el registro de los procesos políticos, organizativos y administrativos que llevan a cabo estas organizaciones sociales de base y se constituyen en una herramienta fundamental para la rendición de informes a la asamblea y a los organismos que realizan seguimiento y control a estas organizaciones” (Hernández, García & Rodríguez, 2016, p. 717).

En efecto, con esto instrumentos hace posible el recojo de información de los JAC y con ello, puede monitorearse las actividades que estas desarrollan en favor de su comunidad. Dicho esto, la utilidad de esta experiencia evidencia que, no necesariamente se requiere la digitalización de los procesos para la captación de información. Primero, debe garantizarse el diseño de los instrumentos que deberán de implementarse y en los que empezar a registrarse información relevante. En ese sentido el caso colombiano es un ejemplo de ello.

No obstante la claridad en la regulación de la administración de los JAC, se han presentado limitaciones en la implementación de esta iniciativa. Si bien se da uso a los instrumentos de registro informativo, se han presentado dificultades en la capacidad del personal. Esto trae repercusión en la tenencia y actualización de los libros, pues “solo un 35.39% de JAC cuentan con el libro de actas y afiliados, el 22.12% cuenta con los libros de actas y contabilidad, 18.58% cuenta con el libro de actas, el 17.69% con el libro de tesorería, y

6.19% no cuenta con ninguno de estos libros, evidenciando que estos libros no son llevados de la mejor manera, debido a que en muchos casos estos se encuentran atrasados y no en manos de quien le corresponde” (Hernández, García & Rodríguez, 2016, p. 717). De esto puede desprenderse que el personal de cada JAC no está adecuadamente capacitado para el manejo de estos libros de registro y un segundo punto recae en la exigencia de parte de la autoridad en el llenado respectivo. Asimismo, en la falta de inducciones que se proporciona al personal encargado de estos libros de registro.

En base a lo expuesto de la experiencia colombiana, puede simplificarse que si bien se dispone de las herramientas para el recojo de información y su posterior procesamiento, se presentan limitantes en la capacidad del personal y posiblemente, en la voluntad de la autoridad responsable de monitorear la información. No obstante, la experiencia sirve de modelo para el caso peruano en cuanto a la gestión de la información con la clasificación de los instrumentos y el tipo de información que debe de registrarse. El problema que debería de atenderse radica en la implementación.

Ecuador²³

En Ecuador viene trabajándose activamente con la comunidad a partir del hecho bélico que enfrentó al Perú en el Cenepa y en paralelo, se introducía el enfoque de seguridad ciudadana. El reforzamiento de la frontera durante el conflicto bélico trajo como consecuencia la falta de personal policial en las ciudades, sobre todo en la capital (Vallejo, 2009).

Ante este vacío de la autoridad garante de la conservación del orden interno, surgen las “Brigadas Barriales de Seguridad Ciudadana de Quito”. Olga Vallejo, recoge la apreciación de la policía ecuatoriana respecto a estas organizaciones comunitarias, definiéndolas como “organizaciones comunitarias, apolíticas, de autoprotección y solidaridad ciudadana, tendiente a mantener un adecuado nivel de seguridad pública y personal en coordinación directa con la policía, que es la institución responsable del entrenamiento de los brigadistas y conducción de las acciones comunitarias de seguridad pública” (2009, p. 7).

Sin que estas se constituyan como entidades gubernamentales, en ellos recae su autogestión y recaudación presupuestal para financiar sus actividades. Inicialmente, el apoyo policial en la instrucción hizo posible la conformación de 160 Brigadas Barriales que

²³ Los contenidos de esta sección han sido extraídos del artículo elaborado por Olga Vallejo Rueda con relación a la participación comunitaria en la seguridad ciudadana, apuntando a la experiencia de Quito: VALLEJO R., Olga “Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito”. Ecuador.: Flasco Sede Ecuador – Ciudad Segura N° 34. 2009.

podieron dar soporte a la policía a través de presupuestos participativos para la adquisición de equipos en las labores de seguridad.

Ahora, las Brigadas Barriales junto a las demás organizaciones vecinales fueron reguladas mediante la ordenanza metropolitana N° 46, en la cual se expide “la ordenanza de consejo, de sus comisiones y de la participación de la comunidad”. El objetivo de este, establecido en el artículo I.60-A., señala la creación de un sistema de gestión participativa, con el propósito de institucionalizar la participación ciudadana permanente en la gestión del municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se establece el Sistema de Gestión Participativa (SGP).

Posteriormente, mediante Ordenanza Metropolitana N° 187, se refuerza el trabajo con relación al Sistema de Gestión Participativa, incorporando la necesidad de la Rendición de Cuentas y el Control Social del Distrito Metropolitano de Quito. La ordenanza se aplicaría en el total de dependencias municipales, vale decir, tendría un alcance distrital, zonal, sectores urbanos, parroquias rurales y los barrios.

En el artículo I.53 se plantea los siguientes objetivos del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social: i) Impulsar la participación ciudadana y comunitaria en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad, ii) Priorizar la inversión en obra pública y programas de trabajo a partir del presupuesto participativo metropolitano, iii) Implementar el subsistema de rendición de cuenta en todas las instancias políticas y administrativas de la municipalidad, así como las empresas, corporaciones y fundaciones metropolitanas, y iv) Facilitar el ejercicio del control social por parte de la ciudadanía.

Las Brigadas Barriales y demás organizaciones comunales deben orientar su actividad para dar cumplimiento a estos objetivos. Para esto, la ordenanza establece como obligatoriedad que para el monitoreo de actividades de las entidades públicas, estas recurran a medios electrónicos e informáticos. En el artículo I.58X se establece que “todas las dependencias municipales establecerán políticas específicas y mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos, en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos. Asimismo, dispondrán y actualizarán sus sitios web con información relativa a ordenanzas, decisiones tomadas procesos de contratación, licitación y compras, entre otros “(Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2006, p. 9). Estas acciones corresponden a un control de la ciudadanía hacia la autoridad; no obstante, no es excluyente que la autoridad recurra a estas prácticas para controlar el accionar de las organizaciones vecinales.

Dicho esto, los campos informativos que deberán de plasmarse en los portales web de cada entidad municipal se encuentran detallados en el anexo 3 de la Ordenanza Metropolitana N° 187 del Consejo Metropolitano de Quito.

3.4. Generación y priorización de ideas

De la revisión de las tres experiencias que se describen en la sección anterior, permite extraer ideas que sean relevantes para la presente propuesta. Estas se agrupan -según su afinidad- en la siguiente tabla.

Tabla 10. Agrupación de las ideas priorizadas

Grupo de ideas tecnológicas	Grupo de ideas respecto al monitoreo	Grupo de ideas relacionadas a las JVSC
Potenciar el SIRVECINAL	Promover el uso de libros de registro como viene aplicándose en el contexto colombiano con las JAC.	Consultar a los promotores de OPC que funciones no deberían de asumir las JVSC.
		Consultar a los integrantes de JVSC que funciones deberían de cumplir.
Desarrollar una plataforma que contenga información tradicional de las JVSC junto a indicadores de funciones y actividades de la JVSC, con opción de consulta y aporte vecinal sobre la seguridad de su comunidad.	Brindar capacitaciones a los promotores de JVSC en tipos de monitoreo	Hacer cambios en el título V del Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, con relación a las funciones y atribuciones de las JVSC.
		Promulgar una normativa con rango de ley de las funciones de las JVSC como el caso chileno.

Elaboración Propia.

La distribución de las ideas priorizadas permitió conformar 3 grupos: ideas de tecnologías, ideas respecto al monitoreo e ideas relacionadas a las JVSC. Con el fin de trabajar una sola propuesta de innovación, se procede a ponderar y otorgar valores a cada uno de los grupos.

Tabla 11. Ponderación de los grupos de ideas priorizados

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	TOTAL
Tecnológicas	X	X		X	X	4
Respecto al monitoreo	X	X	X			3
Relacionadas a las JVSC	X		X			2

Elaboración Propia.

Con este resultado, se ubica a las ideas de “tecnologías” por encima de los otros grupos. Por tanto, la propuesta de innovación debe estar orientada a proveer una solución tecnológica capaz de atender el desafío de innovación.

3.5. Conceptualización de nuevas ideas

Tabla 12. Descripción del bosquejo del concepto

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	Plataforma de monitoreo de las JVSC
Población beneficiada de la solución	Los integrantes de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por las comisarías básicas de Cotabambas y Palomino, pertenecientes a la Región Policial Lima.
Descripción de la solución	Alternativa para monitorear el trabajo que realizan las JVSC con apoyo de un sistema web que será administrado por los promotores de las OPC de las comisarías básicas y que tendrá un apartado de acceso público a los integrantes de JVSC que dispongan de usuario.
Descripción breve del beneficio aportado	Esta herramienta digital permitirá captar y administrar la información de las actividades y funciones que desarrollan la JVSC. Esta servirá para la elaboración de una línea de base, la misma que será proporcionada para las autoridades policiales en la toma de decisiones de estrategias y planes que a la fecha, vienen siendo implementadas (Barrio Seguro y Vecindario Seguro) Adicionalmente, mediante esta propuesta de innovación se constituye un canal institucional al que podrán acceder los integrantes de las JVSC para efectuar consultas, preguntas y aportes relacionadas a la seguridad ciudadana de su comunidad.

3.6. Presentación del concepto final

Tomando en consideración la apreciación de los usuarios de sistemas de la PNP, permite aterrizar con mayor detalle en la propuesta de innovación que representa la plataforma desarrollada brevemente en la tabla 12. Con mayor detalle, en la siguiente tabla se desagrega sus objetivos y componentes.

Tabla 13. Descripción del concepto

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE)
¿En qué consiste la solución?	<p>Mediante la plataforma se dispone de una solución que permitirá monitorear y evaluar el accionar de las JVSC. En una primera etapa, aplicarla como piloto en las comisarías básicas de Palomino y Cotabambas; de probar su efectividad, aplicar en el resto de las comisarías básicas de Lima Metropolitana y Callao.</p> <p>Esta herramienta digital permitirá hacer seguimiento de las funciones y actividades diarias que realicen. De esta forma reemplazaría el registro manual actual de las notas informativas.</p> <p>Para tener un alcance real, se ha planteado la siguiente estructura, conformada por 3 componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Módulo de indicadores ○ Módulo de acuerdos y programación de actividades ○ Módulo de preguntas ciudadanas
¿Para quién es la solución?	<p>Para los integrantes de la JVSC de las comisarías básicas de Palomino y Cotabambas. Asimismo, para la ciudadanía que busca tomar conocimiento del trabajo comunitario que realiza las comisarías con las JVSC.</p> <p>En cuanto al sector interior, los que directamente se verán beneficiados con esta iniciativa serán los promotores de OPC pues esta iniciativa busca dinamizar su labor comunitaria. Además, la producción de información servirá de línea de base para políticas que vienen implementándose a la fecha, tales como: el Plan vecindario Seguro y la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. En ambos casos, se requiere de información respecto a las JVSC.</p>
¿Para qué es la solución?	<p>Mediante la plataforma se podrá gestionar y homogeneizar la información. Ello comprende un proceso de estandarización de la información que se recoja (input) y, en paralelo, tenga trazabilidad y comparabilidad. Con la constitución del primer módulo de indicadores, la propuesta innovadora generará información y posteriormente, se podrá establecer metas de cumplimiento y medios de verificación. A su vez, será interoperable y podrá vincular con otras bases de datos (outputs).</p> <p>De esta forma, el instrumento se constituirá en un sistema de monitoreo que contribuirá en la generación de insumos informativos para la toma de decisiones en las estrategias comunitarias que adopten las autoridades policías de las divisiones y regiones policiales.</p>

¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	El valor agregado de esta innovación reside en tomar como base el SIRVECINAL que venía operando en las comisarías básicas a nivel nacional e incorporar su contenido en el primer módulo de indicadores para medir la funcionalidad de las JVSC. Adicionalmente, se tiene previsto incluir 2 módulos: uno para almacenar la documentación de actas de reunión, propuestas vecinales y la programación de actividades al que tendrán acceso los integrantes de las JVSC; y el segundo, referido a preguntas frecuentes de libre acceso al vecino de la jurisdicción.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	El promotor de OPC, como administrador de la plataforma, asume la responsabilidad de ingresar la información de las JVSC en el módulo de indicadores y que esta se convierta en conocimiento para la autoridad policial. En el segundo módulo, nuevamente los promotores de OPC serán los responsables de cargar las actas, acuerdos y el cronograma de actividades agendadas con las JVSC para que esto pueda ser apreciado por los integrantes que dispongan de usuario de acceso (coordinadores). El tercer módulo resultará ser el actor principal en darle funcionamiento pues las consultas y/o sugerencias que tengan las pueden ingresar por este medio y es responsabilidad del promotor de OPC dar respuesta en el plazo establecido. Este módulo habilita un canal informativo para la ciudadana.
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	Es responsabilidad de las comisarías básicas, a través de su OPC, captar la información a través de la plataforma y posteriormente, proceder con su sistematización. Vale decir la información ingresada (inputs) deberá procesarse para que finalmente pueda convertirse en conocimiento de la autoridad policial y de la ciudadanía (outputs). Esto forma parte de un ciclo de gestión de la información que deberá de mantener en funcionamiento los promotores de OPC.

Elaboración Propia

3.7. Diseño y testeo del prototipo

El concepto de innovación resume la estructura del prototipo que se propone en la presente investigación. Haciendo uso de la tabla 13, se procede a diseñar y testear el producto de innovación propuesto. Para proceder con el desarrollo del prototipo, es necesario no perder de vista el problema que se busca solucionar, el cual es la deficiente gestión de información sobre las JVSC promovidas por la PNP.

Retomando la secuencia de procesos realizados hasta este punto, habiendo identificado el problema, se procedió con la construcción de la arquitectura del problema. Acto seguido, se determinó el marco normativo con el fin de establecer el recurso legal que de soporte a la propuesta. Posteriormente, se identificó tres causas importantes del problema, las mismas que, realizando un proceso de análisis causal y jerarquización de estas, finalmente se eligió la siguiente: "Ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC".

La elección de la causa de mayor relevancia hizo posible la reformulación del problema, y por ende, el planteamiento del desafío de innovación en la siguiente pregunta: ¿Cómo podemos mejorar el sistema de monitoreo de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC para una adecuada gestión de la información?

Con el desafío de innovación identificado, se dio paso a la generación y priorización de ideas, dando como resultado la solución tecnológica. Esto se logró haciendo uso de la técnica del **design thinking**, en la etapa de conceptualización.

Posteriormente, para dar validez a la propuesta de innovación que se venía trabajando, se recurrió a la experiencia de los especialistas en el tema: funcionarios de DIRTIC y DIVEST de la PNP. Adicionalmente, se contactó a un coordinador de JVSC con el fin de que aporte a detalle el tipo de información que sería de utilidad para la labor comunitaria. En ambos casos se presentó una introducción de los alcances del proyecto de innovación, seguido por entrevistas abiertas vía telefónica realizadas en horas de la noche – fuera de su centro de trabajo-, con la finalidad de que sintieran libertad para expresarse.

La exposición de la versión preliminar del prototipo de la solución digital que se venía trabajando recogía elementos del SIRVECINAL y apuntaba a una actualización de este. No obstante, una mejora no sería suficiente pues su capacidad se encontraba sobrepasada y no sería rentable mantener un sistema desfazado. Esta apreciación es compartida por los funcionarios de DIVEST y DIRTIC, quienes sugirieron una alternativa digital más completa, con mayor capacidad de almacenamiento, interoperable y con la opción de accesibilidad ciudadana para garantizar un mayor control.

La primera versión del prototipo expuesto a los entrevistado contenía el registro de los integrantes de cada JVSC junto a nuevos indicadores que permitan recoger información relacionada a las funciones que cumplen las JVSC. De esta forma, se tendría cobertura de la contabilidad y las actividades; no obstante, hacía falta elementos que permitan integrar a la labor de monitoreo de las JVSC. En ese sentido, el funcionario de DIVEST entrevistado señaló que era necesario incluir en la propuesta digital un repositorio que contenga las actas, acuerdos, resoluciones de conformación, entre otros documentos, con el fin de que sea de acceso para el promotor de OPC y del coordinador de las JVSC. Ello permitirá que el coordinador o encargado de la JVSC que acceda a la plataforma digital tenga conocimiento de lo que viene trabajándose y cumpla con informar a sus pares dentro de su agrupación vecinal.

Esta incorporación resulta viable en la medida que la documentación almacenada se actualice periódicamente; vale decir, se actualice los documentos anualmente (dependiendo del total del contenido) con el fin de no sobrepasar la capacidad de

almacenamiento. La incorporación fue bien recibida por parte del coordinador de JVSC entrevistado. No obstante, hizo una observación en relación a la visualización y el manejo del sistema. En vista que se propone dar acceso a los coordinadores de JVSC al sistema, en su gran mayoría son personas de tercera edad y por ende, no se encuentran familiarizados con instrumentos electrónicos y en menor medida, sistemas computacionales. En ese sentido, el diseño del prototipo y su interfaz debe de ser de fácil manipulación y que sea “amigable” a la vista. En paralelo – agrego el coordinador - debe de trabajarse en un plan de inducción dirigido a los coordinadores de las JVSC con el fin de que la totalidad de integrantes de sus juntas tengan conocimiento del manejo del sistema.

Una última observación -formulada por el funcionario de DIRTIC- recaía en las reiteradas consultas que formulan los que manejan los sistemas; vale precisar, dudas respecto al manejo del sistema. En ese sentido, debería de habilitarse una sección que contenga las preguntas frecuentes que suelen formularse en el manejo de los distintos sistemas del Sector Interior. Adicionalmente, para no saturar al personal de DIRTIC, convendría que esta sección cumpla la función de canal institucional de consultas para que puedan absolverse por dicho medio.

Incorporando estas sugerencias a la primera versión del prototipo de innovación, era pertinente hacer una modificación a la observación de un canal institucional de consultas. Para ello, si bien es adecuado disponer de un bloque de preguntas frecuentes y la opción de formular otras consultas para que sean respondidas, debería de ampliarse el espectro e incluir el ingreso de propuestas que apunten a la mejora de la seguridad ciudadana local para que sean recepcionadas por parte de los administradores del sistema.

Con la culminación de estas entrevistas y las observaciones formuladas e incluidas al prototipo, se procedió al diseño de este. Con la colaboración de un diseñador de página web, se hizo posible la realización del prototipo en bruto o de baja fidelidad del producto para que pueda visualizarse lo consignado en la conceptualización, observaciones de los entrevistados y la descripción del prototipo.

En paralelo, se mantenía el uso intenso de la lluvia de ideas con el fin de realizar ajustes al prototipo y se continuó recurriendo a la opinión de funcionarios de DIRTIC y DIVEST con el fin de ir incorporando detalles en el prototipo. De esta forma, argumentando en favor de aspectos estéticos, técnicos y de concepto, se dio paso a la construcción del prototipo de mediana fidelidad. Vale decir, visualizar la interfaz de los componentes de la Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE). En este punto, se recurrió a hacer uso de la técnica de juego de roles con la finalidad de poder identificar y prever posibles dificultades que se

puedan presentar durante la ejecución del prototipo. Adicionalmente, debe de señalarse que el proyecto es una innovación que va a desarrollarse a nivel de proceso.

3.8. Diseño del prototipo final

3.8.1. Metodología de innovación a implementar

En el presente proyecto de innovación, se pretende aportar en la gestión actual de uno de los programas preventivos comunitarios impulsados por las comisarías básicas a nivel nacional: las JVSC. El trabajo recae en las OPC de cada comisaría básica, las cuales asumen la responsabilidad de trabajar, coordinar y monitorear a las JVSC con el objetivo de hacer frente a la inseguridad ciudadana de cada jurisdicción. Sin embargo, no disponen de una estrategia de monitoreo, en su lugar solo se ha dispuesto el uso de un sistema que recopila información limitada de las JVSC y se mantiene el uso de notas informativas en físico para las actividades realizadas. De esta forma, no se profundiza en la funcionalidad de las JVSC.

En tal sentido, el modelo de innovación propuesto es el incremental, el cual refiere a

Un valor sobre un producto que ya existe, añadiéndole nuevas mejoras. Este tipo de innovación parte de una base conceptual ya existente, e introduce ciertos cambios, por norma general, se trata de pequeñas modificaciones, que mejoran el producto en algún aspecto: puede ser una mejora de su imagen o apariencia, un incremento de sus funcionalidades o prestaciones que ofrece, o la modificación de algún aspecto a fin de mejorar su eficiencia (Harvard Business School, 2014, p. 2).

De esta forma, el modelo en mención será utilizado para desarrollar una mejora del sistema que venía siendo utilizado. Se seleccionará los componentes relevantes y procederá con el diseño de una plataforma que permita articular y simplificar la labor de monitoreo que desarrolla las OPC respecto a las JVSC. De la misma forma, generará información y servirá de línea de base para la toma de decisiones en políticas que vienen implementándose, tales como la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro o el Plan Vecindario Seguro. Dicho esto, las metas y objetivos propuestos son los siguientes:

Tabla 14. Metas y objetivos del proyecto de innovación

Meta/Objetivo	Descripción
Administración independiente	La información será ingresada en cada comisaría básica. En cuanto a la administración de la plataforma queda a cargo del equipo interinstitucional conformado por representantes de OGTIC y DIRTIC.
Indicadores oportunos y precisos	La solución informática pondrá a disposición de los promotores de OPC indicadores que recojan información de las funciones y actividades de las JVSC. Con la prueba piloto en las comisarías básicas de Cotabambas y Palomino, se pondrá a prueba los mismos y se evaluará la inclusión o exclusión de indicadores.
Mejora en la eficiencia del personal policial	El promotor de OPC podrá coordinar e informar a través de la plataforma web. Asimismo, la autoridad policial directa (comisario) tendrá información actualizada del trabajo comunitario desarrollado con las JVSC en su jurisdicción. En el plano regional y nacional, se generará información que servirá de línea de base.
Reduce los sobrecostos	Se destinará menos horas hombre en el traslado de los promotores de OPC a las viviendas de los coordinadores de JVSC. Asimismo, se reutilizará el software del SIRVECINAL, aminorando los gastos que representaría un proyecto inicial.

Elaboración Propia

3.8.2. Propuesta de mejora

Ahora, la propuesta de mejora responde al problema reformulado con relación a las JVSC de las REGPOL Lima, las cuales requieren de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones que desarrollan. En ese sentido, para hacer una propuesta en base a optimizar el monitoreo sin que ello signifique mayores exigencias laborales a los promotores de OPC de la que ya vienen realizando, se propone diseñar la plataforma. A su vez, se requiere una etapa de inducción de los promotores de OPC para el uso de la herramienta digital y brindar campañas informativas a los integrantes de las JVSC para que se familiaricen e identifiquen las bondades de la plataforma. Dicho esto, el diseño de la herramienta web debe complementarse con campañas informativas dirigidas a la comunidad y de capacitación y acompañamiento del personal policial a fin de que la propuesta sea utilizada adecuadamente y cumpla su propósito.

3.8.3. Redacción de la propuesta

La plataforma que es materia de esta investigación se encontrará alojada en el servidor de la PNP (www.policia.gob.pe) y contará con 3 módulos: i) Indicadores de las JVSC; ii) Documentación y programación de actividades comunitarias; y iii) banco de preguntas. En

la siguiente tabla, se expone a detalle el objetivo de cada módulo, el contenido y la accesibilidad.

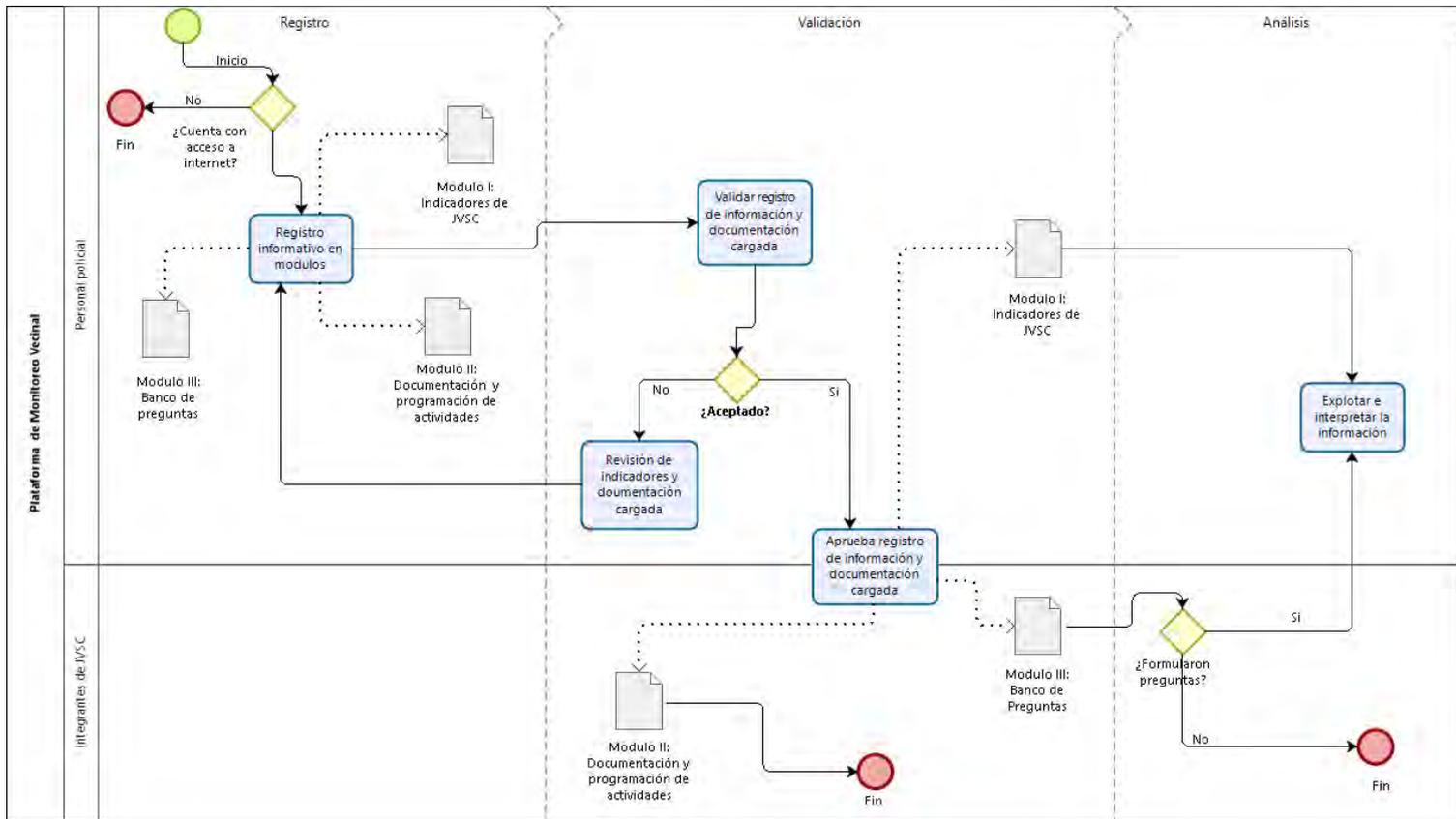
Tabla 15. Componentes del prototipo

	Modulo I Indicadores de JVSC	Módulo II Documentación y programación de actividades	Módulo III Banco de preguntas
¿Cuál es el objetivo del módulo?	Disponer de indicadores que permitan recoger información de funciones y actividades desarrolladas por las JVSC.	Ser el repositorio de la documentación elaborada en actividades y acuerdos en el trabajo comunitario con JVSC.	Proveer un canal institucional para consultas y sugerencias en el trabajo comunitario que viene desarrollándose.
¿Cuál es el contenido?	El módulo se desagrega en 3 capítulos: i) Información general de la comisaría ii) Integrantes de JVSC iii) Dinámica comunitaria	El segundo módulo presenta dos secciones. La primera corresponde el índice de la documentación cargada en la plataforma. En ella se encuentra las actas de asistencia, compromisos firmados, resoluciones de conformación, entre otros. La segunda sección refiere al cronograma de actividades semanales, detallándose los participantes y los temas a tratar.	El tercer módulo solo cuenta con una interfaz, con bloques de preguntas referidas al funcionamiento del sistema e información general de las JSCV. Adicionalmente, se contará con un hipervínculo para ingresar interrogantes no consignadas y/o sugerencias referidas al trabajo comunitario (anónimo).
¿Quién puede acceder al módulo?	El módulo es administrado por los promotores de OPC y supervisado por las DIVPOL e Inspectoría General de la PNP. Ambas accederán al sistema cuando lo crean pertinente con fines de monitorear el ingreso de información.	Los promotores de OPC cargan a la plataforma la documentación y las actividades programadas. Esto puede ser apreciado por los integrantes de JVSC que disponen de usuario.	El módulo es de libre acceso. Las preguntas de la interfaz se actualizan acorde con la actualización de la plataforma.
¿Qué productos genera cada módulo?	Se obtiene información de calidad que será utilizada por la autoridad policial. Adicionalmente, la plataforma genera reportes estadísticos con información descriptiva de las JVSC y la opción descargable de base de datos de indicadores en formato XML, SAV y DTA.	La documentación subida a la plataforma presenta la opción de descarga y/o envió vía correo electrónico. Asimismo, en base a cronograma de actividades, puede descargarse e imprimirse la relación de actividades agendadas.	Al ingresar alguna consulta, sugerencia y/o propuesta, se emite un código. Este será utilizado para rastrear la solicitud ingresada y en un tiempo determinado, el administrador de la plataforma deberá emitir una respuesta.

Elaboración propia.

Tomando en consideración el prototipo propuesto, el flujo del proceso se grafica en la siguiente imagen:

Figura 8. Modelo de procesos de funcionamiento de la Plataforma de Monitoreo Vecinal



Elaboración propia.

Como se aprecia en la secuencia de procesos, el punto de inicio recae en la identificación de accesibilidad a internet. De no con la conexión a internet, no se podrá acceder a la plataforma; caso contrario, se da paso al registro de usuario y se registra la información en los 3 módulos: i) Indicadores de las JVSC, ii) Documentación y programación de actividades, y, iii) Banco de preguntas.

El primer proceso está contenido en la etapa de registro. Acto seguido, corresponde la validación de la información y documentación cargada a la plataforma. En caso la información ingresada no sea la correcta o la documentación no sea pertinente, es decir, la información recogida en los indicadores que es inexacta, las actas y acuerdos están digitalizados de manera incorrecta, o las preguntas efectuadas por los usuarios de las JVSC son ajenas a temas afines a la seguridad ciudadana. En esas ocasiones se procede a reevaluar el contenido y pasar nuevamente al registro informativo. Cabe mencionar que la validación queda a cargo de los promotores de OPC, quienes deberán velar por monitorear el contenido informativo y serán los encargados de concluir la pertinencia de la información. El proceso de cada módulo es independiente uno de otro: mientras que la información

cargada en el módulo I y III requiere de un análisis para que esta se convierta en conocimiento, el módulo II presenta contenido de carácter informativo, y una vez cargada la información en la plataforma, culmina el proceso.

Concluida la etapa de validación, se carga la información de los módulos I y III. Acto seguido, se procede con la última etapa: el análisis. Los indicadores deberán ser evaluados e interpretados por parte de la autoridad policial. En el caso de las preguntas, observaciones y/o sugerencias ingresadas por los integrantes de las JVSC, deberán ser respondidas en menor tiempo posible, dependiendo de la dificultad de la consulta realizada.

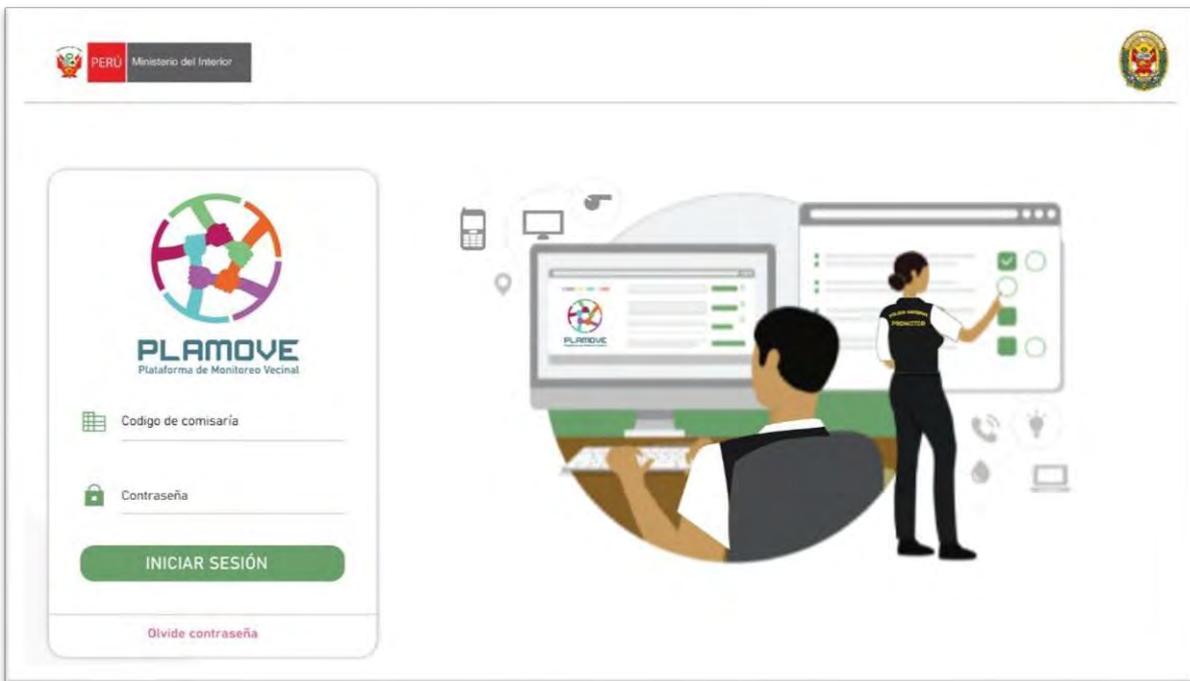
Un último punto a tratar recae en la diferenciación de que actor está involucrado en cada etapa. Dicho esto, la información cargada en los 3 módulos es responsabilidad del personal de OPC. Asimismo, la validación del contenido y su posterior evaluación. No obstante, los usuarios de las JVSC participan en el registro de información en el módulo III al efectuar las consultas que ellos consideren oportunas. En el caso del módulo II, si bien tienen acceso, el usuario está habilitado únicamente para visualizar el contenido de la agenda de actividades y la opción de descargar la documentación cargada en la plataforma; mas no puede realizar alguna edición.

La participación de los usuarios de las JVSC genera un monitoreo ciudadano a través de la formulación de consultas y requerimientos de información. En paralelo, se constituye un monitoreo institucional. Tanto la DIVPOL como Inspectoría General de la PNP realizarán ingresos al sistema y/o visitas presenciales inopinadas a las instalaciones de la OPC para cerciorarse del correcto ingreso de información y evaluar la calidad del servicio esta forma²⁴. Los promotores estarán sujetos al control concurrente por parte de las autoridades policiales. Con el fin de evitar una sanción administrativa o la reasignación a otra dependencia, se espera que los promotores laburar de la mejor manera.

Con la descripción del modelo de procesos del funcionamiento de PLAMOVE y los mecanismos que garanticen un correcto uso por parte de los promotores, es pertinente dar paso a la interfaz. En la siguiente imagen, se aprecia la página de bienvenida a la Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE).

²⁴ En el Reglamento de Organización y Funciones de la PNP, se señala en el artículo 37, numeral 11 la siguiente función de la Inspectoría General de la PNP: “Dirigir y supervisar la ejecución de las inspecciones de control interno a nivel nacional, para verificar la calidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función policial, en el ámbito de su competencia”.

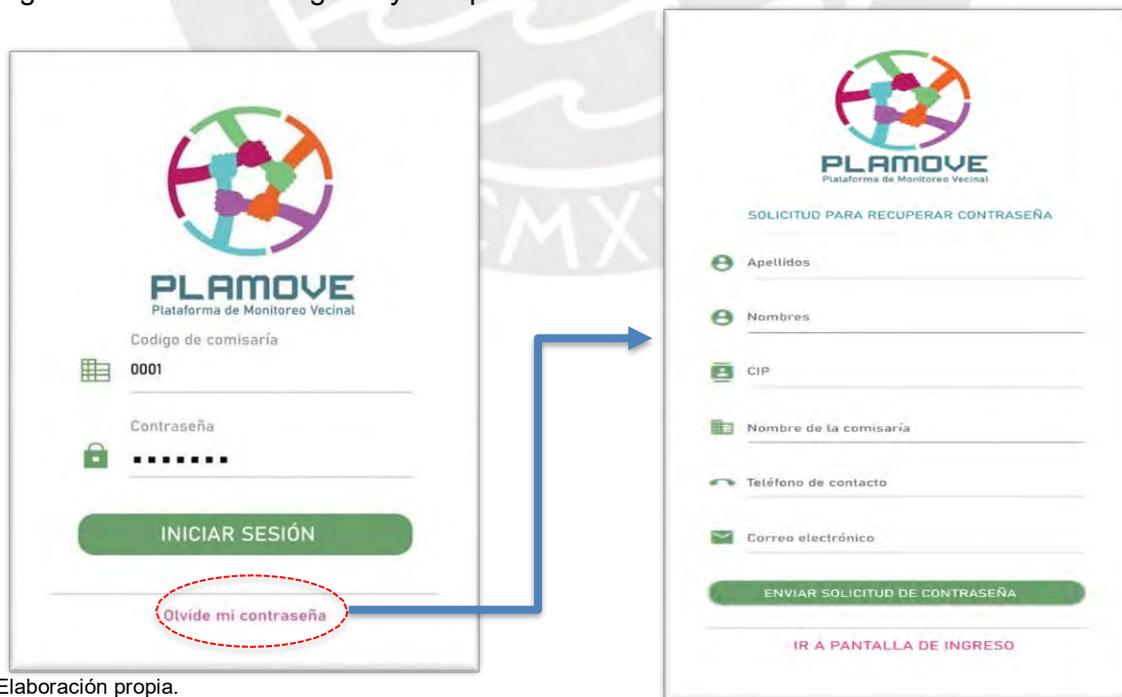
Figura 9. Interfaz de acceso a PLAMOVE



Elaboración propia.

La primera acción a realizar corresponde la digitación del usuario, según el código de la comisaría y la contraseña. Ambas serán remitidas directamente al comisario para que este la proporcione al personal policial encargado.

Figura 10. Interfaz de registro y recuperación de contraseña



Elaboración propia.

En caso el encargado extravíe o se olvide de la contraseña, tiene la opción para recuperarla. Como se apreció en la imagen anterior, la contraseña se remitirá a la comisaría una vez que se complete los datos solicitados que exige la plataforma como mecanismos de seguridad y privacidad.

Una vez ingresada a la plataforma, se mostrada la página de inicio. Esta se aprecia en la siguiente figura:

Figura 11. Interfaz de validación de información de la comisaría y personal responsable del sistema

LOCALIZACIÓN DE LA COMISARÍA EDITAR

CÓDIGO **COMISARIA** **TELEFONO**

DEPARTAMENTO **PROVINCIA** **DISTRITO**

VÍA **NOMBRE DE LA VÍA** **NUMERACIÓN DE LA VÍA**

Block **Plot** **Wgs** **Map**

Apellidos y nombres del Comisario:

Apellidos Nombres

Grado CIP Teléfono fijo de la comisaría Teléfono celular

Apellidos y nombres de la persona designada de apoyo por la Comisaria para el ingreso de datos:

Apellidos Nombres

Grado CIP Teléfono celular

Elaboración propia.

Esta primera parte, contiene la información general de la comisaría básica, su ubicación, código y numero de contacto. Adicionalmente, la plataforma exige el registro de información

personal del comisario a cargo, al igual que la persona designada para ingresar la información a PLAMOVE.

En caso no llegue a completarse toda la información requerida, aparecerá un mensaje de alerta señalando que “faltan completar datos” y se resaltarán los campos que estén vacíos.

Figura 12. Interfaz de error



Elaboración propia.

En caso se haya registrado el total de la información en la página de inicio, a continuación, el sistema habilita el acceso al registro de los integrantes según la JVSC a la que pertenecen. La información que se requiere se detalla en la siguiente figura:

Figura 13. Interfaz de registro de integrantes de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana

The image shows a web application interface for managing neighborhood security council members. The main header is green and contains the text "LISTA DE INTEGRANTE DE JUNTA VECINAL". On the left, there is a sidebar with the following information: "NRO. RESOLUCION: 48", "NOMBRE: JUNTA DE CERCADO DE LIMA", "UNIDAD: DIVPOL Centro I", "SUB UNIDAD: COMISARIA DE PALOMINO", and "UBIGEO: LIMA - LIMA - LIMA". Below this is a green button labeled "AGREGAR INTEGRANTE". The main content area features a form titled "REGISTRO DE INTEGRANTE DE JUNTA VECINAL". The form includes fields for: "Nº DE RESOLUCION" (with sub-fields for "DIA", "MES", and "AÑO"), "NOMBRES", "AP. PATERNO", "AP. MATERNO", "FEC. NAC." (with a "DOCUMENTO" dropdown and "DNI" field), "ESTADO CIVIL" (with a dropdown set to "SOLTERO") and "SEXO" (with a dropdown set to "MASCULINO"), "OCUPACION", "DOMICILIO", "TELF. FIJO", "TELF. CELULAR", "TELF. TRABAJO", "CORREO", and "ESTADO" (with a dropdown set to "ACTIVO"). At the bottom of the form are two buttons: "REGISTRAR INTEGRANTE" and "CANCELAR".

Elaboración propia.

Cada aspirante a ser integrantes de JVSC debe de proporcionar información personal a los promotores de OPC. Ellos, que son los responsables del manejo de PLAMOVE, deberán de ser prudentes en el manejo y mantener la reserva de la información personal de cada integrante de OPC. Dicho esto, el primer recuadro de la figura superior refiere al número de resolución con el que fue creada la JVSC y la fecha. Los recuadros siguientes, serán completados dependiendo de la información proporcionada. Una vez culminado, se selecciona el recuadro inferior “registrar integrante”, y finaliza con este proceso. Este proceso se realizará las veces que sean necesario, dependiendo de cuantos integrantes tiene la JVSC.

Posteriormente, se da pase a la página “home”, en donde se ubica los 3 módulos que conformar PLAMOVE.

Figura 14. Interfaz de página de inicio

Id	Módulos	Estado	INGRESAR
	1. Indicadores de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana	En curso	INGRESAR
	2. Documentación y programación de actividades	En curso	INGRESAR
	3. Banco de preguntas	En curso	INGRESAR

Elaboración propia.

En esta figura se aprecia los tres módulos de la plataforma. En una segunda columna se visualiza el “estado” en el que se encuentran cada módulo. Si se visualiza en “curso”, quiere decir que falta ingresar información, mientras que la opción “completado” corresponde a que se ha registrado el total de campos informativos requeridos.

Para una mayor comprensión de lo mencionado, es necesario acceder a cada uno de los módulos con el fin de apreciar el contenido y la información que debe ingresarse. Dicho esto, pulsando la opción “ingresar” del primer módulo, se obtiene la siguiente visualización de la interfaz.

Figura 15. Interfaz del módulo I: “Indicadores de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana”

INDICADORES

1. ¿Las juntas vecinales han presentado propuestas de seguridad ciudadana a la comisaría?

SI NO

2. ¿Cuántas juntas vecinales han presentado propuestas de seguridad ciudadana?

CANTIDAD

3. ¿Qué temas aborda la propuesta de seguridad ciudadana presentada por la Juntas Vecinal?

a. Personal policial
 b. Infraestructura de la comisaría
 c. Mecanismos de prevención
 d. Uso de la tecnología en seguridad ciudadana
 e. Otros: _____

4. ¿Se mantiene el registro de notas informativas de las actividades desarrolladas con las JVSC?

SI NO

5. ¿Cuántas notas informativas de actividades desarrolladas con las JVSC se reportan al día?

CANTIDAD

6. ¿Qué tipo de actividades desarrolladas con las JVSC se reportan en las notas informativas?

a. Actividades cívicas
 b. rondas mixtas
 c. asambleas vecinales
 d. capacitaciones
 e. otros _____

7. ¿Cuánta rondas mixtas se han realizado semanalmente?

CANTIDAD

8. ¿Cuántos integrantes de la JVSC han participado en las rondas mixtas?

CANTIDAD

9. ¿Cuánto personal policial es asignado a las rondas mixtas?

CANTIDAD

¿Por qué zonas han realizado las rondas mixtas?

10. ¿En que horarios han realizado las rondas mixtas?

HORA INICIO HORA FIN

11. ¿Cuántas reuniones se han realizado entre los coordinadores de JVSC con los promotores de OPC durante la semana?

CANTIDAD

12. ¿Cuántas visitas han realizado los promotores de OPC a las viviendas de integrantes de las JVSC?

CANTIDAD

13. ¿Cuántos reportes de seguridad ciudadana han remitido los coordinadores de JVSC a la comisaría durante la semana?

CANTIDAD

Elaboración propia.

El módulo I comprende 13 variables dicotómicas, categóricas y numéricas, las mismas que se han estructurado a partir de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC. Solamente, las preguntas 3, 6 y 9 hay la opción de detallar; las preguntas que refieren a cantidades, para responder se debe de seleccionar las flechas pequeñas ubicadas en la parte inferior de cada pregunta.

En ese sentido, las preguntas se vinculan con el día a día de las JVSC en el trabajo comunitario que realizan y que debe de ser monitoreado por las OPC.

Al finalizar el llenado del módulo I, automáticamente se regresa a la página "home" y debe continuarse con el llenado de los módulos restantes.

El módulo II como se señaló anteriormente, abarca dos secciones: el buscador de documentos de gestión y la programación de actividades. El primero puede apreciarse en la siguiente figura.

Figura 16. Interfaz de la primera parte del Módulo II: "Documentos de Gestión"

Documentos de Gestión

[Aplicar](#)

- ["Resolución de creación de la Junta Vecinal de la avenida La Alborada, del distrito de Cercado de Lima, de la jurisdicción de la comisaría básica de Palomino" – Resolución de comisaría N° 001-2019-REGPOLLIMA/COM.PALOMINO-OPC](#)
[ver](#)
- ["Resolución de creación de la Junta Vecinal de la avenida Alejandro Bertello del distrito de Cercado de Lima, de la jurisdicción de la comisaría básica de Palomino" – Resolución de comisaría N° 002-2019-REGPOLLIMA/COM.PALOMINO-OPC](#)
[ver](#)
- ["Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú".](#)
[ver](#)
- ["Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023"](#)
[ver](#)
- [Cuadro para asignación del personal policial – Comisaría de Palomino](#)
[ver](#)
- [Acta de reunión entre promotores de OPC e integrantes de la JVSC Av. Alejandro Bertello](#)
[ver](#)
- [Acuerdos de la reunión de trabajo entre el comisario y coordinadores de JVSC de Cercado de Lima.](#)
[ver](#)

Elaboración propia.

La plataforma tiene la capacidad de almacenar documentos de gestión vinculados a las actas de reuniones de trabajo, las resoluciones de conformación de JVSC, planes de gobierno del sector interior e instrumentos de gestión para la labor comunitaria que debe desarrollar las OPC. Es responsabilidad del encargado de PLAMOVE, cargar y actualizar la documentación que es de libre acceso para que los usuarios descarguen la documentación que requieran.

Una de las facilidades de este módulo radica en el buscador, pues en él se puede consignar el nombre del documento que se requiere y/o su numeración, y la plataforma desplegará los títulos que tengan mayor proximidad con la palabra digitada. De esta forma se busca reducir el tiempo que tome la búsqueda del documento que se necesite.

Respecto a la segunda sección, esta se visualiza de la siguiente manera.

Figura 17. Interfaz de la segunda parte del módulo II: "Calendarización de actividades"



Elaboración propia.

La calendarización no solo es de utilidad para los promotores de OPC para mantener un orden e informar según la proximidad de una actividad, lo es para transmitir transparencia y compromiso en la labor comunitaria entre la comisaría básicas y sus JVSC. Habiéndose habilitado el módulo II a los usuarios de JVSC, estos podrán tomar conocimiento de que actividades se han programado durante la semana, la hora pactada y quienes son los responsables de la actividad. Así, se dinamiza la comunicación de actividades que promueve la comisaría con la comunidad, a través de esta plataforma web.

PLAMOVE se ha diseñado de forma tal que su manejo sea sencillo y no resulte complejo para personas que no estén familiarizadas en el uso de medios digitales; no obstante, puede persistir dudas respecto al funcionamiento de la plataforma web. Habiendo previsto ese

escenario, el módulo III tiene como fin absolver interrogantes de PLAMOVE. En base a las preguntas frecuentes que puedan presentarse, se ha consignado la siguiente relación.

Figura 18. Interfaz del módulo III: "Banco de preguntas"



Preguntas frecuentes

Funcionamiento de PLAMOVE
Contacto de promotores de OPC
Funciones de los promotores de OPC
Conformación de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana
Funciones de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana
Trabajo comunitario de la comisaría
Problemas de inseguridad ciudadana en la jurisdicción
Sugerencias y/o consultas

Elaboración propia.



Las preguntas frecuentes se han agrupado en bloques temáticos. Por ejemplo, el primer tema abarca el funcionamiento de PLAMOVE explicando el contenido de cada módulo. Los temas siguientes, abordan el papel que desempeñan las OPC en el trabajo comunitario que deben de desempeñar en su jurisdicción. De igual forma, se busca dar respuesta a interrogantes sobre la funcionalidad de las JVSC y su conformación, en base a lo dispuesto en el Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú.

El último tema consignado en el módulo III consiste en sugerencias y/o consultas. En caso persista alguna duda de parte de los usuarios de la plataforma y no sea absuelta en los bloques temáticos anteriores, puede plantearse en este espacio. Asimismo, de poseer alguna propuesta en favor de la seguridad de su jurisdicción, puede plantearse mediante este espacio.

Una vez ingresada la consulta y/o propuesta en PLAMOVE, será recepcionada por el promotor encargado, quien deberá filtrar las preguntas y seleccionar las que son adecuadas. La plataforma emitirá un código al usuario que realizó la interrogante y/o propuesta adecuada, de tal forma que podrá rastrear su solicitud y se señalará el tiempo que tomará en emitirse una respuesta.

3.8.4. Constitución del proyecto

Así como se ha entrado en detalle respecto a los módulos de la plataforma y el desarrollo de sus componentes, es necesario detallar las direcciones u oficinas del Sector Interior que directa o indirectamente se encuentran vinculada al prototipo. Ello comprende las que fomentarán su uso, los usuarios y las que se verán beneficiadas.

Tabla 16. Responsables del proyecto

Nombre del sistema	Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE)
Inicio del proyecto ²⁵	Enero 2021
Fin del proyecto	Diciembre 2021
Financista del proyecto	Ministerio del Interior
Patrocinador del proyecto	Viceministerio de Seguridad Pública
Dirección del Proyecto	<ul style="list-style-type: none">• Dirección de Participación Ciudadana de la PNP• Dirección de Participación Ciudadana del MININTER
Responsable Técnico	<ul style="list-style-type: none">• Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del MININTER
Soporte Técnico	<ul style="list-style-type: none">• Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP
Interesados	<ul style="list-style-type: none">• Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MININTER• Comandancia General de la PNP• Subcomandancia General de la PNP• Dirección General de Seguridad Ciudadana del MININTER
Usuarios Finales	<ul style="list-style-type: none">• Regiones Policiales• Divisiones Policiales• Comisarías básicas• Integrantes de las JVSC.

Elaboración Propia

3.8.5. Supuestos del Proyecto

El desarrollo de la propuesta de innovación va de la mano con supuestos que serán fundamentales para la implementación de la iniciativa. A medida que comienza la planificación y el diseño de este, aparecerán más supuestos que deberán de ser tomados

²⁵La proyección de inicio y fin del proyecto de innovación utiliza de ejemplo el periodo de tiempo que tomo diseñar, testear e implementar el Sistema de Información de Comisarías (SIC), ejecutado por la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad del Ministerio del Interior en 2019. En tal sentido, se proyecta la implementación de PLAMOVE en el lapso de un año.

en cuenta para identificar posibles vacíos que comprometan la ejecución de la propuesta. En ese sentido, se ha identificado lo siguiente:

- El proyecto tendrá el patrocinio y compromiso del Viceministerio de Seguridad Pública y de la Dirección General de Seguridad Democrática a través de su Dirección de Participación Ciudadana.
- La solución informática propuesta podrá ser modificada o actualizada bajo la autorización de la autoridad de la Dirección de Participación Ciudadana del MININTER y de la PNP.
- Contar con el compromiso de la alta dirección de la PNP para que las comisarías básicas registren la información en la plataforma web diariamente y que remitan la información cuando se solicite.
- La OGTIC pone a disposición personal con experiencia para la implementación de proyectos tecnológicos. Asimismo, cuentan con el software y hardware requerido para la implementación de la plataforma.
- Se brindará soporte técnico y acompañamiento a los promotores de OPC bajo un periodo de 24X7 en la prueba piloto de la plataforma en las comisarías básicas de Palomino y Cotabambas. OGTIC y DIRTIC asumirán la responsabilidad de dar la asistencia requerida.
- Se establecerá políticas que permitan asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información contenida en el aplicativo informático a crear (NTP-ISO/IEC 27001, 2014).

3.8.6. Restricciones del proyecto

La tabla de componentes detalla quien puede tener acceso a determinado módulo de la plataforma web. Sin embargo, como herramienta web presenta restricciones que deben de ser tomadas en cuenta. Estas son:

- La propuesta de innovación será realizada bajo un entorno web, para que se acceda desde cualquier dispositivo móvil con conexión a internet. Vale decir, desde un PC o desde un Smartphone con datos móviles.
- El diseño de la plataforma web será “responsive”.
- Todos los componentes asociados a PLAMOVE, serán alojados en los servidores de dominio de la DIRTIC- PNP.
- La solución informática será desplegada para aquellas comisarías básicas que cuenten con conexión a internet; las que no tengan conectividad, podrán acceder a través de sus DIVPOLs previa coordinación.

- En una primera etapa, se realizará la prueba piloto de la plataforma web en las comisarías básicas de Cotabambas y Palomino. Posteriormente, se tiene previsto su aplicación en el resto de las comisarías básicas de Lima Metropolitana y Callao.

3.8.7. Incentivos del proyecto

Para garantizar el uso de la plataforma web, debe prevalecer los siguientes incentivos:

- Efectivos policiales
 - La Comandancia General de la PNP dispone que las OPC de cada comisaría básica deben de utilizar la plataforma. Al ser la PNP una institución jerárquicamente constituida, debe de acatarse el mandato de la máxima autoridad.
 - En paralelo, las REGPOL demandará reportes descriptivos puntualizando los indicadores consignados en el módulo I de la plataforma. En ese sentido, cada comisaría básica a través de sus OPC, estarán en la obligación de ingresar la información.
 - A nivel local, se reducirá el tiempo que demandaba al promotor de OPC el movilizarse a las viviendas de los coordinadores de JVSC para comunicar las actividades agendadas. De esta forma, cada promotor podrá administrar de mejor forma su tiempo, organizándose en base a las actividades que tiene a su cargo con el exterior y las labores administrativas en su comisaría.
- Usuarios de la JVSC
 - Los integrantes de JVSC podrán tener mayor accesibilidad a la información que administra la comisaría en la labor comunitaria dentro de su jurisdicción. Mediante esta plataforma web, los usuarios de la JVSC asumen un papel de mecanismo de control en caso no se registre y/o actualice la información.
 - La información en la plataforma web estará disponible de manera simultánea a todas las JVSC de cada jurisdicción. Vale precisar, una JVSC no dispondrá de información antes que otra, evitando así, cualquier tipo de especulación y de favoritismos entre las JVSC.
 - Las JVSC dispondrán de un canal institucional para consultar y de igual forma, para proponer. Es así como, la percepción de los usuarios de las JVSC será favorable respecto al involucramiento en la labor de seguridad ciudadana de su jurisdicción.

- La plataforma web servirá como medio informativo para los usuarios de las JVSC para tomar conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana de su jurisdicción y que medidas podrían adoptar en la comunidad.

3.8.8. Monitoreo y evaluación

Para validar la utilidad de la plataforma y proyectar la segunda etapa a escala de Lima Metropolitana y Callao, se requiere monitorear y evaluar su correcto uso, no solo lo registrado por los promotores de OPC, también el uso de los integrantes de JVSC. Por ello, para el recojo de la información que será insumo en la elaboración del informe técnico, se propone hacer uso de los siguientes métodos:

- ❖ Entrevistas estructuradas
 - Se propone hacer entrevistas estructuradas a los usuarios de la plataforma; es preciso señalar, los promotores de OPC y los coordinadores de JVSC. El fin de cada entrevista radica en recoger las experiencias, percepciones y utilidad de la herramienta web.
- ❖ Observación participante²⁶
 - Se sugiere complementar las entrevistas que se realicen con observación participante a fin de tomar conocimiento del proceso de registro informativo en la plataforma web de los 3 módulos.
- ❖ Evaluaciones al inicio, intermedio y final de la intervención
 - Se efectuará una evaluación inicial para elaborar una línea de base de los promotores de OPC que recibieron capacitación. Posteriormente, se efectuará una evaluación final en base a la revisión de la información ingresada a la plataforma web.

²⁶ Según Rekalde, Vizcarra y Macazaga, recogiendo la afirmación de Rodríguez, Gil y García, afirman que la observación participante es un método interactivo de recojo de información que requiere de la implicación del observador en los acontecimientos observados, ya que permite obtener percepciones de la realidad estudiada, que difícilmente se podría lograr sin implicarnos de una manera efectiva: (2014) “La observación como estrategia de investigación para construir contextos de aprendizaje y fomentar procesos participativos”, p. 207.

Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo

Hasta este punto, se ha descrito a detalle los componentes del prototipo y a que objetivos responden. No obstante, resta demostrar la sostenibilidad de este. Para lograrlo, debe de realizarse un análisis que demuestre que el prototipo es deseable por los potenciales usuarios, que sea viable su implementación y por último, que sea sostenible económicamente. En ese sentido, el presente capítulo realizará 3 tipos de análisis al prototipo: deseabilidad, factibilidad y viabilidad.

4.1. Análisis de la deseabilidad

El prototipo de innovación propuesto, la Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE), incidirá en la generación y recopilación de información, sirviendo de insumo y línea de base para la toma de decisiones de las autoridades policiales en la implementación de políticas, tales como el Plan Vecindario Seguro o la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Adicionalmente, esta plataforma permitirá generar un canal institucional de coordinación entre la OPC y los integrantes de las JVSC que disponen de usuario de acceso (coordinadores de JVSC). Al constituir un canal de coordinación para emitir consultas e informarse, progresivamente se va articulando la unidad básica policial (comisaría) y la comunidad representada en las JVSC.

Es necesario señalar que PLAMOVE se da en respuesta a una necesidad de mejorar la gestión de la información. La iniciativa no resulta exclusiva de la autoridad policial al tomar conocimiento del quehacer diario de los promotores de las JVSC, también lo es para las JVSC pues tomarán conocimiento de las actividades y/o accederán a documentos de gestión en materia de seguridad ciudadana, que están almacenados en el repositorio de la plataforma digital.

Ahora, habiendo recogido la apreciación y postura de los distintos actores que están inmersos en el problema público identificado, mediante el prototipo se da respuesta al vacío informativo. Con esto, se descartará el empirismo en la toma de decisiones, dando espacio al análisis, interpretación de los datos que se registran en la plataforma y toma de decisiones en base a la evidencia. Además, en la percepción vecinal, la generación de un

canal informativo y de coordinación revaloriza la posición de las JVSC en la labor comunitaria y son integrados en la toma de conocimiento de los acuerdos que se adoptan en la labor comunitaria.

Por otra parte, buena parte de los integrantes de las JVSC son personas adultas, los cuales no se encuentran familiarizados en el uso de tecnologías web y/o aplicativos web (Muñoz, 2002, p. 8). Sin embargo, su predisposición a contribuir en la mejora de la situación de inseguridad ciudadana que aqueja a su comunidad, junto a la necesidad de mantenerse informados, motiva a que progresivamente puedan adaptarse en el manejo de herramientas digitales previa capacitación.

Respecto a los promotores de OPC, muchos de los suboficiales asignados a las oficinas son jóvenes, los mismos que tiene predisposición al uso de tecnologías digitales. Caso contrario, de no contar con el conocimiento en el manejo de herramientas digitales, desde el Sector Interior puede emitirse una disposición a fin de que se agende inducciones para el manejo de la plataforma.

Por último, es necesario destacar que, como parte del trabajo de campo realizado y las apreciaciones recogidas de las entrevistas realizadas a los promotores de OPC, la ausencia de un sistema que genere información y que simplifique la labor de comunicación y coordinación, dificulta sus quehaceres diarios. El promotor destina su tiempo y sus recursos para desplazarse y apersonarse en las viviendas de los coordinadores de las JVSC.

Ante esta situación, se llega a un consenso de parte de los entrevistados al afirmar que la forma en la que vienen trabajando limita la labor comunitaria, por lo que demanda cambios en el corto plazo. Agregan, como sugerencia, que necesitan un mecanismo que sea de rápido acceso y pueda trabajarse con los medios que se disponen en las comisarías básicas. En ese sentido, el prototipo propuesto puede utilizarse desde las PC asignadas a la OPCs o desde el móvil celular de cada promotor.

4.2. Análisis de factibilidad

En el marco del Decreto Legislativo N° 1412, el mismo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, dispone en el artículo 6° que el gobierno digital resulta ser un uso estratégico de las tecnologías digitales y datos de la Administración Pública con el fin de crear valor público. Adicionalmente, en el numeral 6.2 de la normativa en mención, establece que el gobierno digital comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e

instrumentos utilizados por las entidades públicas para la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales con el fin de digitalizar procesos, datos, contenidos y servicio digitales que sean de valor para los ciudadanos.

Dando cumplimiento a esta disposición legislativa, a partir del trabajo de campo realizado, se pudo apreciar una predisposición de los funcionarios y operadores del Sector Interior en favor de promover iniciativas tecnológicas que sirvan para simplificar procedimientos en las labores que se desarrollan. Dicho esto, la factibilidad del proyecto de innovación, al contar con un equipo interinstitucional constituido por representantes del MININTER (OGTIC) y de la PNP (DIRTIC), se hace posible tomando en consideración el compromiso entre los actores participantes. Esto comprende, trabajar en conjunto en el diseño del prototipo, el planteamiento y su ejecución.

Ahora, la propuesta antes descrita considera la necesidad de monitorear el diseño e implementación de la solución digital. En ese sentido, la presencia de un equipo interinstitucional de funcionarios que asumen la responsabilidad para monitorear el proceso de implementación permite afirmar que, el aparato logístico sienta las bases para el funcionamiento de PLAMOVE.

Por otra parte, la PNP cuenta con precedentes en la formulación de reglamentos y manuales de sistemas afines. Como ejemplo se cuenta con el SIRVECINAL, habiendo sido aprobado mediante Resolución Ministerial 880-2015-IN, en cumplimiento a las funciones ROF de la PNP. En cuanto a la capacidad política, esta iniciativa se enmarca en dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa respecto al Gobierno Digital. De esta manera, la iniciativa no es ajena a las políticas nacionales que apuntan a hacer uso de la tecnología para simplificar procedimiento, mejorar los medios que generan y dan tratamiento a la información.

En cuanto al tiempo, tal como se señala en el numeral 3.6.4 del presente escrito, se tiene previsto que el diseño y posterior implementación del proyecto de innovación tenga una duración de un año, iniciando en el mes de enero y finalizando en diciembre del año en curso. Este periodo de tiempo comprende el diseño de la plataforma, el testeo, validación del contenido y la prueba piloto aplicando la propuesta digital en las comisarías básicas de Cotabambas y Palomino. En caso se obtengan resultados preliminares positivos, permite proyectar una segunda etapa implementando la plataforma web en el total de comisarías básicas de Lima Metropolitana y Callao. El tiempo estimado permite adecuar un cronograma de actividades con metas establecidas, asegurando la sostenibilidad del proyecto en la gestión del actual Comandante General de la PNP.

Para finalizar, el proyecto será desarrollado por las oficinas de informática del MININTER y la PNP. No obstante, dado que será aplicado en las comisarías básicas, existe la posibilidad de entablar convenios interinstitucionales entre MININTER, PNP y los gobiernos subnacionales a fin de que estos últimos se comprometan en dar soporte a la plataforma web. Considerando que el uso de la plataforma tiene un fuerte componente computacional, se requiere de computadoras en óptimos niveles de operatividad y capacidad suficiente para el procesamiento de datos. De esta forma, el convenio debe apuntar a costear el mantenimiento del sistema y/o la adquisición de equipo digital según los requerimientos que formule cada comisaría básica. Estos deberán ser atendido por los gobiernos subnacionales que se encuentren dentro de sus jurisdicciones.

4.3. Análisis de viabilidad

El proyecto de innovación propuesto se enmarca en el presupuesto del Ministerio del Interior, el cual recibe recursos del Programa Presupuestal 0030, “Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana”. Esta iniciativa digital puede incorporarse como actividad dentro del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, teniendo como objetivo la generación de información para las políticas que vienen implementándose, tales como la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro y el Plan Vecindario Seguro. De esta forma, de aprobarse como actividad, puede asignarse presupuesto para su implementación.

Por otra parte, debe de mencionarse que PLAMOVE absorbe elemento del SIRVECINAL, el cual disponía de un presupuesto destinado a su mantenimiento y operatividad. Sin embargo, este dejó de funcionar a mediados del 2019 por disposición del Alto Mando Policial. Por tal motivo, con el objetivo de identificar fuentes de financiamiento para PLAMOVE distintas a la del PP0030, podría solicitarse redireccionar la partida presupuestal del SIRVECINAL al proyecto de innovación propuesto y así la entidad que financiaría el proyecto sería el Ministerio del Interior.

Dicho esto, para tener una aproximación al presupuesto que se requiere para la implementación de la plataforma, se procede a utilizar de referencia los costos de sistemas similares que han sido desarrollado en el Sector Interior²⁷, lo que permite desagregar el

²⁷ Para consignar el presupuesto, se ha utilizado la ficha técnica del Sistema de Unidades Policiales (SIUP) desarrollado conjuntamente entre la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad del Ministerio del Interior y la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la PNP

gasto según los requerimientos. En primera instancia, el desarrollo de la plataforma requiere de lo siguiente:

- ❖ Programación de la plataforma digital
 - Por medio de 2 órdenes de servicio emitidas por el MININTER, en su calidad de ente rector del Sector Interior, deberá contratarse a 2 programadores con el objetivo de programar la plataforma digital. La orden deberá emitirse con una durabilidad de 6 meses.

- ❖ Equipamiento requerido
 - Disponibilidad de 2 servidores para el hardware requerido y la base de datos.
 - Disponer de 2 computadoras para que se proporcione al personal contratado. Esta deberá de ser proporcionadas por el responsable técnico del proyecto (OGTIC).
 - No se realizará inversión en licencias. La programación se hará haciendo uso de Java open source PHP. La versión que será utilizada se descarga de manera gratuita.
 - Constatar la conexión a internet. En caso no se disponga, realizar la contratación del servicio.

- ❖ Capacitación
 - Capacitación en uso de la plataforma a los promotores de OPC y estadísticos de las comisarías básicas.
 - Exposición de la plataforma y el contenido de los 3 módulos a los coordinadores de las JVSC. Seguido de una inducción en la navegación del módulo II y III.

- ❖ Facilitadores
 - DIRTIC en coordinación con OGTIC, conformarán un equipo de capacitadores a fin de cubrir los requerimientos que demanden las capacitaciones. Asimismo, deberán de proporcionar un cronograma de estas, dependiendo del personal disponible, el orden y turno de las comisarías básicas que serán capacitadas según la división policial a la que pertenecen.

(DIRTIC). Dicho sistema se viene implementando en las comisarías básicas a nivel nacional y su diseño ha tomado aproximadamente 6 meses de programación. Adicionalmente, se ha dispuesto el plazo de un semestre con el fin de validar el contenido, testear y finalmente, realizar pruebas piloto en determinadas comisarías de Lima Metropolitana.

❖ Equipo de evaluación

- Se conformará una comisión intersectorial con representantes de las direcciones y oficinas interesados en los resultados que se obtienen de la plataforma digital. Esta comisión estará liderada por la Dirección de Participación Ciudadana de la PNP y MININTER. La labor que asumirá esta comisión radica en evaluar la correcta implementación de la plataforma, identificando el uso que se le da en comisaría básicas y entrevistando a coordinadores de JVSC para identificar la usabilidad de la herramienta web.

Habiendo descrito estos 5 elementos, en la siguiente tabla, se muestra a detalle los montos de los principales conceptos por equipo y personal:

Tabla 17. Presupuesto del proyecto de innovación

Concepto	Costo Mensual	Cantidad	Costo Semestral	Presupuesto total
Programación de la plataforma	6,000	2	72,000	72,000
Mantenimiento de la plataforma	1,500	5	7,500	7,500
Materiales de capacitación	200	133	26,600	26,600
Capacitación a facilitadores ²⁸	-	-	-	-
Facilitadores y equipo de evaluación ²⁹	-	-	-	-
Total				106,100

Elaboración Propia

Es necesario señalar que no todos los elementos señalados en la tabla 17 representan costos adicionales, puesto que la disponibilidad de computadoras y conexión a internet es proporcionada por el MININTER. De igual forma, los facilitadores y el equipo de evaluación están integrado por funcionarios públicos que pertenecen a direcciones y/o oficinas del sector, y están prestando servicio en cumplimiento de sus funciones.

De esta forma, los gastos se concentran en los tres primeros conceptos detallados en la tabla N° 17. El primero corresponde a la programación de la plataforma y para ello se ha

²⁸ No se requiere contratar a personal externo para que realice capacitaciones a los facilitadores.

²⁹ Los facilitadores y el equipo de evaluación son funcionarios públicos que laboran en las oficinas y direcciones que forman parte de la comisión intersectorial. Entre sus funciones, destaca el monitoreo y evaluación del correcto funcionamiento de herramientas web. En ese sentido, no se necesitará presupuesto para contratar a personal.

previsto la contratación de dos programadores. Usando los costos de la experiencia del SIUP en el MININTER, cada programador recibirá una remuneración mensual de S/. 6,000 por el periodo de 6 meses. En ese periodo de tiempo debe culminarse la programación de la plataforma y la prueba piloto testeando la herramienta digital en las comisarías de Cercado de Lima³⁰. Una vez que se tiene validada la plataforma, se prescinde del requerimiento de contratación de programadores y la herramienta pasa a manos del responsable técnico³¹. No obstante, se dispone de un monto presupuestal para el mantenimiento de la plataforma (segundo concepto de la tabla N° 17) a fin de que uno de los programadores pueda acudir y realizar las prueba y mejoras que se requieran.

El ultimo concepto que requiere de presupuesto es el material de capacitación. Teniendo la plataforma, se requiere realizar capacitaciones a los usuarios de este (promotores de OPC). Para ello, el presupuesto está destinado para el traslado de los capacitadores mas no para la elaboración de guías y material didáctico³². Ello comprende el traslado desde el Ministerio del Interior a la comisaría.

El primer gasto por concepto de traslado para realizar las capacitaciones se da en las comisarías donde se efectuarán las pruebas piloto. Se tiene previsto realizar 2 visitas a cada comisaría básica. Posteriormente en una segunda etapa, las capacitaciones se efectuarán de manera presencial en las comisarías básicas de Lima Metropolitana (113) y Callao (20). En una tercera etapa en el mediano plazo, se proyectaría realizar capacitaciones a través de video conferencia previa coordinación. En caso alguna de las dependencias policiales no cuenta con acceso a internet, se solicitará apoyo a las divisiones policiales para que proporcionen sus instalaciones.

Habiendo expuesto los costos que genera la programación e implementación de la plataforma, un último punto a destacar es la rentabilidad del proyecto de innovación. El monto propuesto para invertir en la plataforma no generará ingresos adicionales para el Sector Interior. En su lugar, generará información que servirá de insumo para las autoridades del sector en la toma de decisiones -basada en evidencia- en materia de estrategia de prevención y acercamiento con la comunidad.

Vale decir, con la disponibilidad de datos, se podrá realizar análisis estadístico para la elaboración de indicadores compuestos que permitan clasificar e interpretar la pertinencia de las JVSC. De esta forma, la autoridad policial podrá identificar las JVSC que más contribuyen en las labores de la seguridad ciudadana; las que no, deberá formularse

³⁰ En base al trabajo de campo realizado, las comisarías de Palomino y Cotabambas mostraron particular predisposición para ser partícipes de las pruebas piloto de la plataforma.

³¹ La Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del MININTER (OGTIC).

³² Dicho material será proporcionado por medios digitales y será remitido por correo institucional a las dependencias policiales.

estrategias buscando afianzar compromiso o en su defecto, buscar nuevos integrantes y proceder con la reestructuración de la JVSC que menos apoyan. Así, el valor agregado de la plataforma será la optimización del trabajo que vienen realizando los promotores de las OPC.



Capítulo V: Conclusiones

- El presente proyecto de innovación ha permitido dimensionar el problema de la deficiente gestión de la información sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú. Ante esta situación, no hay control de la funcionalidad y las actividades que desarrollan las JVSC, siendo impedimento para medir su efectividad en favor de la seguridad ciudadana. Además, hay una ausencia en el recojo de información, haciendo que la toma de decisiones de parte de las autoridades de las regiones y divisiones policial sea en base a la experiencia mas no en la evidencia.
- La identificación del problema público permitió indagar e identificar las tres causas de mayor relevancia. La primera es la ausencia de un sistema de monitoreo de las actividades y funciones de las JVSC. El control de las JVSC se limita al plano contable de las JVSC a través del SIRVECINAL, mientras que las actividades se registran en notas informativas en físico, siendo almacenadas en el archivo de cada comisaría sin que se procese la información. De esta forma, las OPC vienen trabajando con los insumos que se encuentran a su alcance.
- La segunda causa analizada apunta al recorte de las actividades en la práctica policial de las funciones normadas de las JVSC. La situación de las JVSC revela que son el programa preventivo comunitario impulsado por la PNP con mayor presencia a nivel nacional; no obstante, no se le da la debida importancia. Se reduce sus funciones a ser únicamente acompañantes de patrullaje o invitados a las actividades cívicas, dejando de lado la opción de colaborar en la elaboración de estrategias de seguridad ciudadana en favor de su jurisdicción.
- Respecto a la tercera y última causa, señala la deficiente especialización del personal policial en la labor comunitaria con las JVSC y en el manejo de sistemas (software) y la administración de la información. En base a la investigación realizada, puede concluirse que los efectivos policiales asignados a las OPC para desempeñar labores comunitarias no cuentan con una especialización, en su lugar, son asignados por criterios ajenos a la formación profesional. Adicionalmente, la alta rotación del personal suele generar desabastecimiento de personal, limitando la capacidad operativa, descuidando la articulación con las JSVC. Asimismo, el

manejo de sistemas e información es algo que suele delegarse al personal estadísticos, haciendo que los promotores prescindan de dichos conocimientos. Por tanto, estas condiciones repercuten de manera negativa en la imagen que transmite la PNP en la labor comunitaria.

- A partir del análisis de las causas y la jerarquización de estas, dio como resultado la elección de la primera causa. De esta forma, hizo posible la reformulación del problema y la identificación del desafío de innovación que el proyecto innovación buscaba atacar, planteando la siguiente interrogante: ¿Cómo se puede mejorar el sistema monitoreo de las actividades y funciones que desarrollan las JVSC para adecuada gestión de la información?
- De la interrogante se desprende los elementos necesarios para identificar los componentes de la Plataforma de Monitoreo Vecinal (PLAMOVE). En la priorización de las ideas, el factor tecnológico resulto ser el más adecuado acorde a la problemática identificada. De esta forma, el prototipo se diseñó como una solución tecnológica, con una estructura compuesta por tres componentes: un primer módulo de indicadores; el segundo como repositorio de acuerdos, documentos de gestión y la calendarización de las actividades; y el tercer y último modulo, un banco de preguntas.
- El acceso al prototipo implica validar información de la comisaría y proceder a registrar los integrantes de cada JVSC, detallando datos personales de cada miembro. Acto seguido, se habilita el acceso a la “home page” de los módulos. El primer módulo contiene un total de 13 variables, entre dicotómicas, categóricas y numéricas. Estas se vinculan a las funciones que desempeñan diariamente cada JVSC y que están normadas en el manual de las JVSC. La información es de carácter reservado y tienen acceso el promotor de OPC responsable para ingresar información y las DIVPOLs e Inspectoría General de la PNP para monitorear la información que ha sido cargada en la plataforma.
- Respecto a los dos modulo siguientes, ambos son de libre acceso para visualizar y descargar información; no obstante, no pueden cargar información. El segundo modulo solo está habilitado para descargar documentación afín a la labor comunitaria y visualizar las actividades semanales; el tercero, contiene 7 bloques de preguntas y un enlace de “sugerencias y/o consultas”. Este último tiene como fin absolver las dudas o recepcionar propuesta que puedan formular las JVSC.

- Es necesario señalar que el proceso de construcción del prototipo uso como ejemplo iniciativas tecnológicas emprendidas desde el Sector Interior, destacando el Sistema de Unidades Policiales (SIUP). Por lo tanto, PLAMOVE uso elementos del SIRVECINAL para el primer módulo; mientras que el SIUP sirviendo de ejemplo para visualizar la página de acceso a la plataforma, al igual que la “home page”. De esta forma, permite concluir que el diseño del prototipo no surgió de la especulación e imaginación, sino de sistemas funcionales ya implementados y son precedentes para futuras iniciativas tecnológicas.
- Por otra parte, es importante pensar en la aceptación que esta iniciativa tecnológica pueda tener en los actores que se verían beneficiados. Por tanto, a partir del análisis de deseabilidad realizado permite concluir que PLAMOVE surge como respuesta a una necesidad real de información, no solo reconocida por parte de la autoridad policial, también lo es para las JVSC. La información cargada a la plataforma proveerá del insumo necesario para la toma de decisiones en base a la evidencia y no al supuesto o expertiz de la autoridad policial de turno, sirviendo así, de línea de base a políticas que vienen siendo implementadas. Además, al constituir PLAMOVE como un canal informativo, genera mayor predisposición de parte de las JVSC.
- Respecto a la factibilidad del prototipo de innovación, este se enmarca en la Política Nacional de Gobierno Digital, la misma que dispone hacer uso de las tecnologías digitales con el fin de crear valor público. Por tal motivo, en cumplimiento al mandato, junto a la predisposición de las personas que accedieron a ser entrevistas y que están a favor de producir herramientas digitales, es factible la implementación del prototipo. En cuanto a la temporalidad para la implementación de la solución digital, está proyectado su diseño e implementación de la prueba piloto en las Comisarías de Cotabambas y Palomino en un periodo de tiempo de un año. De esta forma, se podrá realizar los ajustes que se requieran o los permisos que deberán solicitarse; de igual forma, pueden calendarizarse para evitar contratiempos y establecer responsables para su cumplimiento.
- Un elemento relevante para viabilizar la solución tecnológica es el presupuesto. En base al análisis realizado permite concluir que PLAMOVE tiene opciones de financiamiento desde el sector: por un lado, establecer el prototipo como una actividad dentro de la matriz de cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019 – 2023. Por otro lado, el financiamiento puede provenir del

redireccionamiento de la partida presupuestal que recibía el SIRVECINAL. Dado que a mediados del 2019 dejó de funcionar, el presupuesto que se utilizaba puede ser de utilidad para PLAMOVE.

- Por tanto, y a manera de cierre, los análisis realizados a la propuesta evidencian un panorama favorable para que PLAMOVE puede implementarse. Si bien el factor técnico se encuentra cubierto tanto en el diseño de la propuesta como del prototipo, es necesario manejar estrategias provisionales en caso algún elemento de importancia deje de operar. Por ello, la implementación debe garantizar en primer término el respaldo político. Si bien es un avance que los actores que harán uso de PLAMOVE están a favor de este, a nivel dirigencial la toma de decisiones suele ser volátil. Por tanto, es necesario identificar las autoridades con influencia y capacidad de persuadir en favor de PLAMOVE. De tal modo, se garantiza la parte técnica junto al respaldo político.



Bibliografía

Acero, Hugo. (1998). Experiencias Exitosas de Seguridad en Gobiernos Locales. Organización de los Estados Americanos – Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública.

Aguilar, Luis. (1993). La implementación de las políticas. México D.F, Porrúa, p. 37-110.

Ballart, Xavier. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 97. Julio- septiembre, p. 237.

Bardach, Eugene. (1977). The implementation game: what happens after a bill becomes a Law. Cambridge, MIT Press, p. 36-39.

Barzelay, Michael & Cortázar, Juan Carlos. (2004). Estudio de caso 1: Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington D.C: INDES.

Bazzano, M. M. & Pol, L. (2010). Condiciones de producción de las estadísticas criminales en Argentina. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5455/ev.5455.pdf

Bernasconi, Carolina; Otero, Andrés & Surraco, Rodrigo. (2016). Gestión pública y sistemas de información: definición de procesos y herramientas para la toma de decisiones. Santiago de Chile, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2018). Juntas de Vecinos en Chile, 50 años Historia y desafíos de participación. Santiago de Chile, p. 70-80.

Bonnefoy, Juan Cristóbal & Armijo, Marianela. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En: J.G. Richardson (ed.) Handbook of

Theory and Research in Sociology of Education. New York: Greenwood, p. 241-258
Castells, Manuel (1996). La era de la información: economía, sociedad y cultura. 2° edición. Disponible en: https://www.felsemiotica.com/descargas/LA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf

Choo, C. W. (2002). Information Management for the Intelligent Organization. The art of scanning the environment. New Jersey: Information Today Inc., p. 325.

Cohen, Ernesto & Franco, Rolando. (1992). Evaluación de proyectos sociales. En: Siglo Veintiuno Editores. México.

Coleman, J.S. (1990). Foundation of social theory. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 305-306.

CONASEC. (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.de: Ministerio del interior. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2013/05/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>

Dammert, Lucia. (2007). Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. Quito.: Flacso Sede Ecuador. Ciudadanía y Violencia, V. 2.

Davenport, T. (1993). Process innovation: reengineering work through information technology. Boston: Harvard Business School Press.

Defensoría del Pueblo. (2009). Informe Defensorial N° 142. Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente. Lima.

Di Vigilio, Mercedes & Solano, Romina. (2012). Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Buenos Aires: CIPPEC.

Elmore, Richard
(1979). Organizational Models of social Program implementation in Public Policy, vol. 26, N°2.

(1980). Backward Mapping: implementation Research and Policy decision. Political Science Quarterly, vol. 94, N°4.

El País. (1997). Los Frentes de Seguridad Local. Bogotá. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-692292>

Fernández, M., Alcazar, F. & Romero, Pedro. (2007). Una revisión del concepto y evolución del capital social. En: Conocimiento, innovación y emprendedores: Camino al futuro.

Fruhling, Hugo. (2003). Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? Santiago.: Universidad de Chile – Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

(2004). Calles Más Seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina.

GRINDLE, Merilee. (2009). La brecha de la implementación en: Mariñez, Freddy y Gaza, Vidal (2009) “Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación”. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. México.

Hanifan. L.J. (1916). The rural school community center. Annals of American Academy of Political and Social Science, 67: 130-138.

Huaytalla Quispe, Arturo. (2016). El modelo de Policía comunitario desde la experiencia de los comisarios de Lima. Lima, IDL. Recuperado de <https://www.seguridadidl.org.pe/sites/default/files/2016.06.22.%20Informe%20Comisarios.%20Polic%3%ADa%20Comunitaria.%20Final.pdf>

Instituto de Defensa Legal

(2016). El Modelo de Policía Comunitario desde la Experiencia de los Comisarios de Lima. Dificultades y Potencialidades. Lima. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

(2017). Seguridad Ciudadana. Informe Anual 2017. Retrocesos y avances en las Políticas Nacionales y Locales de Seguridad: Diagnostico y Evaluación. Lima

Instituto Nacional de Estadística e Informática

(2016). *Perú: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales*. Lima. Biblioteca Nacional del Perú.

Perú: Censo Nacional de Comisarías 2016. Lima. Biblioteca Nacional del Perú

(2017). *Perú: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales*. Lima. Biblioteca Nacional del Perú.

Perú: Censo Nacional de Comisarías 2017. Lima. Biblioteca Nacional del Perú

Sitio web: <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>

Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid, p.11.

Manso Rodríguez, R. A. (2008). Referencia virtual: un enfoque desde las dimensiones asociadas a la gestión de información. *Ciencias de la Información*, vol. 39, No.2, p. 60.

Márquez Calvo, Jaime & Távara castillo, Gerardo. (2010). *Participación ciudadana y buen gobierno*. Biblioteca Nacional del Perú, Lima

Ministerio del Ambiente. (2015). *Se inicia la capacitación de funcionarios públicos en Ordenamiento Territorial*. Lima. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/2015/07/06/se-inicia-la-capacitacion-de-funcionarios-publicos-en-ordenamiento-territorial/>

Ministerio de Economía y Finanzas

(2015). *Transparencia Económica. Consulta amigable*

(2016). *Transparencia Económica. Consulta amigable*

(2017). *Transparencia Económica. Consulta amigable*

Ministerio del Interior

(2012). *Decreto Legislativo N° 1135-2012-IN. Ley de organización y Funciones del Ministerio del Interior*.

(2013). *Resolución Ministerial N° 1519-2013-IN. Aprobación de la Matriz de monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Diario el Peruano. Recuperado de

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-la-matriz-de-monitoreo-y-evaluacion-del-plan-nacion-resolucion-ministerial-n-1519-2013-in-1015253-1>

(2013). Decreto Supremo N° 002-2013-IN. Aprobación del reglamento de la Ley N° 29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales y establece el “Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana”.

Decreto Supremo N° 010-2013-IN. Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

(2015). Manual de Organización y Funcionamiento de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú. De Dirección General de Seguridad Ciudadana. Recuperado de: <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/16.%20MANUAL%20DE%20JUNTAS%20VECINALES%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA%282%29.pdf>

2017 Decreto Supremo N° 004-2017-IN. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de organización Funcionamiento del Ministerio del Interior. Diario el Peruano. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-n-004-2017-in-1489818-1/>

Estrategia Multisectorial “Barrio Seguro”. Recuperado de <https://www.mininter.gob.pe/sites/default/files/estrategi%20barrio%20seguro.pdf>

Ministerio del Interior de Chile. (1997). Ley N° 19.418, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, Santiago.

Municipalidad Metropolitana de Lima

(2015). Plan Local de Seguridad Ciudadana del Cercado de Lima

(2016). Plan Local de Seguridad Ciudadana del Cercado de Lima

(2017). Plan Local de Seguridad Ciudadana del Cercado de Lima

(2018). Plan Local de Seguridad Ciudadana del Cercado de Lima

Muñoz Márquez, Luis David. (2002). Las personas mayores ante las tecnologías de la información y la comunicación. Estudio valorativo. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 6(1-2), 1-9. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/567/56751267017.pdf>

ONU. (1990). Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Octavo Congreso de las

Naciones Unidas. Cuba. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.asp>
[X](#)

Ordoñez-Matamoros, Gonzalo & Tadlaoui, S & Porras, S & Duarte, J & López, L & Martínez, L & Calderón, G. (2013). Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas. Universidad EXTERNANDO de Colombia. Bogotá.

Ortegón, E. & Pacheco, Juan Francisco & Prieto, Adriana. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: CEPAL.

PACT BRASIL. (2007). Guía de monitoreo y evaluación. Saulo Paulo. Recuperado de http://www.gestionsocial.org/archivos/00000729/Guia_de_Monitoreo_y_Evaluacion.pdf

Pallares, Francesc. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 62. Octubre-diciembre. España.

Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del Análisis de políticas públicas. México D.F. FLACSO, p. 484.

Presidencia del Consejo de Ministros

(2003). Ley N° 27933. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

(2012). Decreto Supremo N° 079-2012-PCM. Decreto Supremo que crea la Escuela Nacional de Administración Pública. Consulta: 09 de septiembre de 2018.

Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2012/DS-079-2012-PCM.pdf>

(2013). Decreto Supremo N° 012-2013-IN. Aprueba Política Nacional del Estado Peruano en Seguridad Ciudadana.

(2013). Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobierno regionales y locales. Lima.

(2014). Decreto Supremo N° 011-2014-IN. Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

PNUD (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. New York. Recuperado de http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774

Policía Nacional de Colombia. (2014). Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la Seguridad Ciudadana". Bogotá. Recuperado de http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2014/Tomos/TOMO%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Policia%20para%20la%20Seguridad.pdf

Policía Nacional del Ecuador

(1995) Proyecto de Creación de Brigadas Barriales. Quito. No publicado.

(2009) Diagnostico de proximidad entre la Policía Comunitaria y la comunidad. Quito: Jefatura de Policía Comunitaria del DMQ. No publicado

Policía Nacional del Perú. (2016). Resolución Directoral N° 1361-2016- DIRGEN/DIRNGI-PNP. Aprobación de Plan Operativo Institucional de la Policía Nacional del Perú para el año fiscal 2017. Lima.

Ponjuán Dante, Gloria (2011). La gestión de información y sus modelos representativos. Valoraciones. Ciencias de la Información, 42(2),11-17. ISSN: 0864-4659. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1814/181422294003>

Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron. (1973). The Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all. University of California Press. Berkeley, California.

Pressman, Jeffrey L. & Wildasky, Aaron. (1984). Implementation. 3° ed., Berkeley. University of California Press.

Putnam, R.D. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. The American Prospect, 13, p. 67-68.

Ramos Ruiz, Cesar A. (2016). Formación académica y capacitaciones fundamentales para el desempeño eficiente de los comisarios de la Policía Nacional del Perú en la gestión de las comisarías. El caso del Rímac en el año 2014. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/8110/RAMOS_RUIZ_CESAR_AMERICO_FORMACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Revuelta Vaquero, Benjamin. (2007). La implementación de las políticas públicas. Colombia: Universidad de La Sabana, 13, p. 135-156

Rekalde, Itziar, & Vizcarra, Maria Teresa, & Macazaga, Ana María. (2014). La Observación Como Estrategia De Investigación Para Construir Contextos De Aprendizaje Y Fomentar Procesos Participativos. Educación XX1, 17(1), undefined-undefined. [fecha de Consulta 30 de Noviembre de 2019]. ISSN: 1139-613X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=706/70629509009>

Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). Metodología de la Investigación Cualitativa. Málaga: Ediciones Aljibe.

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian

(1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives" En: La Implementación de las Políticas Públicas. México D.F, p. 329.

(1983). Implementation and Public Policy, p. 329.

(1993). La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. En: "La Implementación de las Políticas", p. 330.

Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12097/sgp32.pdf>.

Sánchez Otero, M. (2014). Gestión y participación ciudadana: caso juntas de acción comunal. Equidad & Desarrollo (21), 125-143.

SERVIR. (2012). Los Regímenes Laborales en el Perú. Lima, Cap. 2, p. 19, 20, 29, 33. Consulta: 09 de septiembre de 2018. Recuperado de <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20EI%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>

Suárez Alfonso, A., Cruz Rodríguez, I., & Pérez Macías, Y. (2015). La gestión de la información: herramienta esencial para el desarrollo de habilidades en la comunidad

estudiantil universitaria. Revista Universidad y Sociedad [seriada en línea], 7 (3). pp. 72-79. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/>

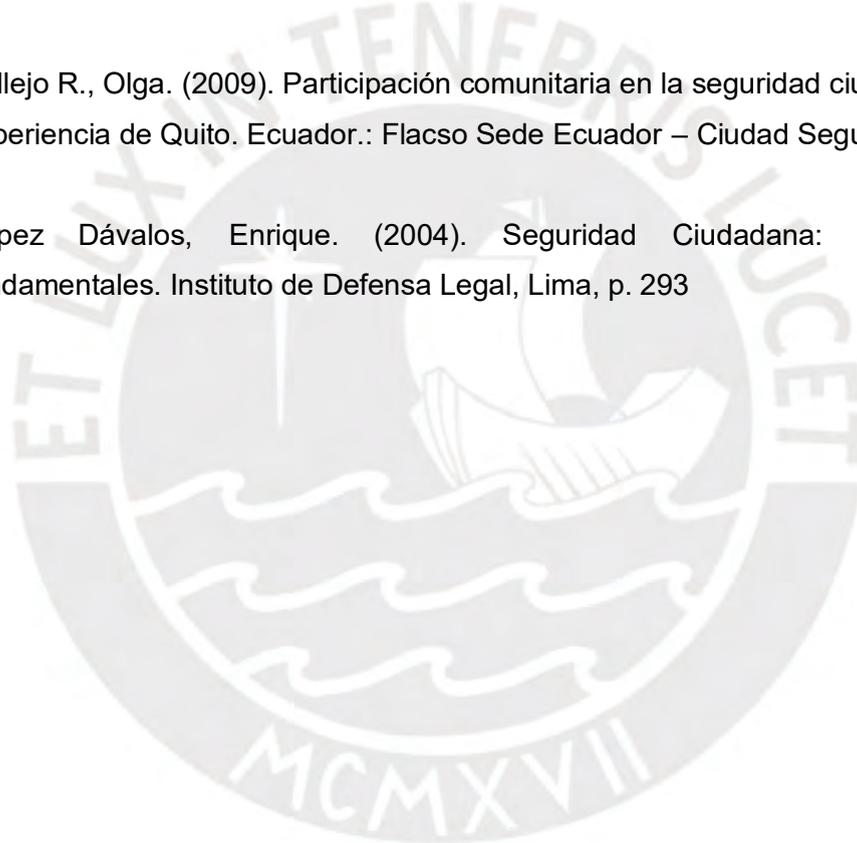
Subirats, Joan. (1994). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, p. 41.

UNICEF-CIPPEC. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. 1 ed. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>

Valdiviezo del Carpio, Mitchell. (2013). La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. En: Gestión Pública y Desarrollo, Lima.

Vallejo R., Olga. (2009). Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito. Ecuador.: Flacso Sede Ecuador – Ciudad Segura N° 34.

Yépez Dávalos, Enrique. (2004). Seguridad Ciudadana: 14 lecciones fundamentales. Instituto de Defensa Legal, Lima, p. 293



Anexos

Anexo 1

Dimensiones	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas
Dimensión 1: ¿Cuál es la situación de la gestión de la información sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la región policial Lima?	Describir la situación de la gestión de la información sobre las JVSC en la región policial Lima	<i>La gestión de la información sobre las JVSC presenta limitaciones pues solo se posee un único sistema de información (SIRVECINAL) el cual solo recoge información a nivel contable de los integrantes de cada junta, dejando de lado la información referida a la funcionalidad y las actividades. Esta se registra en físico, en notas informativas y se almacena en los archivadores de cada OPC, sin la opción de ser utilidad.</i>	<i>Manual de Organización y Funcionamiento de Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana Promovidas por la Policía Nacional del Perú 2015</i> <i>Promotores de OPC</i>	<i>Revisión documental</i> <i>Entrevistas semi estructuradas</i>
Dimensión 2: ¿Cuál es el alcance de la gestión de la información en las comisarías básicas sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la Región Lima?	Determinar el alcance de la gestión de la información en las comisarías básicas sobre las JVSC en la región policial Lima	<i>EL SIRVECINAL siendo el único sistema que se dispone para el manejo de la información está presente en el total de comisarías en la REGPOL Lima que cuanta con conexión a internet. Cada una recurre a la contabilidad registrándose en el sistema. No obstante, a mediados del 2019 dicho sistema fue desactivado y en la actualidad cada comisarías administra su información a criterio de la autoridad policial.</i>	<i>Microdatos de INEI</i> <i>Dirección de Participación Ciudadana - PNP</i>	<i>Revisión de base de datos del Censo Nacional de Comisarías.</i>
Dimensión 3: ¿Qué razones explican la deficiente gestión de la información sobre las juntas vecinales de seguridad ciudadana en la Región Policial Lima?	Describir las razones que explican la deficiente gestión de la información sobre las JVSC en la Región Policial Lima	Se carece de un sistema que recoja, organice y almacene la información relevante respecto a la contabilidad, funcionalidad y actividades que realizan las JVSC existentes. Ello se refuerza con el recorte en la actividad práctica policial de las funciones de las JVSC y por la ausencia de la profesionalización del personal policial. Asimismo, la labor preventiva no es prioridad en el servicio policial pues se prioriza el patrullaje y los operativos de intervención. De esta forma, se deja de lado las estrategias comunitarias y todas las acciones que ello implica.	<i>Integrantes de JVSC</i> <i>Promotores de OPC</i> <i>Dirección de Participación Ciudadana - MININTER</i>	<i>Entrevista semi estructuradas</i>
Dimensión 4: ¿Qué recomendaciones formulan los actores policiales para mejorar la gestión de la información sobre las JVSC de la REGPOL lima?	<i>Identificar las recomendaciones formuladas por los actores policiales para mejorar la gestión de la información sobre las JVSC en la Región Policial Lima</i>	Desde el Sector Interior, surge la necesidad de disponer de una herramienta digital con la capacidad suficiente que permita monitorear a las JVSC y a su vez, facilite la captación de la información, su almacenamiento y la opción para cargar documentación que certifique las actividades y funciones que desarrollan las JVSC y que permita informar a los usuarios que accedan a dicho medio digital. Ello puede lograrse con una alternativa digital que cuente con los requerimientos necesarios para una adecuada gestión de la información.	<i>Coordinadores de JVSC</i> <i>Promotores de OPC</i> <i>Dirección de Participación Ciudadana - MININTER</i> <i>División de Estadística - PNP</i> <i>Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones - PNP</i>	<i>Entrevista semi estructuradas</i>

Anexo 2

Guía de entrevista a funcionarios de MININTER

El motivo de la presente entrevista es recopilar información respecto al Sistema de Gestión de Monitoreo de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú, en el marco del Plan nacional de Seguridad Ciudadana. Es de mi interés sistematizar los procesos internos y que estos sirvan de insumo para la investigación que vengo realizando con motivo de la tesis de maestría. Por ello, desearía conocer, desde su posición como director de la Dirección de Participación Ciudadana el trabajo que ha venido desarrollándose con las Juntas Vecinales. Esta entrevista será grabada con el fin de analizar la información posteriormente. La grabación servirá únicamente para contar con un registro transcrito de la entrevista y para uso netamente académico. En este sentido, garantizamos que no se divulgará el audio, a menos que se cuente con su consentimiento ¿Tiene alguna pregunta o duda sobre lo dicho? ¿Está de acuerdo con que se le grabe? ¿Le parece bien si comenzamos con la entrevista?

[Luego de la parte introductoria iniciar la grabación de la entrevista.]

I. Conociendo al entrevistado

1. Me indica su nombre completo y el puesto que ocupa en la dirección.
2. ¿Cuándo se creó la Dirección de Participación Ciudadana?
3. ¿Cómo se encontraba la dirección cuando asumió con director? ¿Qué fortalezas poseía y que dificultades enfrentaba?

II. Trabajo con las Juntas Vecinales

4. ¿Qué funciones cumple la dirección?
5. ¿De cuánto personal disponen para la realización de cada función?
6. ¿Alguna de estas funciones involucra a las Juntas Vecinales? ¿De qué forma?
7. ¿Con que frecuencia se desarrollan actividades que involucran la participación de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana?
8. ¿Se lleva un registro de las actividades y funciones que desarrollan con las Juntas Vecinales? ¿Por qué?
9. Al ser Juntas Vecinales promovidos por la PNP, ¿Se realiza coordinaciones directas con la entidad? ¿De qué tipo?
10. Además de coordinar con la policía, ¿Realizan coordinaciones intersectoriales con otros sectores o direcciones para el trabajo desarrollado con Juntas Vecinales?

III. Sistema de Monitoreo

11. ¿Cuál es la utilidad del SIRVECINAL para el trabajo que se realiza con las Juntas vecinales?
12. En la dirección, ¿tienen acceso directo al SIRVECINAL? ¿Por qué?
13. En la actualidad, ¿dispone de algún sistema o base de datos alternativa que permita sistematizar las actividades que desarrollan con las Juntas Vecinales? ¿podría describirlo? ¿qué tipo de información recoge? Ejemplifique
14. Desde su posición, ¿Qué opinión le merece el sistema de monitoreo de las juntas vecinales? ¿por qué?
15. Desde su dirección u otra, ¿se han planteado realizar modificatorias al sistema de monitoreo de las juntas vecinales? ¿Por qué?

IV. Apreciación del trabajo con Juntas Vecinales

16. ¿Qué fortalezas y debilidades encuentra en el trabajo que viene desarrollándose con las Juntas Vecinales?
17. En cuanto al trabajo con la PNP, ¿Qué fortalezas y debilidades puede identificar a partir del trabajo que viene desarrollándose en conjunto con la PNP?
18. A partir de lo conversado, ¿tiene alguna reflexión que aportar?



Anexo 3

N°	Entrevistado	Nombres	Cargo	Área/Dirección	Institución	Perfil	Entrevista
1	Entrevistado 1	Alexis Patiño-Patroni	Director	Dirección de Participación Ciudadana	Mininter	Funcionario Mininter	Realizada
2	Entrevistado 2	Jorge Vallejo Castello	Analista de campo	Dirección de Participación Ciudadana	Mininter	Funcionario Mininter	Realizada
3	Entrevistado 3	Herberth Amez Sora	Coordinador	Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana de Cercado de Lima	JVSC	Integrante de JVSC	Realizada
4	Entrevistado 4	Luis Alberto Rabines Bernal	Coordinador	Junta Vecinales de Seguridad Ciudadana de la Comisaría PNP de Palomino	JVSC - Palomino	Integrante de JVSC	Realizada
5	Entrevistado 5	Subof. Superior PNP Franklin Rodas Rubio	Jefe	Oficina de Participación Ciudadana de la Comisaría PNP de Palomino	PNP	Autoridad Policial	Realizada
6	Entrevistado 6	May. PNP Eduardo Morales Alva	Comisario	Comisaría PNP de Palomino	PNP	Autoridad Policial	Realizada
7	Entrevistado 7	Subof. Primera Técnico PNP Manual Jesús Cáceres Campaña	Técnico Superior	Comisaría PNP de Cotabambas	PNP	Autoridad Policial	Realizada
8	Entrevistado 8	Subof. Superior PNP Juan Rincón	Jefe	Comisaría PNP de Cotabambas	PNP	Autoridad Policial	Realizada
9	Entrevistado 9	Cmte. Carlos Alberto Aguilar Diaz	Comisario	Comisaría PNP de Cotabambas	PNP	Autoridad Policial	Realizada

Anexo 4

Gasto en "reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana" (PIM), 2015-2017 (millones S/.)			
	2015	2016	2017
Lima	53.57	50.08	49.47
Miraflores	29.85	39.73	45.31
San Isidro	30.12	41.69	40.58
Santiago de Surco	36.25	39.94	33.21
San Borja	19.08	21.01	25.62
La Victoria	0.11	7.04	21.78
Comas	4.52	6.29	19.32
Vitarte	14.86	15.82	15.53
San Martín de Porres	7.19	8.10	14.30
La Molina	11.43	13.67	13.94
Puente Piedra	7.82	7.88	12.76
Independencia	2.69	3.54	12.18
Surquillo	7.48	7.39	11.63
San Miguel	12.32	12.01	11.53
Lurigancho	14.60	12.29	11.34
San Juan de Miraflores	12.30	14.14	11.21
Los Olivos	13.71	11.45	10.27
Jesús María	9.77	9.45	10.00
San Juan de Lurigancho	11.53	10.09	8.47
Lurín	9.70	8.63	8.36
Pueblo Libre	5.78	7.96	6.91
Santa Anita	5.87	5.95	6.72
Villa María del Triunfo	3.85	4.71	5.88
Lince	4.90	4.34	5.03
Magdalena del Mar	4.52	4.06	5.01
Chorrillos	4.12	4.70	4.60
Pachacamac	3.55	4.61	3.94
Villa el Salvador	2.82	3.03	3.81
Barranco	5.13	3.37	3.77
El Agustino	4.61	3.73	3.47
Rímac	2.89	3.58	3.41
Carabaylo	2.52	2.58	3.30
Punta Hermosa	3.27	3.22	2.25
Chaclacayo	1.29	1.50	2.11
Breña	0.97	1.69	1.92
San Bartolo	1.80	1.57	1.84
San Luis	1.78	2.09	1.82
Cieneguilla	1.82	1.80	1.67
Ancón	0.96	1.89	1.43
Santa Rosa	0.45	0.50	0.79
Santa María del Mar	0.76	0.73	0.76
Punta Negra	0.45	0.87	0.67
Pucusana	0.41	0.53	0.61

Fuente: Consulta amigable- MEF. Elaboración propia.

Anexo 5

Distritos de Lima Metropolitana	N° Comisarías Básicas, 2017
Lima	10
San Juan de Lurigancho	9
Rímac	6
Villa María del Triunfo	6
Comas	5
El Agustino	5
Ate	4
Chorrillos	4
San Juan de Miraflores	4
Carabaylo	3
Independencia	3
La Molina	3
La Victoria	3
Los Olivos	3
Lurigancho	3
Puente Piedra	3
San Luis	3
San Martín de Porres	3
Santiago de Surco	3
Breña	2
Miraflores	2
san Borja	2
San Isidro	2
San Miguel	2
Villa el Salvador	2
Pachacamac	2
Ancón	1
Barranco	1
Chaclacayo	1

Fuente: CENACOM. Elaboración propia.