

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Análisis de los problemas en la implementación de la Estrategia
Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos,
Cercado de Lima, durante el período 2017 - 2020

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública que presenta:

Melissa Andrea Gonzales Medina

Asesor:

Tracy Alexandra Prieto Barragán

Lima, 2021

Informe de Similitud

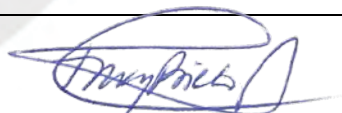
Yo, Tracy Alexandra Prieto Barragán, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada “Análisis de los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, Cercado de Lima, durante el período 2017-2020” de la autora Melissa Andrea Gonzales Medina; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 22/07/2022.

-He revisado con detalle dicho reporte y la tesis o Trabajo de Investigación, y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 13 de diciembre de 2022.

Apellidos y nombres de la asesora: Prieto Barragán, Tracy Alexandra	
DNI:41875993	Firma: 
ORCID:0000-0003-2063-4687	

Resumen

En el Perú y en general en toda América Latina, la delincuencia ha traído consecuencias negativas a nivel social y económico. Pese a que se han ejecutado políticas de seguridad ciudadana, se evidencia que los diseños de dichas políticas públicas carecen de un real diagnóstico lo que ha generado problemas en su implementación.

La presente investigación tiene como objetivo analizar los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020. Para el análisis se tomará en cuenta la propuesta teórica de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), que propone analizar los problemas en la implementación a partir de la normativa estructural, el presupuesto, la participación de actores involucrados sean políticos y sociales, la voluntad política y eventos coyunturales; conjuntamente con la mirada de Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) que sugiere analizar dicha problemática desde la estructura organizacional, objetivos, recursos, capacidades, actores, intereses y las decisiones tomadas. Finalmente se darán a conocer las oportunidades de mejora.

La investigación tiene un enfoque cualitativo y el diseño de la investigación es un estudio de caso. La investigación concluyó que los problemas identificados durante la gestión de la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, tienen su origen en la falta de un diagnóstico técnico real al momento de diseñar la estrategia. A partir de ello se evidencian que los objetivos son muy generales y no están aterrizados en planes de trabajos y metas dependiendo de la zona, en este caso Barrios Altos, además que, no se cuenta con un presupuesto. Finalmente, no hay respaldo político a la EMBS, se identifica una alta rotación de personal no especializado. Los dirigentes de las juntas vecinales no observan un trabajo articulado entre los diversos actores y sectores que permita la intervención de los programas sociales y mucho menos de la Policía y Serenazgo.

Palabras claves: Política Pública, Estrategia Multisectorial, diseño, implementación, problemas.

Abstract

In Peru and in general throughout Latin America, crime has had negative consequences on a social and economic level. Despite the fact that citizen security policies have been implemented, it is evident that the designs of these public policies lack a real diagnosis, which has generated problems in their implementation.

The present research aims to analyze the problems in the implementation of the Safe Neighborhood Multisectoral Strategy in the Barrios Altos area, Cercado de Lima, during the period 2017 - 2020. For the analysis, the theoretical proposal of Jaime, Dufour will be taken into account, Alessandro and Amaya (2013), who propose to analyze the problems in the implementation based on the structural regulations, the budget, the participation of political and social actors involved, the political will and conjunctural events; Together with the gaze of Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) that suggests analyzing this problem from the organizational structure, objectives, resources, capacities, actors, interests and the decisions made. Finally, opportunities for improvement will be announced.

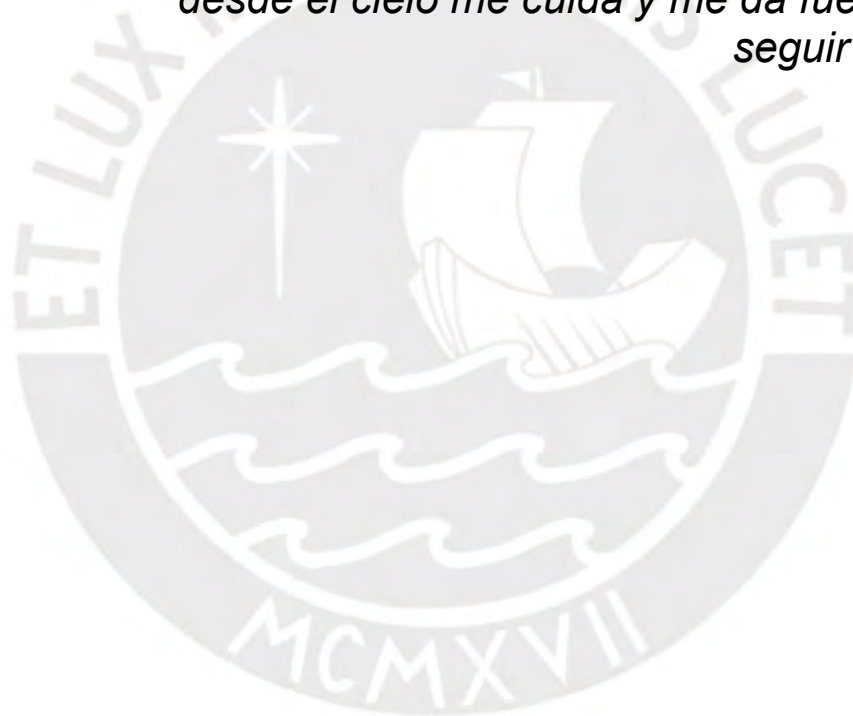
The research has a qualitative approach and the research design is a case study. The research concluded that the problems identified during the management of the implementation of the Barrio Seguro Multisectoral Strategy in the Barrios Altos area, have their origin in the lack of a real technical diagnosis at the time of designing the strategy. From this it is evident that the objectives are very general and are not grounded in work plans and goals depending on the area, in this case Barrios Altos, in addition, there is no budget. Finally, there is no political support for the EMBS, a high rotation of non-specialized personnel is identified. The leaders of the neighborhood councils do not observe an articulated work between the various actors and sectors that allows the intervention of social programs, much less of the Police and Serenazgo.

Keywords: Public Policy, Multisectoral Strategy, design, implementation, problems.

Keywords: Public Policy, Multisectoral Strategy, design, implementation, problems.

Dedicatoria

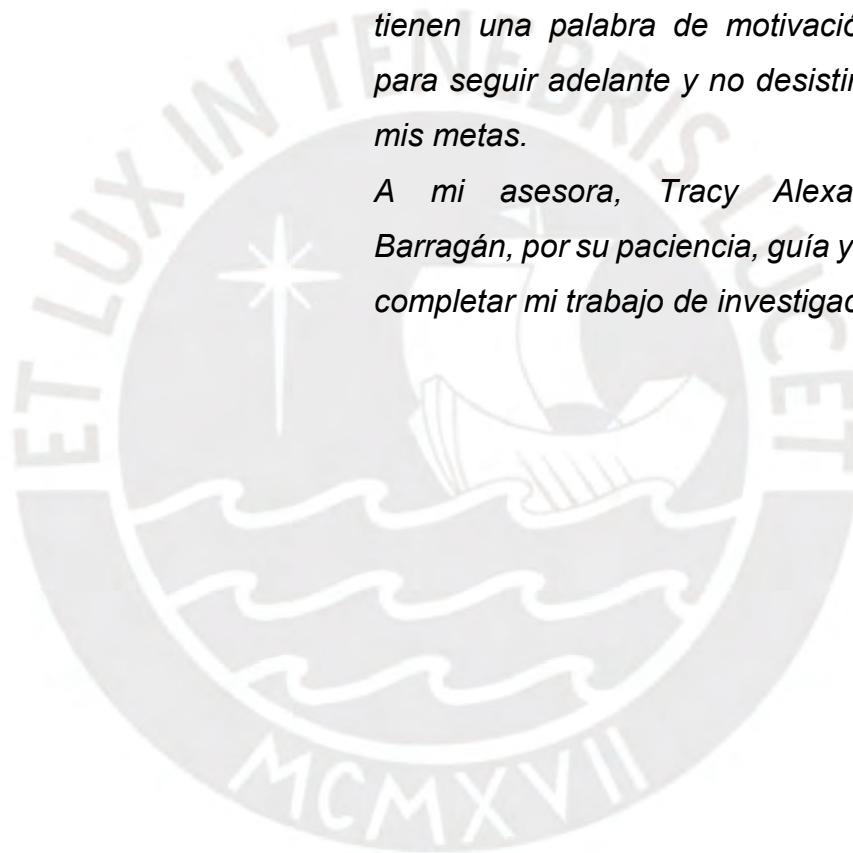
*A mi hija, Andrea Violeta, mi motor, mi fuerza.
A mi hermana Chavely quien dejó un gran vacío
en mi corazón por su pronta partida, pero sé que
desde el cielo me cuida y me da fuerzas para
seguir adelante.*



Agradecimientos

A mis Padres Alvino Gonzales Talavera y Margarita Medina Montero porque siempre tienen una palabra de motivación hacia mí, para seguir adelante y no desistir en alcanzar mis metas.

A mi asesora, Tracy Alexandra Prieto Barragán, por su paciencia, guía y empuje para completar mi trabajo de investigación.



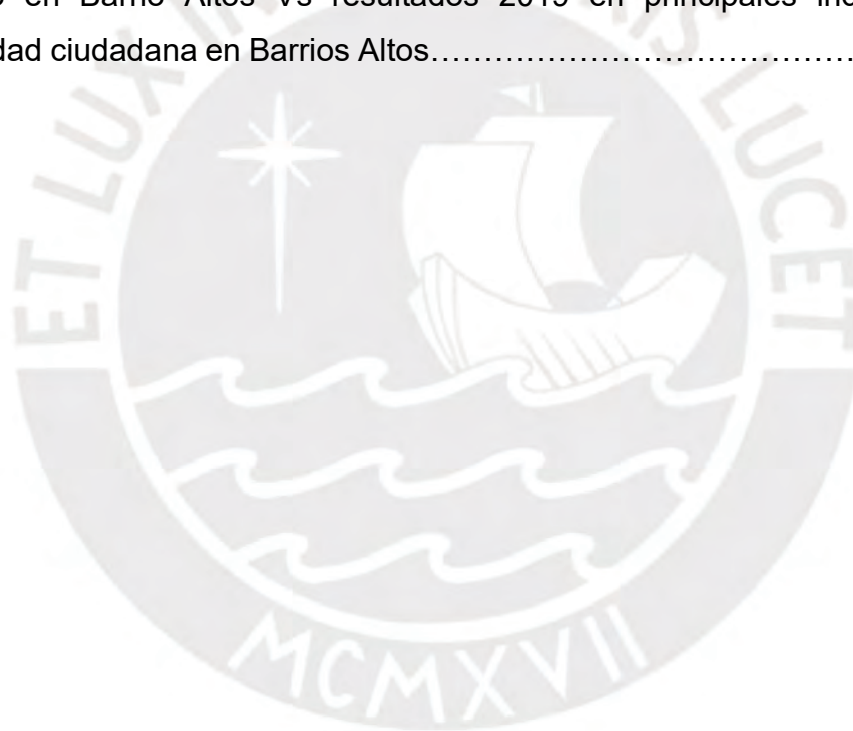
Índice

Informe de Similitud	ii
Resumen	iii
Abstract	iv
Dedicatoria	v
Agradecimientos	vi
Índice	vii
Lista de Tablas	ix
Lista de Figuras	x
Lista de Acrónimos	xi
Introducción	1
CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	5
1.1. Marco Teórico	5
1.1.1. Políticas públicas	5
1.1.2. Ciclo de las Políticas Públicas	6
1.1.3. Políticas públicas en seguridad Ciudadana	11
1.1.3.1. Implementación de estrategias multisectoriales en Seguridad Ciudadana	13
1.2. Estado de la Cuestión	16
1.2.1. Estudios sobre políticas en seguridad ciudadana en América Latina	16
1.2.2. Estudios sobre estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana	19
1.2.3. Estudios sobre problemas en la gestión de la implementación de estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana en América Latina	21
CAPÍTULO II: LA ESTRATEGIA MULTISECTORIAL BARRIO SEGURO	26
2.1. Creación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro	27
2.2. Objetivos de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro	28
2.3. Ejes de Intervención de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro	29
2.4. Factores de Riesgo, Políticas, Programas y Sectores	29
2.5. Fases de la Estrategia	32
2.6. Plan de Monitoreo Barrio Seguro 2019	35
2.6.1. Cobertura del Plan de Monitoreo	36
CAPÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA MULTISECTORIAL BARRIO SEGURO EN LA ZONA DE BARRIOS ALTOS	39

3.1. Caracterización de Barrios Altos	39
3.2. Implementación de la EMBS en Barrios Altos	44
CAPÍTULO IV: PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA IMPLEMENTACIÓN MULTISECTORIAL BARRIO SEGURO EN LA ZONA DE BARRIOS ALTOS	66
4.1. Problemas registrados durante la implementación de la EMBS.....	66
4.1.1. Problemas en la implementación desde la normativa estructural	66
4.1.2. Problemas de Presupuesto durante la implementación.....	70
Recursos humanos	70
4.1.3. Problemas con la participación de actores sociales y/o políticos durante la implementación.....	73
4.1.4. Problemas de falta de voluntad política y eventos coyunturales durante la implementación.....	77
4.2. Oportunidades de mejora en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos.....	83
4.2.1. Oportunidad de mejora en la normativa estructural de la EMBS	83
4.2.2. Oportunidad de mejora en la asignación de recursos humanos durante la implementación.....	85
4.2.3. Oportunidad de mejora en la asignación de presupuesto durante la implementación.....	86
4.2.4. Oportunidad de mejora en la participación de actores sociales y/o políticos durante la implementación	86
4.2.5. Oportunidad de mejora en la voluntad política y eventos coyunturales durante la implementación.....	88
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	90
5.2.1. A nivel de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos	92
5.2.2. A nivel de investigaciones complementarias	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
ANEXOS.....	104

Lista de Tablas

Tabla 1: Estructura de análisis de los problemas de implementación.....	10
Tabla 2: Identificación de entrevistados.....	26
Tabla 3: Políticas, programas y servicios que brinda el Estado de acuerdo a los factores de riesgo identificados por la EMBS.....	30
Tabla 4: Funciones de los equipos de la EMBS.....	36
Tabla 5: Objetivos e Indicadores para Línea de Base de BS Barrios Altos.....	48
Tabla 6: Beneficiarios por sector en Barrios Altos.....	57
Tabla 7: Línea de Base de diagnóstico de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrio Altos Vs resultados 2019 en principales indicadores de seguridad ciudadana en Barrios Altos.....	62



Lista de Figuras

Figura 1: Etapas de Intervención de Barrio Seguro.....	34
Figura 2: Mapa de Barrios Altos.....	40



Lista de Acrónimos

ADEX: Asociación de Exportadores

CEM: Centro Emergencia Mujer

CENFOTUR: Centro de Formación en Turismo

CETEMIN: Centro Tecnológico Minero

CODISEC: Comisión Distrital de Seguridad Ciudadana

CPV: Censo Poblacional de vivienda

DEVIDA: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas

DIGERD: Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional de Salud

DIRIS: Dirección de Redes Integradas de Salud

DS: Decreto supremo

EMBS: Estrategia Multisectorial Barrio Seguro

IDH: Informe Regional de Desarrollo Humano

IFB: Certus

INCN: Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas

INDAGA: Observatorio Nacional de Política Criminal

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

INPE: Instituto Nacional Penitenciario

MININTER: Ministerio del Interior

MINJUS: Ministerio de Justicia

MINSA: Ministerio de Salud

MTT: Mesa técnica Territorial:

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OPC: Oficina de Participación Ciudadana

PEA: Población Económicamente Activa

PNP: Policía Nacional del Perú

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POA: Plan Operativo Anual

PRONABEC: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo

PRONAPRED: Programa Nacional de Prevención del Delito

SENATI: Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial

SINASEC: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

TECSUP: Instituto de Educación Superior en Perú

UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local

UNMSM: Universidad Nacional Mayor de San Marcos



Introducción

En Latinoamérica, el crimen organizado, narcotráfico y otros delitos como lavado de dinero, trata de personas y la corrupción, han ocasionado un impacto negativo en la sociedad y la economía de los países, generando el quiebre de la institucionalidad y la destrucción de las familias (Noriega y Doria; Velarde, 2020). El Informe Regional de Desarrollo Humano “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” (2013) reveló que si bien en la última década ha existido un crecimiento económico a su vez también ha existido una expansión del delito. Es decir, que si bien es cierto se han producido algunas mejoras sociales, la región a nivel mundial sigue siendo desigual e insegura dado que se registran cerca de 100 mil asesinatos al año, llegando a superar un millón de asesinatos entre 2000-2010. En ese sentido, se han implementado políticas sobre seguridad ciudadana, sin embargo, muchos de los programas y estrategias carecen de una adecuada implementación. Específicamente, en el caso peruano son pocas las investigaciones sobre seguridad ciudadana. Podemos destacar la investigación de Rivadeneyra (2015) quien en su tesis “la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en el distrito de SMP durante el año 2014” encontró que las causas que ocasionan la inseguridad ciudadana son el incremento de la población y la carencia de oportunidades.

En ese sentido, luego de haber revisado estudios sobre políticas en seguridad en América Latina, estudios sobre estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana y estudios sobre problemas en la implementación de estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana en América Latina, se evidenció que los diseños de dichas políticas públicas carecen de un real diagnóstico, lo que hace que se cometan una serie de inconsistencias al momento de implementar el programa o estrategia multisectorial, desde los actores que intervienen hasta los programas de apoyo que se ponen en marcha en dichos lugares.

En consecuencia, esta investigación tiene como objetivo analizar los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de

Barrios Altos, Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020, teniendo como eje de análisis la propuesta teórica de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), que propone analizar los problemas en la implementación a partir de la normativa estructural, el presupuesto, la participación de actores involucrados sean políticos y sociales, la voluntad política y eventos coyunturales; conjuntamente con el aporte de Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) que señala que dicha problemática se puede analizar desde la estructura organizacional, objetivos, recursos, capacidades, actores, intereses y las decisiones tomadas. El Barrio Seguro Barrios Altos, perteneciente al distrito de Cercado de Lima, fue escogido como objeto de estudio, debido a que, de acuerdo al índice de focalización o priorización que estableció la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en base a tres indicadores disponibles a nivel distrital: tasa de homicidios según lugar del hecho, tasa de victimización y tasa de internos por lugar de residencia, el Cercado de Lima se encuentra dentro de los cinco primeros distritos a nivel nacional con mayor incidencia de crimen y violencia, por lo que se convierte en el distrito de mayor vulnerabilidad al crimen y violencia en Lima Metropolitana, según información en la Resolución Ministerial N° 809-2019-IN, de fecha 03 de Junio del 2019. Asimismo, es preciso indicar que de acuerdo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020) Barrios Altos presenta altos índices de delincuencia, al ser catalogado como un "barrio peligroso" dominado por la delincuencia y la violencia, que necesitaba de una urgente intervención del Estado.

Según el Decreto Supremo N° 008-2017-IN la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se planteó tres estrategias para combatir la inseguridad, tales como la prevención policial, social y comunitaria, de tal manera que se logre la convivencia pacífica en los barrios vulnerables del Perú. Respecto a la implementación se deben desarrollar una serie de acciones que permitan reducir los altos índices de violencia en un corto periodo de tiempo para que la población sienta que sus instituciones cumplen con su trabajo, tales como el patrullaje policial integrado, el trabajo de la policía comunitaria y los operativos del servicio de inteligencia. Asimismo, se señala que se deben brindar capacitaciones constantes a las fuerzas policiales de la comisaría, al área de seguridad

ciudadana y miembros del serenazgo de la municipalidad, así como a las juntas vecinales. Para la implementación del patrullaje, la norma señala que se diseñarán mapas de riesgo y del delito acompañados de un análisis estadístico del lugar y usando protocolos especializados. Paralelamente, la Estrategia contempla el apoyo a las juntas vecinales para la ejecución de acciones de prevención con apoyo de diversos actores, instituciones y programas sociales (Ministerio del Interior, 2017).

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo. El diseño de investigación empleado es el estudio de caso. Para la recopilación de datos se empleó el diseño de entrevistas semiestructuradas. Se entrevistó al diseñador de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro y a miembros del equipo técnico, equipo de trabajo de campo, juntas vecinales y policía comunitaria; lo que permitió una triangulación en la información recolectada.

La tesis se organiza en cinco capítulos. El primero corresponde al estado de la cuestión y marco teórico donde se hace una recopilación de investigaciones en torno a la implementación de políticas públicas en seguridad ciudadana, a su vez se recogen conceptos sobre política pública, tipos y pasos para llevarla a cabo, teniendo en cuenta diversos autores y componentes, que servirán como base para identificar los problemas durante la implementación y a partir de ello las oportunidades de mejora. En el segundo capítulo se hace una revisión exhaustiva sobre la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro desde la creación hasta su implementación. En el tercer capítulo se realiza un análisis detallado sobre la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos. En el capítulo cuatro se detallan los problemas y oportunidades de mejora de la EMBS en Barrios Altos.

Los problemas identificados durante la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, son varios y tienen diferente origen. El primer problema que ha enfrentado la EMBS en esta fase es tener un criterio diferente de focalización de poblaciones beneficiarias que los programas sociales, los cuales se rigen bajo el criterio de condición de pobreza según SISFOH no siendo este el caso de la EMBS. Además, la realidad de cada barrio es muy diferente por lo que se dificulta la implementación, se debió trabajar

tipologías de realidades y con ello generar subgrupos para desarrollar una secuencialidad más estandarizada en la implementación, de forma tal que los planes de trabajos y metas dependiendo de la zona, en este caso Barrios Altos, sea adecuados y tengan indicadores de resultados. Asimismo, no se cuenta con un presupuesto destinado a la Estrategia. Finalmente, hay alta rotación de personal en los equipos que soportan la implementación en Barrios Altos como son los especialistas en articulación interinstitucional con los sectores, los equipos de logística y administrativos. El articulador no cuenta con las herramientas para desempeñar adecuadamente su trabajo y no prioriza la coordinación con las juntas vecinales, sólo con un grupo de líderes. Los dirigentes de las juntas vecinales no observan un trabajo articulado entre los diversos sectores como los Ministerios que permita la intervención de los programas sociales y mucho menos de la Policía y Serenazgo. Por último, se requiere de voluntad política para la continuidad de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Finalmente, en el capítulo cinco se desarrollan las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Este capítulo se organiza en dos partes: el marco teórico y el estado de la cuestión. En el marco teórico se hace una revisión de las bases teóricas sobre políticas públicas y los pasos a tener en cuenta al momento de implementar una estrategia multisectorial. En el Estado de la Cuestión, se da cuenta de lo que se ha investigado en artículos científicos, estudios y tesis sobre la implementación de políticas públicas en seguridad ciudadana en el Perú y América Latina.

1.1. Marco Teórico

En este apartado discutiremos en torno a literatura relacionada con la gestión pública, respecto a una adecuada implementación de políticas públicas. En ese sentido, se abordará la implementación de las políticas públicas teniendo en cuenta diversos autores y componentes que servirán como base para identificar los problemas durante la implementación y oportunidades de mejora.

1.1.1. Políticas públicas

Para hablar de la implementación en una política pública lo primero que debemos abordar es qué es una política pública y sus tipos.

Las políticas públicas de acuerdo a los sistemas políticos modernos son directrices obligatorias para lograr el control social de un tema de interés público y en particular la aplicación de los recursos, que bajo otro mecanismo no se resolvería espontáneamente (Gómez, 2012). De acuerdo con el autor las políticas públicas son estructuras complicadas de decisión y control que desde una mirada técnica se pueden expresar a través de directrices jurídicas, que comprenden las leyes, decretos y normas; directrices administrativas, que vienen a ser el conjunto de procedimientos y mecanismos técnicos para alcanzar los resultados deseados mediante la planificación y el soporte burocrático; las directrices de control ideológico que se logran a través de la educación y la

propaganda; y los mecanismos contractuales que son los acuerdos y tratados sobre asuntos públicos.

Finalmente, existen diferentes tipos de políticas públicas, aquellas que involucran restricción inmediata como son las políticas redistributivas y regulatorias y aquellas que comprometen una remota restricción como son las políticas distributivas y constituyentes que están ligadas a la supervivencia institucional (Canto, 2020).

1.1.2. Ciclo de las Políticas Públicas

Una política nacional tiene varias etapas o fases que comprenden desde el diseño que tiene que ver con la configuración de la idea que se pretende desarrollar, posteriormente la formulación teniendo en cuenta la problemática de la zona de influencia, seguidamente la implementación que se pone en marcha con apoyo de los actores involucrados y finalmente el seguimiento y evaluación que permite revisar si los indicadores se vienen cumpliendo de acuerdo a los objetivos planteados (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2018).

1.1.2.1.-Diseño:

Consiste en delimitar y definir el problema público siguiendo una estructura clara, así como determinar la situación futura deseada y elegir alternativas de solución (CEPLAN, 2018).

Por su parte Ramírez (2019) señala que el diseño debe sustentarse sobre la base de principios y conceptos; y este debe guardar relación y coherencia con el contexto de la problemática, los objetivos, instrumentos y acciones que se define. Asimismo, la participación de los actores y beneficiarios en el diseño de la política, la implementación y evaluación resulta ser un componente fundamental. En esa misma línea, Ortegón (2008) propone plantear algunas interrogantes cuando se diseña una política pública empezando por conocer el problema o problemas centrales de la política, el grupo donde se focaliza, los beneficiarios, el tiempo y modalidad de entrega de bienes y servicios, le entidad que liderará

la política pública, los instrumentos, tipos de incentivos, la manera como se supervisará la política y los roles; y las responsabilidades que cumplen los actores.

1.1.2.2.-Formulación:

De acuerdo con CEPLAN (2018), esta etapa es muy importante, dado que, aquí se plantean los objetivos de la política pública que deben guardar relación con las necesidades de la población, de esta manera se evita la duplicidad de esfuerzos y gastos; y se atiende a las personas vulnerables.

1.1.2.3.-Implementación:

La etapa de implementación según CEPLAN (2018) consiste en desarrollar una serie de actividades de la mano con los diversos niveles de gobierno, tanto nacional, regional y local para lograr los objetivos planteados.

Una política pública se puede implementar teniendo en cuenta dos enfoques: el enfoque top-down y el enfoque Bottom-up; la elección va a depender del plan establecido y de las condiciones y capacidades de los agentes locales (Torres-Melo & Santander, 2013).

Para Revuelta, el enfoque top-down se rige jerárquicamente y de forma centralista, dado que las decisiones las toman quienes están en el nivel más alto. En esa misma línea sus objetivos están claramente establecidos y no deja espacio para hacer cambios o modificaciones en el desarrollo de la política, por ende, no permite los aportes de otros actores (como se citó en Torres-Melo y Santander, 2013).

Mientras que el enfoque Bottom-up a diferencia del enfoque Top-down según Revuelta sí busca conocer el proceso de la política pública y cómo se establecen las relaciones entre los actores del gobierno y los beneficiarios. Al dar una mayor importancia a este proceso, en el camino se pueden producir cambios en los objetivos de la política lo que hace que se pueda obtener resultados sesgados o distorsionados (como se citó en Torres-Melo y Santander, 2013).

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos como vamos a ver más adelante en el análisis durante la implementación encajaría más en el enfoque Bottom-up, dado que es el articulador quien decide qué se debe atender, dependiendo de las necesidades y también del apoyo que pueda recibir de parte de los sectores involucrados.

Por otro lado, es importante señalar que en la ejecución de una política pública el diseño debe guardar coherencia con el proceso de implementación, de esta manera, las políticas públicas se convierten en instrumentos para gobernar (Cejudo, May, Saetren, Hupe & Winter, 2018). Puesto que, sí existiese una incongruencia entre el diseño y la implementación se reduce la posibilidad de lograr resultados positivos. Empero, los resultados negativos pueden atribuirse a la falta de capacidades y entrenamiento, al desarrollo, transferencia de aprendizajes y resultados entre los sectores que participan en la política pública, pero también, estos resultados tienen que ver con la forma en que se conceptualiza el proceso mismo de la implementación (Cejudo et al, 2018).

En consecuencia, el éxito de la implementación de una política pública va a depender de múltiples factores, siendo necesario considerar, según Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) tomar en cuenta la estructura organizacional, objetivos, recursos, capacidades, acciones de interacción, actores, intereses y decisiones. Estos elementos se describen a continuación:

1.- *Estructura organizacional*: La efectividad de la implementación de una política va a depender de la estructura de la organización, sea esta formal o informal, jerárquica, vertical o más horizontal. Esta estructura debe estar plasmada en una norma con una visión y objetivos claros. (Pardo et al, 2018).

2.- *Objetivos*: Son los ideales que busca alcanzar una política pública y durante la implementación se puede notar en qué medida estos se alcanzan o no (Dussauge, Cejudo; May, Saetren, Hupe & Winter, 2018).

3.- *Recursos*: Uno de los factores que permiten llevar adelante una política pública y que impactan de manera positiva o negativa en el éxito de la política, son los recursos. Existen recursos humanos, los cuales deben tener sensibilidad y juicio al momento de tomar decisiones con sentido común, inspirados en el sentido común. El espacio que queda entre las exigencias y los recursos

disponibles favorece visiones más pragmáticas que pueden alejarse de situaciones ideales. También existen los recursos financieros, al igual que los humanos, están limitados en el tiempo, información, dinero y staff, mientras que las demandas son ilimitadas (Pardo et al, 2018).

4.- *Capacidades*: Para implementar una política pública, los funcionarios deben poseer algunas capacidades, es decir conocimientos que ayuden a compensar la generalidad de los objetivos de la política e incorporar patrones homogéneos de acción (Pardo et al, 2018).

5.- *Acciones de Interacción*: un gestor social tiene la obligación de implementar una política pública utilizando todas las herramientas que sean necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos sociales (Pardo et al, 2018). Para determinar qué acciones de interacción deben realizar los gestores sociales es importante tener en cuenta la finalidad de los programas sociales que se van a implementar y cuál es el público objetivo. (Álvarez & Montano, 2019).

6.- *Actores*: Los actores son diversos y no necesariamente comparten el mismo ideal de la política pública, ello puede conllevar a que compitan entre sí, en lugar de trabajar de manera conjunta con lo cual la implementación puede volverse compleja y por ende la falta de homogeneidad ocasionará la puesta en marcha de una política coherente (Pardo et al, 2018). “Son los servidores públicos quienes con su experiencia deciden qué persona debe ser atendida y en qué momento, de esta manera la implementación de una política “de abajo hacia arriba” (“bottom-up”) es discrecional, puesto que, de otra manera sería difícil implementar los programas públicos” (Dussauge, 2018, p.8).

7.- *Intereses*: En las estructuras organizacionales existen diversos intereses de poder y se ponen de manifiesto entre la relación de actores y agencias (Pardo et al, 2018).

8.- *Decisiones*: Muchas veces las decisiones que toman los funcionarios carecen de definición y precisión, lo que genera que las decisiones con un fuerte componente de discrecionalidad llenen el espacio que queda entre la política pública como propuesta y la política pública como desempeño. En ese sentido, existe una paradoja entre la propuesta que figura en el diseño y las acciones que

se ejecutan para que sea eficaz apoyándose en la improvisación (Pardo et al., 2018).

Por su parte, Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya (2013) sostienen que la implementación de una política pública no sólo depende de la voluntad política sino de la forma como se organizan los actores políticos, sociales, económicos y estatales, los diagnósticos que se hagan de la realidad y los recursos de poder que se ponen en marcha en la arena política de acuerdo a diversos intereses, en ella se puede identificar algunas regularidades y estructuras de comportamiento. En consecuencia, para el análisis de los problemas registrados durante la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos se tomará en cuenta la propuesta teórica de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), que propone analizar los problemas en la implementación a partir de la normativa estructural, el presupuesto, la participación de actores involucrados sean políticos y sociales, la voluntad política y eventos coyunturales; conjuntamente con la mirada de Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) que sugiere analizar dicha problemática desde la estructura organizacional, objetivos, recursos, capacidades, actores, intereses y las decisiones tomadas, tal como se muestra en la tabla 1 que servirá para el análisis de los problemas de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Tabla 1: Estructura de análisis de los problemas de implementación

Indicadores para analizar los problemas de implementación	
Problemas desde la normativa estructural.	Normativa de creación
	Estructura organizacional
	Objetivos
Problemas de presupuesto durante la implementación.	Recursos humanos
	Recursos financieros
	Capacidades
	Acciones de interacción

Problemas con la participación de actores sociales y/o políticos durante la implementación.	Actores
Problemas de falta de voluntad política y eventos coyunturales durante la implementación.	Intereses
	Decisiones

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya (2013) y Pardo, Dussauge & Cejudo (2018)

1.1.2.4.-Seguimiento y evaluación:

Desde la creación de una política pública se tiene que realizar un constante monitoreo a los indicadores para ver si cumplen con los objetivos establecidos en la formulación, de tal manera que, al finalizar el año se haga una revisión de los mismos como parte de la evaluación (CEPLAN, 2018).

1.1.3. Políticas públicas en seguridad Ciudadana

Hasta hace 10 años atrás las instituciones del Estado tenían el control y dominio de la seguridad ciudadana. Sin embargo, esto ha cambiado, hoy en día los países de América Latina asumen que vivimos en un proceso de democratización de las sociedades, lo que ha generado la necesidad de revisar nuevos paradigmas que trasciendan la ya conocida visión penalista del problema de la criminalidad (Dammert, 2007).

Desde una perspectiva tradicional, el Estado aparecía como el actor por excelencia de la seguridad, que defendía el interés nacional frente a cualquier atentado a la estabilidad del sistema político (Jaramillo, 2015).

Sin embargo, según PNUD (2013), si bien durante los últimos América Latina ha crecido a nivel económico, también a nivel delictivo. Pese al mejoramiento de las condiciones sociales en la población, la región se mantiene como la más desigual y de forma correlativa como la más insegura del planeta. En consecuencia, a todas luces las reglas de control del delito no son suficientes

para lograr reducir el delito en la región, se deben desarrollar otras medidas complementarias que pasan por mejorar la calidad de vida de la población lo que podría generar un crecimiento económico y por ende la prevención del delito y la violencia. (PNUD, 2013).

Causas de la violencia:

De acuerdo con PNUD (2013), pese a que ha existido un crecimiento económico en la región, existen algunos factores que han ocasionado altas tasas de criminalidad en los países de América Latina, como la pobreza, desigualdad y desempleo, combinados con el interés de aumentar los niveles de consumo lo que motiva el delito aspiracional. A ello se suma el desenfrenado crecimiento de las ciudades, el resquebrajamiento de la institución familiar, problemas en el sistema educativo, consumo de alcohol y drogas, posesión de armas de fuego, corrupción e impunidad.

En ese sentido, urge rescatar la noción identitaria de la seguridad nacional que se complemente con el enfoque tradicional y contribuya a formular un panorama más integral, que guarde relación con los índices de criminalidad que aquejan a las ciudades (Reyes, 2015).

Existen diversas teorías para explicar las causas y consecuencias de la violencia y los delitos. Una de ellas es la teoría de la desorganización social que estudia la relación entre la comunidad, el control social y el crimen. Señala que el comportamiento colectivo determina el poder de controlar su ambiente, incluyendo la delincuencia (Hernández, 2016).

A inicios del siglo XX, Shaw y Mckay (1942), quienes fueron los primeros estudiosos de la violencia, evidenciaron que los barrios de Chicago presentaban elevados índices de violencia debido a sus altos porcentajes de pobreza, cambio frecuente de domicilio y diversidad de valores. A estos lugares se denominaron espacios socialmente desorganizadas, dado que, no existía control social y antes que la estabilidad predominaba la delincuencia (Escobar, 2012).

Otra de las teorías que explica el desarrollo de la violencia es la teoría ecológica, creada por Park y Burgess, quienes dividieron la ciudad en círculos concéntricos y diferenciados desde el punto de vista social y económico y establecieron que

el equilibrio de las ciudades se rompe cuando hay invasión debido a la migración, crecimiento poblacional y de violencia (Hernández, 2012).

En ese sentido, según Fuentes (2003) para reducir el delito y la violencia en las comunidades se requiere un trabajo en conjunto con todos los miembros de la sociedad, a través de la formulación de planes y programas sobre seguridad, así como el desarrollo de acciones conjuntamente con el gobierno.

En consecuencia, la seguridad ciudadana hoy en día debe contener una mirada completa en la que el gobierno no sólo sea el responsable de la seguridad de la sociedad, sino que debe incluir a otros actores para frenar este fenómeno de la violencia (Ungar & Desmond, 2016).

En el marco de esa visión integral de la Seguridad ciudadana, Dammert (2007), propone una serie de criterios para el diseño de políticas públicas sobre seguridad que involucre a diversos actores, tales como organizaciones gubernamentales ligados a sectores como salud, educación, sistema de justicia, gobiernos locales, entre otros y no gubernamentales, que sean participes en la toma de decisiones, responsabilidades y delimitación de prioridades.

En este cambio de concepción de las políticas públicas en materia de seguridad, según Crawford (1997) se encuentran tres conceptos básicos en la definición de las políticas de seguridad en América Latina, tales como la prevención, enfocada en los factores de riesgo para la disminución del delito; la comunidad por su relación con el delito y por último la asociación (partnerships) que debe existir entre la comunidad y los organismos públicos para diseñar proyectos que permitan frenar el accionar delictivo.

El modelo que propone Dammert es el desarrollado por la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro y a su vez dicha autora basa su diseño en la definición de políticas de seguridad ciudadana propuesto por Crawford.

1.1.3.1. Implementación de estrategias multisectoriales en Seguridad Ciudadana

La implementación de estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana implica que se establezcan medidas inclusivas y horizontales con todos los

niveles de gobierno para implementar estrategias territoriales y de articulación con comités de coordinación multisectorial, consejos de seguridad y creación de instancias de coordinación institucional (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2015).

En esa línea el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004) refiere que hoy día se concibe a la inseguridad como una problemática no sólo del Estado sino también de la sociedad, siendo responsables no sólo las fuerzas del orden sino también los organismos públicos y las identidades colectivas debidamente organizadas, de allí que se ha incorporado el término de comunidad en el diseño de las nuevas políticas de seguridad pública.

De la mano con la creación de nuevas políticas públicas sobre seguridad, se ha creado el modelo de policía comunitaria que busca generar un giro en la percepción que se tiene sobre las relaciones entre la política y la sociedad, estableciendo una mejor comunicación y conocimiento de la actividad delictual de la localidad mediante herramientas científicas y planes concretos. En consecuencia, sí se interviene tempranamente al infractor mejorarán los lazos intracomunitarios (Dammert & Luncke, 2004).

En este cambio de enfoque de prevención y control del delito, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende como preventiva “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000).

En la línea de la prevención existe también el enfoque epidemiológico, que contempla la realización de cuatro etapas según Búvinic y Morrison (1999):

- 1.-Identificación de la problemática a través de un diagnóstico
- 2.-Reconocimiento de probables factores de riesgo
- 3.-Pruebas piloto de las intervenciones
- 4.-Análisis de los resultados de las medidas preventivas ejecutadas.

Sobre los factores de riesgo, Dammert y Luncke (2004) lo dividen en dos subgrupos, aquellos que están ligados a los individuos y que pasan por

problemas familiares, desempleo, estudios inacabados, adicciones y tenencia ilegal de armas; y el factor de riesgo ligado al ambiente que tiene que ver con vigilancia policial, privada, utilización de espacios públicos e Iluminación y confianza en las instituciones de control.

En este enfoque epidemiológico, Dammert & Luncke (2004) propone tres niveles de intervención (primaria, secundaria y terciaria), dirigidas a la población focalizada. El primer nivel es la prevención primaria que crea condiciones propicias para el accionar legal y pacífico en contextos y situaciones que eviten favorecer a la delincuencia. El segundo nivel es la prevención secundaria que tiene como propósito identificar a los posibles infractores a través de estrategias que logren “corregir” personas o la actuación en situaciones problemáticas y así evitar la comisión de delitos. Finalmente, la prevención terciaria que se relaciona con el victimario y el accionar del sistema de justicia para evitar que estas personas vuelvan a cometer delitos, a través de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

A su vez las estrategias preventivas pueden agruparse también de acuerdo al ámbito de acción sea social, comunitaria y situacional. En el caso de la prevención social se evidencia en los factores de riesgos personales o psicológicos y sociales. Las acciones están dirigidas a grupos de alto riesgo social y van desde el ámbito familiar hasta la educación en caso de conflictos en los colegios o en la salud para el caso de programas de nutrición infantil (Dammert y Luncke, 2004). Respecto a la prevención comunitaria, se establecen lazos con la comunidad como agente proactivo y no sólo como receptor pasivo de políticas públicas, para ello se crean comités de vigilancia con apoyo de la policía comunitaria y la realización de proyectos a corto plazo (Dammert y Luncke; Frühling, 2004). Finalmente, la prevención situacional que se anticipa al victimario y se recuperan y crean espacios públicos con una mejor iluminación, así como programas de desarme y de vigilancia, la utilización de rejas y alarmas (Dammert y Luncke, 2004).

En consecuencia, este nuevo enfoque de seguridad ciudadana requiere trabajar acciones no sólo del gobierno sino de la mano con la comunidad para hacer frente a la violencia y al crimen.

1.2. Estado de la Cuestión

Diversos investigadores, organismos internacionales y colectivos en América Latina y el Caribe han realizado investigaciones en torno a la implementación de políticas públicas en seguridad ciudadana. En ese sentido, se realizará una revisión y análisis de investigaciones que dan cuenta de los problemas que se han suscitado durante el proceso de implementación de políticas públicas en seguridad ciudadana. Dicha revisión comprende estudios sobre políticas en seguridad en América Latina, estudios sobre estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana y estudios sobre problemas en la implementación de dichas estrategias en América Latina.

1.2.1. Estudios sobre políticas en seguridad ciudadana en América Latina

En Latinoamérica, el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas, así como otros delitos ligados al lavado de dinero, trata de personas y la corrupción, provocan consecuencias negativas tanto a nivel social como económico, generando el quiebre de la institucionalidad y la destrucción de las familias (Noriega & Doria Velarde, 2020). Los autores señalan, que esta situación hace que se vea limitada la capacidad operativa de la policía frente a este nuevo fenómeno.

El Informe Regional de Desarrollo Humano (IDH) “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” revela que en los últimos años sí bien ha crecido la economía también se ha expandido el delito, lo que ha provocado que la región se muestre como la más desigual y peligrosa en el mundo, dado, que al año se han registrado más de 100 mil asesinatos. Asimismo, el robo se ha triplicado en los últimos 25 años, convirtiéndose en el delito que más afecta a los latinoamericanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013). El estudio de PNUD, refiere que existen seis amenazas que han traído graves problemas en la región tales como “el delito callejero; la violencia y el delito ejercido en

contra y por los jóvenes; la violencia de género; la corrupción (la apropiación indebida de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad del Estado); la violencia por parte de actores estatales y la delincuencia organizada” (PNUD, 2013).

En el Perú, por ejemplo, se han realizado investigaciones que analizan el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), un sistema de medición de la seguridad pública que permite la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad. Tal es el caso de la tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública de Pillaca (2015). En su tesis titulada “los problemas de gestión de la información como insumo para la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad en el Perú entre el 2012 y el 2014: El caso del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, se precisa que los datos estadísticos que brinda SINASEC para el análisis de temas ligados a la seguridad es errada, lo que ocasiona que se creen políticas represivas más no preventivas. En dicho estudio se sostiene que la raíz de la mala gestión de la información como insumo para diseñar políticas públicas de crimen y seguridad en el Perú entre los años 2012 y 2014 se debe a que las instituciones vienen alimentando al SINASEC con data que tiene ausencia de criterios metodológicos rigurosos en la creación de indicadores para medir el crimen y la inseguridad; y por último la inadecuada articulación sectorial de la data producida que posee sesgos y errores durante la construcción de indicadores.

Por otro lado, Taboada (2016) analiza la política de seguridad ciudadana aplicada en el Programa Jóvenes Líderes entre los años 2008 y 2014 en su tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. La tesis titulada “Análisis de la política de seguridad ciudadana, a partir del estudio de caso del programa Jóvenes Líderes entre los años 2008 y 2014” concluye que el programa Jóvenes Líderes con el apoyo de actores internos y externos como los fiscales ejecutores busca la reinserción a la educación de los jóvenes en riesgo, además de brindar otros servicios en salud o psicología, lo que ha permitido crear confianza en dicho sector vulnerable.

Quintero (2020), en su artículo “Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina” sostiene que, en la última década los gobiernos en Latinoamérica están implementando nuevos mecanismos de gestión policial en las que se involucra a la sociedad mediante la creación de programas y proyectos para lograr la seguridad de los territorios mediante la prevención y no la represión.

En México, la violencia y la delincuencia se ha incrementado durante los últimos años. El gobierno de Felipe Calderón durante el período 2006-2012 implementó una política de seguridad que se basó en el despliegue por todo el territorio del Ejército, la Marina, la policía de Investigación y la Policía Federal, en coordinación con la policía local a través de operativos conjuntos para combatir la producción, tráfico y distribución de drogas, sin embargo, no se logró disminuir la criminalidad y por el contrario aumentaron los homicidios (Ramírez-de-Garay & Díaz, 2017). Posteriormente en el 2012, Enrique Peña Nieto asumió la presidencia y creó el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), una política con serias deficiencias. Según, Ramírez-de-Garay & Díaz (2017), dicha política carecía de datos reales durante el diagnóstico, así como de sustento teórico en el diseño y evaluación del programa para reducir el índice de criminalidad. Hubo una reducida intervención de la prevención terciaria y de estrategias para evitar el uso ilegal de armas y la resolución pacífica de los conflictos. sin embargo, en términos de estructura y grado de institucionalización se dieron algunos avances.

En los últimos años, los estudios sobre políticas en seguridad en América Latina, se han enfocado en revisar cuáles son esas amenazas delictivas que vienen enfrentando los países, así como los problemas de gestión durante la implementación que recaen en el diseño de la política social, debido a que el problema de la delincuencia se atribuiría a los problemas sociales. A partir de ello, se evidencia en las investigaciones que las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana fueron diseñadas sin evidencia empírica y sustento teórico, así como un previo diagnóstico. Son pocas las investigaciones que abordan la problemática de la implementación explicando sus causas y

consecuencias, donde el problema no pasa sólo por el diseño, sino por quienes ejecutan la política social.

1.2.2. Estudios sobre estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana

En América Latina y el Caribe, se han implementado estrategias multisectoriales sobre seguridad ciudadana algunas de manera exitosa y otras con serias inconsistencias que han sido abordadas por diversos autores.

Ortiz, M. (2019), en su artículo “Estrategias de intervención para disminuir la violencia y la delincuencia: avances y desafíos en República Dominicana”, explica que con la finalidad de prevenir la violencia y delincuencia en América Latina y el Caribe se han puesto en marcha diversas estrategias, tales como “sálvese quien pueda”, donde literalmente las instituciones públicas asumen una actitud de indiferencia y negación frente a la problemática de violencia.

La autora hace un recuento de diversas estrategias basadas en la comunidad como el *programa Barrio en Paz Residencial* y el *Programa de Seguridad Ciudadana* que ejecuta Trinidad y Tobago; estrategias basadas en la escuela como *Demasiado bueno para las Drogas*, en Washington y el programa “aula en paz”, en Colombia. Asimismo, estrategias coercitivas con vigilancia de la policía en puntos calientes, en Washington, Chile, Colombia y Ecuador, entre otros países; y tácticas sobre terapia de familia para jóvenes brindadas por organismos estatales. También se han aplicado estrategias de uso de la tecnología de la información a través del monitoreo electrónico y sistemas Big Data, en Estados Unidos. En dicho artículo, además, se analiza el Plan de Seguridad Democrática que comprende al Programa Barrio Seguro en República Dominicana y a su vez “los subprogramas “Financiando Microempresarios de mi Barrio”, “Un Techo para mi Barrio”, “Becas para mi Barrio”, “Centros de Capacitación Tecnológico y Comunal”, “Competidores de mi Barrio”, “Fiesta de mi Barrio”, “Bandas de Música de mi Barrio”, “Los Muralistas y Pintores de mi Barrio” y “Niños, Niñas y Adolescentes no Escolarizados de mi Barrio”. Específicamente el Programa Barrio Seguro, tiene escasa información sobre la efectividad en los sectores donde el proyecto fue implementado. Lo que sí se señala es que durante el

periodo 2004 a 2012, la tasa de violencia fue la más alta en comparación con los demás años; con tasa de homicidios de 26 % y 23 % por cada 100,000 habitantes, lo que manifiesta que la violencia aumentó durante ese periodo” (Ortiz, 2019, p. 62).

Frühling & Gallardo (2012), en su artículo “Programas de Seguridad dirigidos a barrios en la experiencia Chilena reciente”, analiza la forma en que Chile ha implementado en la ciudad de Santiago su política pública sobre seguridad ciudadana a través de los programas Comuna Segura, Barrio Seguro y Barrios en Paz, mediante la intervención de barrios específicos para reducir los índices de criminalidad. El programa Barrio Seguro inicialmente en el 2001 desarrolló intervenciones esporádicas en 12 "barrios emblemáticos" con apoyo de los medios de comunicación, dado que, difundían noticias sobre la inseguridad en determinados barrios sobre todo aquellos en donde existía el tráfico de drogas. Posteriormente se convirtió en un Programa más organizado centrado en barrios comerciales donde suele desarrollarse mayor presencia delictiva y por último en barrios residenciales. Sus líneas de acción se centraron en acciones de control contra el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia delictiva; como también la recuperación de espacios públicos, y la promoción de la participación de los vecinos y organizaciones locales en la prevención de la violencia. Tras su modificación en el 2003 se ejecutaron acciones de consolidación y desarrollo de liderazgos locales, así como acciones de prevención a grupos de riesgo como niños y jóvenes, y acciones de reinserción social hasta el 2006, año en el cual el programa desapareció. A nivel de la focalización del programa, la priorización de barrios no se dio de manera abierta, de tal manera que, no hay certeza sobre los indicadores utilizados, sin embargo, estos parecen haber sido: denuncias de delitos violentos e información policial sobre puntos de ventas de drogas, además de lugares con mayor visibilidad en los medios de comunicación.

Ore (2015), analiza el trabajo realizado por la policía comunitaria para la disminución de los índices delictivos en su tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. La tesis titulada “La policía comunitaria como estrategia para la disminución de los índices delictivos: el caso emblemático del cerro El Pino” en

el distrito de la Victoria, explica cómo se logró reducir los altos índices de delincuencia reforzando los servicios policiales, a través del apoyo de la policía a pie y en moto, así como sitios de rápido auxilio para recibir denuncias y un trabajo conjunto con las juntas vecinales que constantemente eran capacitadas sobre la prevención de la violencia. Además, la política implementó programas de rescate de niños y jóvenes en situación de riesgo de caer en la delincuencia, drogas y/o alcohol.

Ramos (2019), explica la aplicación de políticas públicas en seguridad ciudadana en el distrito de San Miguel en su tesis para optar el grado de Licenciado con mención en Gestión Pública. La tesis titulada “Políticas públicas de seguridad Ciudadana en San Miguel: Estudio de caso del plan “Vecindario Seguro”, en el año 2016” analiza cómo se llevó a cabo la implementación de la política pública de seguridad “Vecindario Seguro”, que se desarrolló en tres distritos en Lima Metropolitana desde el 2015, pero con mayor éxito en el distrito de San Miguel al lograr disminuir el índice delictivo en 67.9% a fines del 2016. En la investigación se evidenció el trabajo articulado entre las comisarías, el municipio y las juntas vecinales como parte de su éxito. También se identificó un trabajo en conjunto entre policías y serenos, dado que se les facilitó equipos para una mejor coordinación. Asimismo, se brindó capacitaciones a los agentes para relacionarse de mejor forma con la comunidad y recuperar su confianza, además los serenos recibieron talleres para la profesionalización de su labor. Un factor adicional fue la información oportuna para una mejor coordinación y patrullaje efectivo, mediante la planeación y ejecución de tácticas que permitan evitar que ocurra el delito.

1.2.3. Estudios sobre problemas en la gestión de la implementación de estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana en América Latina

En América Latina se han implementado políticas de seguridad ciudadana, sin embargo, muchos de los programas y estrategias carecen de una adecuada implementación.

En los años noventa, Bogotá, la capital de Colombia era conocida como una de las ciudades poco recomendadas para vivir o visitar por tener uno de los mayores índices de criminalidad en Latinoamérica. A raíz de ello, se buscó implementar la estrategia policial de “puntos calientes” o también denominada “Hot Spot Policing” durante la Alcaldía de Samuel Moreno (2009-2011) en 31 zonas críticas. Específicamente en las zonas de Avenida 19 y la Zona Rosa (Chicó-El Lago) se evidenció descoordinación entre las instituciones, incipiente análisis teórico para la implementación de la política y poca importancia al microterritorio para la implementación de estrategias sobre seguridad ciudadana y posterior intervención policial. Las campañas que se aplicaron como parte de la estrategia de “puntos calientes” tuvieron un corto alcance en las zonas y poca duración, algunas se desarrollaron en apenas un día, sin mayores resultados, puesto que en ese período de tiempo no se lograba cambio en las dinámicas sociales, la percepción del crimen y la disuasión de los delincuentes.

Cabe señalar que el modelo de seguridad “Hot Spot Policing” fue aplicado de forma exitosa en once ciudades del mundo (Weisburd & Braga, 2006).

Por otro lado, en el Perú son mínimas las investigaciones sobre implementación de políticas públicas en seguridad ciudadana. Rivadeneyra (2015) en su tesis “la coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en el distrito de SMP durante el año 2014” encontró que de acuerdo a información proporcionada por los comisarios, los indicadores que afectan la seguridad ciudadana son el desempleo, problemas de violencia en el hogar, aumento poblacional, consumo de alcohol y drogas, así como también los espacios públicos deteriorados, el pandillaje, prostitución, pocos ingresos en la familia y la sensación de impunidad puesto que los presuntos infractores recuperan con mucha facilidad su libertad y siguen delinquiriendo.

Mientras que como fortalezas los comisarios señalaron que contaban con camionetas de serenazgo para realizar el monitoreo del barrio y tenían facultades para comandar operativos mixtos entre personal de las comisarías y serenos. Sin embargo, dichas camionetas constantemente se malogran y el personal muchas veces atendían requerimientos municipales que no guardan relación con

el trabajo policial descuidando de esta manera el patrullaje policial preventivo. Finalmente, en la investigación de Rivadeneyra (2015) se señala que no existe voluntad política para brindar recursos suficientes a las entidades públicas encargadas de la seguridad ciudadana que permitan disminuir la criminalidad.

En el marco de la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, el Ministerio del Interior (2018) realizó una evaluación intermedia de resultados en el barrio San Agustín, en Chincha Alta, Ica. En dicha encuesta se preguntó a los beneficiados, si en los próximos 12 meses creían poder ser víctima de algún delito, el resultado arrojó un descenso de 25.3 puntos porcentuales, pasando de 74.9 %, en el 2016, al 49.6 % en el 2018. En el documento se señala que lo que permitió que funcionara el eje preventivo y situacional de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro “se encuentra en las coordinaciones entre la EMBS, (representado por el Articulador Territorial), la Policía Nacional del Perú (representado por el Comisario) y La Municipalidad Provincial de Chincha (representado por el alcalde). Así pues, se diseñó una estrategia de persecución del delito (hoja de servicio, operativos en la zona, captura de requisitoriados, patrullaje a pie constante, patrullaje motorizado en horarios nocturnos frecuentes, vigilancia en horarios de ingreso y salida de escolares en las tres instituciones educativas del Barrio, entre otros), compromiso político de la autoridad municipal del distrito; y además una estrategia de gobernanza que coordinaba, articulaba y corresponsabilizaba la función y competencia de cada actor en el tema” (Mininter, 2018, p.46).

Asimismo, se señala que “con la intervención de la EMBS en el barrio San Agustín, se realizaron operativos a través de la presencia policial que ha permitido controlar los principales factores de riesgo que estaban presentes en el barrio, como son “riñas o peleas en la calle”, “reuniones de pandillas”, “vandalismo” y “violencia en los hogares. Así pues, mientras que ésta, en el año del 2016, ascendía a 26,3%, para el 2018 se redujo a 20.1%. Lo cual muestra que la EMBS en San Agustín también aportó en la reducción de la violencia dentro de los hogares y no solo en los espacios públicos” (Mininter, 2018, p.47).

Sin embargo, “al preguntarles a los jefes de hogar encuestados si su hogar en los últimos 12 meses ha sido afectado por robo o intento de robo en la vivienda,

vehículo automotor, mototaxi, motocicleta o autopartes, el 28.5% de jefes de hogar respondió haber sido víctima, cifra que se incrementó respecto a la línea de base obtenida en el 2016, que arrojaba un valor de 16.5%. De igual manera, al preguntarles a los miembros del hogar respecto a si han sido víctimas de algún hecho delictivo, se identificó que el 24.6% manifestó haber sido víctima en los últimos 12 meses, es decir hubo un incremento de 9 puntos porcentuales en relación al 2006. En consecuencia, sí bien la victimización subió algunos puntos porcentuales, aún esta se encuentra dentro del promedio nacional, a pesar de que el Barrio se ubica entre los barrios más vulnerables al crimen y la violencia en el país” (Mininter, 2018, págs.49-50).

Silva (2020) analiza la relación que existe entre la Estrategia Multisectorial “Barrio Seguro” (EMBS) y la reducción de la criminalidad en el Distrito del Rímac durante el 2020, en su tesis para optar el grado de Magíster en Gestión Pública. La tesis titulada “la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS) y reducción de la criminalidad en el Distrito del Rímac, 2020” explica que para reducir los altos niveles de criminalidad es necesario contar con el apoyo de instituciones que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas, por ejemplo, brindar a los jóvenes y adultos capacitación técnica y generarles oportunidades laborales. Sobre la inseguridad ciudadana, Silva (2020) refiere que es necesario que la población participe activamente a través de las juntas vecinales en coordinación con la comisaría, Gerencia de Seguridad Ciudadana, Ministerio Público. Por último, respecto a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, Silva (2020) sostiene que se debe incrementar las capacitaciones brindadas a las personas que forman parte de Barrio Seguro, intensificar los operativos, aumentar el número de policías para el patrullaje, realizar charlas de sensibilización, hacer un mayor seguimiento a los factores de riesgo y focalizar las zonas rojas de acuerdo al mapa del delito en el distrito del Rímac.

Por último, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020), realizó un estudio “De la Intervención a los resultados: Hacia una medición de la seguridad en los Barrios seguros de Lima y Callao”. En dicho estudio los encuestados de la zona de Barrios Altos señalaron que se han logrado algunos avances en cuanto a la prevención del delito, como, por ejemplo, existe más vigilancia y

presencia de la Junta Vecinal en el territorio, siendo la percepción de 15.1% (2017), a 19.8% (2019), en particular, destacan las acciones destinadas al patrullaje integrado. Sin embargo, la percepción de vigilancia de la Policía no ha tenido mayor variación, dado que, pasó de 51.3% en el año 2017 hacia 50.8% en el 2019; y respecto a la pregunta sí consideraban que podrían ser víctimas de algún delito, se evidenció en la respuesta de los encuestados que existe un crecimiento en dicha percepción, de 74.3% (2017) a 78.8% (2019) (MINJUS, 2020). Por último, cuando los vecinos de Barrios Altos son consultados por la confianza que sienten en la Policía, hay una disminución de 24.5% (2017) a 23.6% (2019). Es importante señalar que, dado que la encuesta no viene acompañada de un análisis de las intervenciones en ese período, es difícil atribuir el origen de dichas variaciones a ciertas acciones o inacciones de política pública.

De esta manera, luego de haber revisado estudios sobre políticas en seguridad en América Latina, estudios sobre estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana y estudios sobre problemas en la implementación de estrategias multisectoriales en seguridad ciudadana en América Latina, se evidencia en las diversas investigaciones los índices que criminalidad y cómo a partir de ellos se diseñaron las políticas en seguridad ciudadana. En ese sentido, en resumen, se han realizado en otros países y en el caso peruano diversas investigaciones sobre evaluaciones de políticas públicas en seguridad ciudadana, pero no se ha escrito sobre los problemas en la gestión de la implementación de una Estrategia Multisectorial.

CAPÍTULO II: LA ESTRATEGIA MULTISECTORIAL BARRIO SEGURO

En este apartado se explicará el diseño de la Estrategia multisectorial Barrio Seguro. Para el análisis del diseño, implementación, así como la identificación de problemas y oportunidades de mejora se realizaron entrevistas semiestructuradas a los responsables de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Con la finalidad de resguardar su identidad se designó un código de identificación a cada entrevistado. En la siguiente tabla se detallan los códigos asignados, así como una breve descripción y la fecha de la entrevista.

Tabla 2: Identificación de entrevistados

Código de identificación	Descripción	Fecha de entrevista
Diseñador_EMBS	Responsable del diseño de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.	31 /10/2020
Experto_prog_sociales	Experto en Programas sociales.	02/11/2020
Articulador_EMBS	Articulador de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro Barrios Altos.	07/11/2020
Supervisor_EMBS	Supervisor de la Estrategia Mutisectorial Barrio Seguro Barrios Altos.	08/11/2020
Junta_vecinal_1	Presidente de Junta Vecinal Barrios Altos.	05/12/2020
Junta_vecinal_2	Presidente de Junta Vecinal Barrios Altos.	05/12/2020
OPC_EMBS_1	Miembro de la Oficina de Policía Comunitaria Comisaría San Andrés.	29/12/2021

Fuente: Elaboración propia.

2.1. Creación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro

La Estrategia multisectorial Barrio Seguro fue creada mediante Decreto Supremo N° 008-2017-IN, el 24 de marzo del 2017, a raíz de una propuesta del Plan de Gobierno 2016-2021 del Partido Peruanos por el Cambio, bajo el liderazgo de Pedro Pablo Kuczynski, quien un año antes había asumido la Presidencia del Perú.

En el marco de las propuestas para un país con mejor seguridad se plantea en el plan de Gobierno del candidato Kuczynski el objetivo de retornar la paz y tranquilidad en la población, a través de la:

Creación del programa Barrio Seguro, para asegurar la vigilancia y el patrullaje en todos los barrios y calles del país. Esto, se logrará mediante una acción conjunta de la Policía y los serenos municipales, institucionalizando la variante de Policía Comunitaria y la organización de los Vecinos Vigilantes. Para ello se otorgará especial atención a vigilar y patrullar el 7.5% de los distritos *del* país, que es donde ocurre el 80.5% de los delitos (Peruanos por el Cambio, 2016, p. 205).

El entrevistado Diseñador_EMBS sostuvo que la meta del gobierno era mostrar a los 100 días avances en temas de seguridad a través de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro enfocada a fortalecer la capacidad operativa de la policía.

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro empezó a diseñarse en setiembre del 2016 y en octubre del 2016, es decir en un mes, se empezó a identificar los barrios donde la Estrategia debía intervenir. Según el entrevistado Diseñador_EMBS:

Sólo tuvimos un mes para poder sentarnos y utilizar la data que en ese momento existía, el INEI fue una ayuda importante. El observatorio que teníamos dentro del Ministerio del Interior también ayudó para poder identificar los distritos que tenían mayor índice que criminalidad en base a los tres criterios: las personas que habían sido víctimas de robos afectados contra su patrimonio, el índice de homicidios a nivel nacional y el último domicilio de los actuales presos en penales.

2.2. Objetivos de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 008-2017-IN la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se propone intervenir en los distritos y barrios más vulnerables a la criminalidad y violencia en el Perú, teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

- Disminuir los altos porcentajes de robos, homicidios y violencia al interior de los hogares en zonas focalizadas.
- Mejorar la confianza en la Policía en los territorios focalizados.
- Sostener un esfuerzo articulado entre los gobiernos locales, las comisarías, la sociedad civil organizada, demás instituciones.
- Reducir los factores de riesgo que fomentan el crimen y violencia, mediante planes, programas y servicios ofrecidos por los tres niveles de gobierno.

El entrevistado Diseñador_EMBS aclaró que el propósito de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro no es perseguir delincuentes, sino realizar un trabajo dentro de la comunidad, para fortalecer el sentido de pertenencia y lograr la cohesión social, generando espacios que puedan condicionar una vida de paz y tranquilidad libre de violencia, para ello es necesario identificar los factores de riesgo que pueden ser por una conducta de la persona o un problema del territorio.

Asimismo, agregó el entrevistado Diseñador_EMBS que la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro tiene tres enfoques: el territorial que identifica al barrio, el enfoque multisectorial que invita a la participación de todos los actores y el tercero el rol preventivo, a diferencia de otros proyectos que han tenido las municipalidades, que sólo buscan implementar cámaras, patrulleros, capacitaciones a serenazgo o poner más inteligencia, Barrio seguro plantea un enfoque de prevención, es decir prestarle más atención al ciudadano, conocer qué le está pasando a su familia y cómo está afectando a todo el entorno del barrio.

2.3. Ejes de Intervención de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Los Ejes de intervención según el DS 2017-007-IN son:

- 1.- Prevención Policial: Busca reducir el crimen y la violencia a través de la aplicación de la policía comunitaria, haciendo patrullaje en zonas críticas y puntos calientes, de la mano de la investigación e inteligencia.
- 2.- Prevención social: Busca la recuperación de los espacios públicos, para promover actividades culturales, deportivas y recreativas, a través de la articulación con políticas y/o programas sectoriales que abordan factores de riesgo.
- 3.- Prevención Comunitaria: Busca el fortalecimiento de las juntas vecinales y brigadas de autoprotección Escolar (BAPES) y el establecimiento de redes de vigilancia.

2.4. Factores de Riesgo, Políticas, Programas y Sectores.

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro establece en su normativa el desarrollo de un trabajo en conjunto con políticas, programas y servicios (tabla 3) que contribuyan en la disminución de la victimización y el fortalecimiento de la convivencia pacífica, con un enfoque de intervención en los factores de riesgo, para prevenir el crimen y la violencia, tal como lo señala el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013- 2018 y el nuevo Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023.

En la evaluación intermedia de resultados en el Barrio Seguro San Agustín-Ica, en el marco de la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se precisa que sí bien la EMBS es liderada por el Ministerio del Interior se necesita el apoyo de otros sectores y organismos para generar alianzas que permitan abordar los factores socioeconómicos y de pobreza urbana, así como atender a las víctimas del crimen y la violencia (MININTER, 2018).

Tabla 3: Políticas, programas y servicios que brinda el Estado de acuerdo a los factores de riesgo identificados por la EMBS.

Factores de Riesgo	Políticas/Programas	Sectores
Deserción Escolar	Beca "Doble oportunidad"	PRONABEC
Uso indebido del tiempo libre	Orquestado/Expresarte/educación física Puntos de cultura Deporte para todos	MINEDU MINCUL MINEDU (IPD)
Falta de oportunidades laborales	Trabaja Perú Jóvenes productivos	MTPE
Entornos violentos para niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Juguemos en tu barrio <u>Yachay</u> Programa Nacional Cuna Más	MIMP MIDIS
Violencia doméstica y de género	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual Juguemos en tu DEMUNA	MIMP
Consumo de alcohol y drogas	Prevención y tratamiento del consumo de drogas	DEVIDA
Falta de Espacios públicos	Mejoramiento Integral de Barrios	MVCS
Brecha de atención en salud mental	Salud Mental comunitaria	MINSA
Reincidencia juvenil	Política de adolescentes en conflicto con la ley penal	MINJUSDH

Fuente: Elaboración propia a partir del DS 008-2017-IN

Por ejemplo, en el caso del factor de riesgo sobre la deserción escolar, el entrevistado Diseñador_EMBS señaló que se requiere identificar al estudiante para ver que le está sucediendo y buscar alternativas de apoyo en base a lo que ofrece el Estado, de tal manera que pueda volver al colegio y no caiga en el riesgo de convertirse en una posible víctima o victimario. Entonces, allí es importantísimo el rol del Ministerio de Educación y de todas las instituciones involucradas en el sector educativo.

Las escuelas no pueden tener las puertas cerradas a la población al barrio, hemos tenido colegio o hemos identificado colegios que cuando acababan sus horas y no había clase en la tarde, el colegio se cerraba hasta el día siguiente y eso no puede ser, el hecho de habilitar los espacios del colegio con actividades fuera de la currícula con actividades

curriculares, con apoyo de la municipalidad, con el apoyo de alguna organización cultural por ejemplo, al barrio le da una dinámica diferente, porque el joven tiene la oportunidad de poder regresar al colegio en la tarde para poder realizar alguna actividad, deporte, canto, danza, oratoria, lectura o la actividad curricular que pueda darse en ese colegio. El hecho de tener las puertas del colegio abiertas en las tardes es una buena medida con actividades para los jóvenes que pueda ayudar a reducir la delincuencia y que el joven caiga en delincuencia (Diseñador_EMBS).

En torno a la violencia contra el niño, niña y adolescente y violencia familiar el entrevistado Diseñador_EMBS señaló que, la mayoría de denuncias que se registran en las comisarías que forman parte de la Estrategia Barrio Seguro son sobre violencia contra la mujer, entre el sábado, domingo y lunes, porque los esposos vuelven ebrios y agreden físicamente a las mujeres y en segundo lugar dicho entorno violento afecta mucho a los niños, puesto que, un niño que sufre violencia o ve violencia en casa está condenado a repetirlo, entonces ahí se tiene que hacer un trabajo muy intenso con el Centro de Emergencia Mujer (CEM).

La Brecha de atención en salud mental es otro de los grandes problemas que tiene el país y que recién desde el 2017 se ha empezado a trabajar según el entrevistado Diseñador_EMBS. Refiere que, con la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se ha empezado a visibilizar esta problemática y el Ministerio de Economía y Finanzas ha otorgado mayor presupuesto para poder implementar más centros de salud mental en el país.

Los jóvenes tienen muchas depresiones (...) que pueden llevarlos al suicidio (...). Entonces es importante darles asistencia, normalmente (...) no lo tienen con el barrio, no lo tienen con los amigos, no tienen con los papás y muchas veces el colegio no les da lo suficiente, por lo tanto, ahí (...) el Ministerio de Salud es clave (Diseñador_EMBS).

La falta de espacios públicos es otro de los factores de riesgo que forma parte de la EMBS. Según el entrevistado Diseñador_EMBS el Ministerio de Vivienda con la Municipalidad trabaja en la recuperación de espacios públicos que están abandonados o tienen un uso indebido o ilícito, para convertirlos en lugares destinados al desarrollo de actividades recreativas deportivas, culturales y

sociales con la finalidad de fortalecer los lazos de cohesión social de la comunidad intervenida y previene la inseguridad.

Si bien los factores de riesgo antes señalados permiten ofrecer una visión integral de las personas pertenecientes a las zonas de intervención, no obstante, la EMBS omitió un factor de riesgo relevante en territorios donde se origina o nace la criminalidad, siendo este la reinserción social después de purgar condena de cárcel o infractora, la resocialización de los ex–convictos y ex–infractores no ha sido identificado por la EMBS siendo una omisión importante. Ciertamente, la EMBS mencionada a incorpora a instituciones que atienden este factor de riesgo, pero sin mencionar el factor de riesgo se entiende que de ser considerado necesario el concurso de las mismas en la implementación de la EMBS en Barrios Altos y otras zonas realizarán aportes en los factores de riesgos que son explícitos, en la norma de aprobación de la EMBS.

Para la implementación, seguimiento y monitoreo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, por Decreto Supremo No 003-2018-IN se creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente conformada por 10 Sectores del Poder Ejecutivo: Interior, Educación, Desarrollo e Inclusión Social, Salud, Cultura, Transportes y Comunicaciones, Trabajo y Promoción del Empleo, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Mujer y Poblaciones Vulnerables y DEVIDA (MININTER, 2018).

El Decreto Supremo 003-2018-IN en su artículo 2 precisa que la Comisión Multisectorial Permanente tiene como objetivo fomentar la transversalización, seguimiento y monitoreo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, mediante el desarrollo de acciones precisas para obtener resultados en los barrios intervenidos de acuerdo con la finalidad y objetivos establecidos en el Decreto Supremo N°008-2017-IN” (MININTER, 2018).

2.5. Fases de la Estrategia.

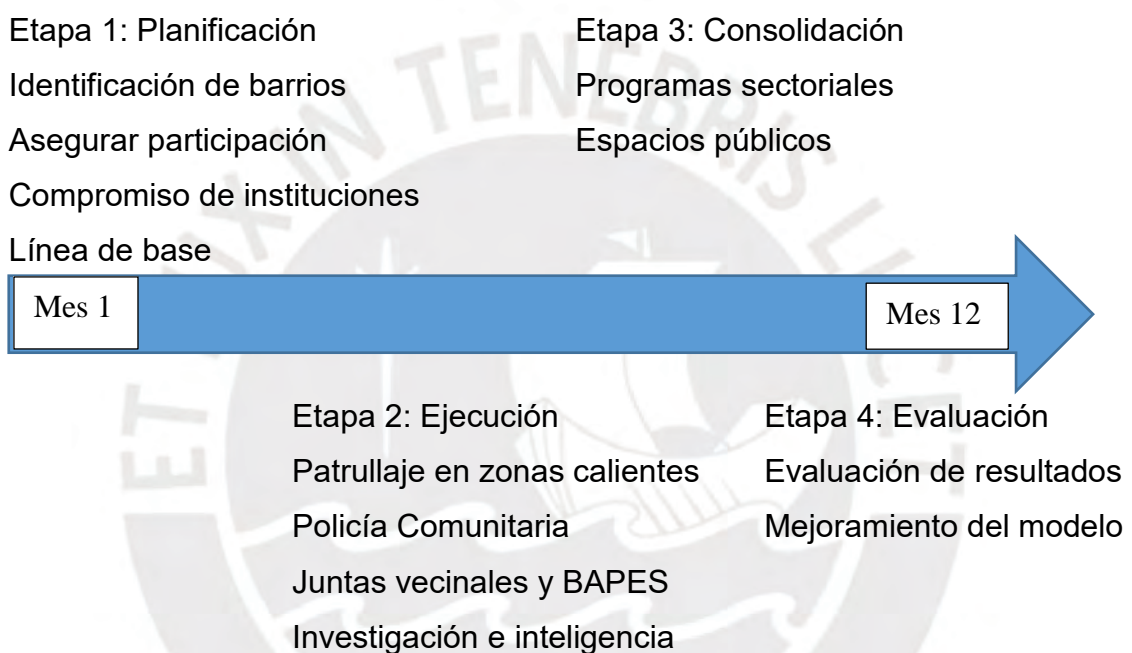
Según el Decreto Supremo N° 008-2017-IN en el numeral 8 precisa que el periodo de intervención de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en un distrito y/o barrio es de al menos un año. Luego de la selección y focalización de la zona

de Barrios Altos, la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, según el DS 008-2017-IN comprende dos etapas la ejecución y consolidación. En la ejecución se planteó desarrollar estrategias que tienen como objetivo reducir los índices de violencia a corto plazo, recuperando la ciudad de las redes criminales para devolver la confianza de la población en sus instituciones. Entre las actividades se proyectó realizar el patrullaje policial e integrado, la aplicación de la policía comunitaria y los operativos que surgen del trabajo de inteligencia en zonas calientes con el objetivo de recuperar los espacios públicos y reducir el consumo de alcohol en las calles. Para lograr el cumplimiento de dichas actividades se debe capacitar a las fuerzas policiales de la comisaría y al equipo de seguridad ciudadana de la Municipalidad, además de las juntas vecinales. En la etapa de consolidación según la normativa se busca lograr la convivencia pacífica de los actores sociales a través de medidas de largo plazo que aborden los factores de riesgo, de lo que se trata es de implementar acciones que tienen que ver con la prevención social del delito y muchas de estas recaen en la responsabilidad de los diferentes programas sectoriales. La estrategia comprende el trabajo con jóvenes a través de una “educación formal y entrenamiento en habilidades sociales, oportunidades laborales y de emprendimiento, así como actividades para el buen uso de su tiempo libre y el entretenimiento (como la cultura y el deporte), son fundamentales para disminuir su involucramiento en actividades delictivas. Al mismo tiempo, es necesario trabajar intensamente para disminuir la violencia familiar, especialmente hacia la mujer y los niños y niñas. Otras acciones importantes, que competen principalmente, pero no exclusivamente a las municipalidades provinciales, son la adecuación de la infraestructura preventiva en los espacios públicos, además de la implementación de actividades desde sus gerencias sociales, culturales, deportivas y educativas. Si bien la consolidación puede iniciarse tempranamente durante el periodo de ejecución inicial de la estrategia en cada barrio, es importante considerar que estas acciones comprometen a varios actores, lo que complejiza su implementación. Asimismo, el trabajo policial previo a la consolidación es relevante porque permite a los actores gubernamentales

desarrollar su trabajo con tranquilidad, sin miedo a robos o maltratos hacia sus operadores locales” (MININTER, 2017).

A continuación, graficamos las etapas de intervención de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Figura 1: Etapas de intervención de Barrio Seguro



Fuente: DS 007-2017-IN

Respecto a las fases de la EMBS el entrevistado Diseñador_EMBS refirió que cada barrio se encuentra en una etapa diferente de acuerdo a su lanzamiento, es decir, cada barrio tiene una lógica diferente, que responde a una dinámica diferente, dependiendo de cada actor aliado. Hay municipalidades que se han comprometido a realizar un trabajo de apoyo en el barrio y otros que no han tenido el mismo apoyo de la Policía o de los Ministerios.

Pese a que, la intervención de la Estrategia de acuerdo al Decreto Supremo 008-2017-IN comprende 4 fases (Planificación, ejecución, consolidación y evaluación) dividida en 3 ejes (policial, social y comunitario), desde su creación sólo se realizaba el seguimiento a las actividades de los Planes Operativos

Anuales (POA), pero no se contaba con un plan de monitoreo hasta el año 2019. En dicho año se crea el plan de monitoreo Estrategia Multisectorial Barrio Seguro que precisa que al no contar con un plan de monitoreo se generó un vacío en el seguimiento de actividades orientadas a resultados de la Estrategia en ciertos períodos, debido a los cambios de recursos humanos, la modalidad contractual del personal, las limitaciones presupuestales, los cambios de liderazgo en la Estrategia y Dirección General de Seguridad Ciudadana, así como los cambios políticos, entre otros. (MININTER, 2020).

2.6. Plan de Monitoreo Barrio Seguro 2019.

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro implementó el plan de monitoreo a través de RD N° 001-2019-IN/VSP-DGSC, cuyo diseño y herramientas responden a un modelo lógico de gestión por resultados, que incluyeron las actividades y tareas operativas comprendidas en el POA DEL 2019. El plan de monitoreo contemplo 4 actividades operativas:

- Lanzamiento de la Estrategia.
- Capacitación en prevención policial, social y comunitaria a los actores involucrados en la Estrategia.
- Intervención a los barrios seguros implementados
- Evaluación de la intervención multisectorial de la Estrategia” (MININTER, 2020)

El objetivo del plan consiste en gestionar y proveer información pertinente y verificable para determinar el funcionamiento adecuado de la implementación de la Estrategia y realizar los ajustes en el camino.

Además, en la lógica de la gestión pública por resultados, el plan de Monitoreo comprende una serie de productos/ servicios de los componentes, según los objetivos establecidos, tales como, la identificación de la zona de riesgo en el distrito priorizado, la población y actores locales que desarrollan competencias en materia de seguridad ciudadana, la población atendida en factores de riesgo, la población que participa en actividades comunitarias que fortalecen la cohesión

social, garantía de orden público y seguridad pública en los barrios focalizados. Finalmente, hay un producto interno de gestión que sirve como herramienta de diseño, gestión y evaluación.

2.6.1. Cobertura del Plan de Monitoreo.

- *Monitoreo a nivel de equipos de Planta*

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro cuenta con un equipo de planta de 25 personas divididas en 3 equipos: 1) equipo de policía comunitaria y prevención social, 2) equipo de articulación intersectorial y convenios, y 3) equipo de monitoreo y evaluación. Además, existen el equipo de capacitación, y comunicaciones adscritos a la Dirección General de Seguridad Ciudadana, que tienen funciones transversales con la EMBS.

A continuación, explicaremos los integrantes y funciones:

Tabla 4: Funciones de los equipos de la EMBS

Equipo	Funciones	Cantidad	Cargo
El equipo de policía comunitaria y prevención social	Integra los esfuerzos de la implementación de los ejes preventivos policial y comunitario con la finalidad de promover y controlar la acción policial en los barrios, y la promoción y fortalecimiento de la cohesión social en los territorios intervenidos por la Estrategia. (Mininter, 2020)	1	Jefe de equipo de policía comunitaria-focalización
		7	Supervisores territoriales del equipo de policía comunitaria
El equipo de articulación intersectorial y convenios	Se encarga del eje de prevención social, responsable de proponer el diseño y desarrollo de instrumentos de políticas, planes y estrategias para el proceso de planificación, ejecución y supervisión de la Estrategia, así como de realizar alianzas público-privadas, con centros de investigación y otras instituciones capaces de brindar apoyo técnico, logístico, entre otros. Además, se encarga de articular con los sectores involucrados en la Estrategia para la dotación de servicios priorizados en la atención de factores de riesgo en los territorios intervenidos por la Estrategia (Mininter, 2020)	1	Jefe de equipo técnico de articulación interinstitucional
		8	Especialistas de articulación interinstitucional, gestión de procesos y proyectos
El equipo de monitoreo y evaluación	Generan información para la toma de decisiones y se vincula las actividades realizadas en el campo con las de gabinete, es decir el equipo acompaña	1	Jefe de equipo de evaluación y monitoreo

	todas las actividades de la Estrategia en todos los niveles, proveyendo información y soporte técnico sobre la mejora continua de los procesos y resultados de intervención (Mininter, 2020)	4	Analistas de evaluación y monitoreo
El equipo de capacitaciones	Se encarga del fortalecimiento de capacidades y de brindar conocimiento técnico a todos los actores de la Estrategia, tales como articuladores territoriales, secretarios técnicos, jefes de OPC. Además de realizar el fortalecimiento de capacidades del Alto mando de la PNP, actores de acercamiento y trabajo preventivo en el barrio priorizado (Mininter, 2020).	2	Capacitadores
El equipo de comunicaciones	Difunde en los medios de comunicación las actividades desarrolladas por la Estrategia (Mininter, 2020)		1

Fuente: Entrevistado Diseñador_EMBS

A modo de conclusión en dicho capítulo, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro con el diseño aprobado, a través del DS 008-2017-IN, buscó abordar la problemática que, en aquel momento, fue de mayor sensibilidad para la población urbana en el país, ya que, la inseguridad ciudadana asediaba con mucha ferocidad a las familias restándoles paz y tranquilidad, en general. No obstante, se evidencia que el diseño de una estrategia multisectorial muestra en la práctica una desventaja para la entidad responsable de la misma, puesto que, genera una alta dependencia de programas o sectores externos por los recursos que se necesitan para intervenir de manera suficiente para modificar la realidad compleja que propicio o genera las conductas criminales o infractoras en una comunidad. Además, en la EMBS al momento de focalizar una población no se alinea necesariamente con el criterio de focalización que utilizan los programas sociales que es la condición de pobreza, ello hace que la intervención para mitigar los factores de riesgo se dificulte o no sea posible en la práctica. Por otro lado, la unidad mínima de análisis que utiliza el Estado Peruano para obtener y procesar información como número de beneficiario y demás es el Centro Poblado, por lo que al tener la EMBS una unidad mínima de análisis diferente y más pequeña se genera una dificultad muy alta para obtener información relevante para monitorear los resultados. Asimismo, la implementación de la intervención tiene dos fases que son Ejecución y Consolidación, los cuales desde

un inicio se han realizado en paralelo, básicamente porque las múltiples dimensiones que tiene la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica requieren una solución en simultáneo de prevención policial, social y comunitario. Al considerar estos aspectos y ajustarlos el diseño posibilitará, muy probablemente, un mejor funcionamiento de la EMBS.



CAPÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA MULTISECTORIAL BARRIO SEGURO EN LA ZONA DE BARRIOS ALTOS

En el presente apartado se explica brevemente la historia de Barrios Altos y posteriormente sobre la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro desde su lanzamiento el 30 de noviembre del 2017 hasta enero del 2020 de acuerdo al plan operativo de monitoreo creado mediante RD N° 001-2019-IN/VSP-DGSC.

3.1. Caracterización de Barrios Altos

La zona de Barrios Altos forma parte del distrito de Cercado de Lima, está ubicado al extremo este del centro histórico de la ciudad (Figura 2), habiendo sido declarado como Patrimonio Mundial de la Humanidad en 1991. Sin embargo, pese a tener dicho reconocimiento por su patrimonio histórico, el área sufre de un alto nivel de deterioro, tanto de los edificios como de los servicios; además de ser considerada como una “zona roja” o de inseguridad (MINJUS, 2020).

Según Orrego (2012), en la época prehispánica, la zona de Barrio Altos fue punto de cruce hacia los Andes y punto de distribución de agua a través del río Huatica. En el siglo XVII, Barrios Altos se convirtió en un lugar de llegada de muchos migrantes, puesto que por las portadas de Maravillas, Barbones y Cocharcas pasaban todas las personas que se dirigían al centro o al sur del Virreinato peruano. Durante el siglo XX, Barrios Altos empezó a tener altos niveles de tugurización, problemas sociales y de salud, desde mortalidad infantil, tuberculosis, fiebre tifoidea, así como uno de los mayores niveles de densidad por vecindades y callejones (Orrego, 2012).

Para el entrevistado Articulador__EMBS: “La zona de Barrios Altos la han estigmatizado como una zona violenta, pero posee una riqueza cultural, hermosas casonas, tiene iglesias incluso más que Ayacucho, hay una herencia musical del criollismo y su gente es muy alegre”.

Figura 2: Mapa de Barrios Altos



Fuente: Estudio “De la Intervención a los resultados: Hacia una medición de la seguridad en los Barrios seguros de Lima y Callao”, INDAGA 2019.

Según MINJUS (2020), Barrios Altos forma parte del centro histórico del Distrito de Cercado de Lima, al ser un lugar tradicional tiene casonas de adobe, las cuales no han sido debidamente protegidas y en muchas de ellas habitan varias personas lo que ha ocasionado tugurización y que no puedan acceder a los servicios básicos y oportunidades laborales. Dicha problemática ha generado que la zona de Barrios Altos se convierta en un lugar peligroso donde predomina la delincuencia y violencia, necesitando con urgencia la intervención del Estado. A continuación, vamos a explicar las principales características de Barrios Altos en cuanto a vivienda, salud, servicios públicos básicos, educación y empleabilidad.

Según información del INEI obtenida por el Censo de Población y Vivienda – 2017, el Barrio Seguro de Barrios Altos tiene un área de 63 hectáreas, dentro de la cual hay 6,153 viviendas particulares con ocupantes presentes; de los cuales: 2,632 (43%) son vivienda independiente; 2,446 (40%) son vivienda en quinta¹; 668 son departamento en edificio (11%), 396 son vivienda en casa de vecindad

¹ Barrios Altos es el Barrio Seguro que tiene la mayor cantidad y proporción de viviendas en quintas, en el país, las cuales en un número importante tienen problemas estructurales debido a la antigüedad de éstas.

(6%) y sólo 11 son categorizadas como local no destinado para habitación humana.

En todas las viviendas antes detalladas residen 22,302 habitantes, de las cuales 11,436 (51%) son mujeres y 10,866 (49%) son hombres, por lo que se puede determinar que en EMBS Barrios Altos residen ligeramente más mujeres que hombres.

Según información del último censo de población y vivienda (INEI, 2017), en términos de edad como criterio para clasificar a la población se tiene que hay 9,800 (44%) residentes entre 0 a 29 años; asimismo, tiene a 8,526 (38%) residentes entre 30 a 59 años y finalmente, tiene a 3,976 (18%) personas de 60 a más años, en ese sentido, se puede señalar que pese a ser un barrio que tiene larga data en el país, mantiene una significativa proporción de residentes con un promedio de edad bastante joven.

Respecto al acceso a los servicios de Salud, a través del Seguro Integral de Salud (SIS); del total de habitantes de Barrios Altos en el 2017 (22,302 personas) el 76% (16,898 personas) estaba afiliada a algún tipo de seguro de salud y 24% (5,404 personas) no contaba con ninguna afiliación a un seguro de salud. De los afiliados en el 2017 (16898 personas), el 94% pertenecía a algún seguro como EsSalud, SIS o propio de la PNP o FF.AA.

En materia de Educación los habitantes señalaron en el 2017 que contaban con educación superior no universitaria completa (8%, equivalente a 1,678 habitantes), educación superior universitaria completa (7%, equivalente a 1,500 habitantes) y maestría (0%, equivalente a 85 habitantes) representaban el 15% del total de habitantes de 3 a más años de (3,263 habitantes) de Barrios Altos, que equivale a 21,472 habitantes.

Asimismo, de los residentes de 3 a más años de edad (21,472 residentes) se tiene registrado en el 2017, una asistencia a una institución educativa (colegios, institutos, universidades) del orden del 29% (6,169 residentes).

Otro componente de alta relevancia a considerar al momento de analizar la eficacia de los servicios educativos en una comunidad es el referido al conocimiento adquirido para leer y escribir, es así que, en el 2017, el 99% de los vecinos de 15 a más años de edad (17,391 vecinos) indican que saben leer y

escribir, siendo sólo un 1% (208 vecinos) quiénes señalan no saber leer y escribir.

Con relación a los servicios públicos básicos como el acceso al agua y alumbrado eléctrico público en el censo de población y vivienda del año 2017 se dio cuenta de una alta cobertura de los mismos ya que en el caso de viviendas que cuentan con agua dentro de la edificación hay un registro de 98% (5,934 viviendas), de las cuales 5,578 viviendas (94%) cuenta con agua las 24 horas al día; asimismo, el 99% de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico público (6153 viviendas).

Finalmente, en esta breve caracterización de Barrios Altos, el componente económico visto como el acceso al empleo tenía la siguiente configuración en el 2017. La Población Económicamente Activa (PEA), población entre los 14 a más años de edad (17,913 personas); era constituido, mayoritariamente, por mujeres (52%). Asimismo, se categorizaban como Empleados al 60% de la PEA (10,675 personas), como Desempleados al 3% de la PEA (495 personas) y NO PEA al 38% de la población en edad de ser parte de la PEA (6,743 personas), es decir personas que no trabajaban ni estaban en búsqueda de empleo.

En ese sentido, los Empleados (10,675 personas) se conformaron por edades de la siguiente manera: El 26% (2,801 empleados) tenían entre 14 a 29 años, el 33% (3,505 empleados) tenían entre 30 a 44 años, otro 33% (3,531) tenían entre 45 a 64 años, finalmente, el 8% (838 empleados) del total de empleados tenían 65 a más años, (CPV - INEI, 2017). Además, este universo de empleados en Barrios Altos (10,675 empleados) al ser clasificados como Independientes o Dependientes se dividían en 40% (4,229 personas) y 60% (6,446 personas), respectivamente. Cabe señalar que de los 4 mil 229 mil personas declaradas como empleados independientes sólo 364 son empleadores (9% de los independientes) y el resto de independientes, quiénes eran la gran mayoría de este subgrupo, 3,865 personas son independientes por cuenta propia (91% de los independientes), es decir, emprendedores, auto-empleados que ejercen un oficio como taxista, gasfiteros, entre otros. Por otro lado, 6,446 empleados clasificados como dependientes fueron conformados por 4,515 empleados

(42%), 1,393 obreros (13%), 385 trabajadores de un negocio de un familiar (4%) y 153 trabajadores del hogar (1%).

Ahora bien, la calidad de la empleabilidad de los Ocupados, en general, es determinada en buena cuenta por el Nivel Educativo Alcanzado, es así que de los 10 mil 675 ocupados, alrededor del 60% (6,402 trabajadores) sólo contaban con estudios básicos como Secundaria, Primaria, Inicial o en el peor de los casos no contaban con ningún nivel educativo; el restante 40% (4,273 trabajadores) acreditaron tener estudios superiores no universitarios, universitarios y maestría o doctorado, cabe indicar que cerca de las dos terceras partes no concluyeron los estudios de nivel superior.

En resumen, los datos del INEI en el 2017 reflejan una realidad compleja en el campo socio - económico en Barrios Altos ya que los pobladores tienen baja productividad o ausencia de acreditaciones educativas que les permitan acceder a empleos formales y bien remunerados. También, se puede señalar que el acceso a los servicios de salud y educación, por múltiples factores, estuvieron restringidos para un grupo de la población de Barrios Altos; aunque se encontró un elevado nivel de alfabetización. Asimismo, si bien hay minorías culturales y raciales en la población residente en este Barrio Seguro, la gran mayoría se definen como mestizos, católicos, e hispanoparlantes (con lengua o idioma materno el español o castellano). Por otro lado, demográficamente, Barrios Altos era conformado en el 2017 por una mayor proporción de mujeres en comparación de hombres y una mayor proporción de niños, adolescentes y jóvenes en comparación a otros grupos etarios como adultos o adultos mayores. En lo que respecta a la antigüedad de las viviendas en quinta, estas revisten un riesgo para la vida por los daños estructurales que les ha causado el paso del tiempo.

Todos estos datos han permitido caracterizar a Barrios Altos desde el 2017 hasta enero del 2020, pero recién se procesaron a inicios del 2020; y si bien no se contaba con esta información tan detallada, la intervención al incluir intrínsecamente una metodología de observador – participante por parte el Articulador Territorial, le permitió a éste percibir diferentes aspectos de esta

realidad e iniciar funciones buscando mitigar estos factores y condicionantes de riesgo para una convivencia pacífica entre los residentes de Barrios Altos.

3.2. Implementación de la EMBS en Barrios Altos

En la presente sección se realizará el recuento de los hechos y resultados informados u obtenidos sobre la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos. En ese sentido, la implementación ha sido subdivida siguiendo un criterio cronológico para organizar las subsecciones, las cuales son: Preparatorias de la implementación, Línea de base, Inauguración o lanzamiento de la EMBS en Barrios Altos, Implementación de la EMBS en el 2018, 2019 y enero del 2020. A continuación, se expone el detalle de cada una de las subsecciones mencionadas.

3.2.1. Preparatorias de la implementación en BS Barrios Altos

Antes del lanzamiento o inauguración de Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos a fines del 2017, se realizaron diferentes actividades, las cuales son en la práctica un tránsito o un estado intermedio entre la Fase de Planificación y Ejecución, según el esquema referido al proceso de intervención de Barrio Seguro en el Decreto Supremo N° 008-2017-IN, no obstante, al ser ejecutado por el articulador reviste menester de esta investigación detallar las mismas.

Según el entrevistado Diseñador_EMBS en el mes de setiembre, octubre y los primeros 15 días de noviembre del 2017 se desarrollaron actividades que buscaron atender las necesidades más apremiantes de la comunidad, como son las condiciones de seguridad y habitabilidad de las residencias, deserción escolar, violencia de género y seguridad ciudadana; para lo cual se prepararon diferentes líneas de acción como:

- Capacitaciones en temas de defensa civil, gestión de riesgos de desastres y primeros auxilios.

Estas tuvieron como fin fortalecer capacidades en la prevención y actuación frente a desastres naturales, incendios y efectuar, de ser el caso, los primeros auxilios; las mencionadas capacitaciones estuvieron a

cargo del personal de los Bomberos y fueron dirigidas al personal policial de la Comisaría de San Andrés; del 06 al 25 de setiembre del 2017, así como al personal de seguridad, dueños y trabajadores de los principales establecimientos comerciales de Barrios Altos, del 04 al 20 de setiembre del 2017. Además, en estas capacitaciones se tuvo la participación de algunos dirigentes vecinales de la comunidad de Barrios Altos.

En este sentido, en todo el mes de octubre y los primeros 15 días de noviembre del 2017, se continuaron con las capacitaciones sobre sistemas de evacuación y primeros auxilios básicos a los vecinos de Barrios Altos, específicamente, en la Cooperativa de Vivienda del personal de las Fuerzas Armadas en situación de discapacidad, en la Institución Educativa Virgo Potens y en el Asentamiento Humano (AA.HH.) Jardín de Rosa de Santa María (ex Huerta Perdida) en su local comunal donde participaron 18 pobladores, esta última actividad tuvo el apoyo en la convocatoria de la ONG Instituto de Drogas y Derechos Humanos – Proyecto Jardín.

- Impulso de Beca Doble Oportunidad dirigido por PRONABEC.

Por otro lado, en el mencionado período, se impulsó la difusión de Beca Doble Oportunidad, producto/servicio del Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos (PRONABEC) que consiste en la reinserción en los estudios secundarios y una vez concluidos, brinda una posterior oportunidad de seguir estudios superiores, los beneficiarios tienen edades entre 17 a 25 años, con el fin de mitigar el factor de riesgo de conductas criminales e infractoras, definido como deserción escolar. Estas actividades de difusión por parte del Articulador Territorial utilizaron como primera plataforma las capacitaciones sobre temas de defensa civil antes mencionadas, así como también la reunión mensual desarrollada en la Mesa Concertación de Lucha contra La Pobreza en donde participaron integrantes de la comunidad de Barrios Altos y una actividad conjunta de difusión entre la EMBS y PRONABEC en la Plaza Italia el 14 de setiembre del 2017. La inscripción de los candidatos a beneficiarios para Beca Doble Oportunidad se realizó en las Oficinas de OPC de la Comisaría de San

Andrés los días lunes, miércoles y viernes; durante el mes de setiembre del 2017; con participación del Comisario y representante de PRONABEC.

Según el entrevistado Supervisor_EMBS, en este en este período se logró que Beca “Doble Oportunidad” inscribiera a 38 candidatos pertenecientes a Barrios Altos, de los cuales 13 postulantes (34%) ingresaron a los diferentes programas educativos que se desarrollan en: ADEX (3), Wernher Von Braun (2), CENFOTUR (2), SENATI (2), TECSUP (2), IFB (1), CETEMIN (1). Estos resultados fueron confirmados a través de la Resolución Jefatural N° 1102-2017-MINEDU.VMGI-PRONABEC-OBE, de fecha 25 de octubre del 2017.

- Impulso en la Sensibilización sobre la Prevención de Violencia de Género. Entre el 01 de octubre y 15 de noviembre del 2017, también se realizaron conferencias sobre Prevención de la Violencia de Género y Trata de Personas, en la “Cámara Popular de Libreros” y en el Centro de Salud “Raúl Patrucco Puig” para los vecinos y trabajadores de los mencionados establecimientos.
- Espacios de Coordinación Interinstitucional y con Vecinos sobre Seguridad Ciudadana.

En el mes de setiembre del 2017 el Articulador Territorial participó en la reunión mensual de la Comisión Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC); donde los comisarios de las Comisarías de San Andrés y Cotabambas informaron sobre los avances en la implementación de actividades en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana. El Sub-Gerente de Seguridad Ciudadana informó sobre las instalaciones de cámaras de video-vigilancia en diferentes puntos del Cercado de Lima. Por otro lado, los dirigentes vecinales manifestaron las necesidades en términos de seguridad que requerían como vecinos en el Cercado de Lima y en Barrios Altos, detallando: 1. Puntos críticos de comercialización ilícita de drogas. 2. Venta ambulatória de alimentos. 3. Sesgo en las intervenciones a ciertos locales. 4. Tránsito de camiones fuera de las ventanas horarias establecidas. 5. Paraderos informales. 6. Incremento

de la delincuencia en la modalidad de robos o hurtos pro las noches y madrugadas. 7. Contaminación ambiental porque en inmediaciones al Río Rímac queman cobre. 8. Venta de alcohol metílico. 9. Comercialización clandestina de gas y depósitos clandestinos de venta de material inflamable. Todos estos comentarios, que evidenciaban un escenario complejo para la intervención de la EMBS, motivaron el despliegue de acciones preventivas policiales correspondientes de cara al lanzamiento oficial del BS Barrios Altos.

En dicha reunión participaron diversos actores tales, como la Policía Nacional del Perú de la Comisaría de San Andrés, entre ellos efectivos de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC); la Municipalidad Metropolitana de Lima con el equipo de la Sub-Gerencia de Seguridad Ciudadana; Sectores del Gobierno Central, así como Organizaciones de la Comunidad: Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, Dirigencia Vecinales, Asociaciones, Gremios, entre otros. Por lo que se propició la participación de los principales actores identificados por la EMBS, para lograr una convivencia pacífica en la comunidad del Barrio Seguro Barrios Altos.

Asimismo, se inició la atención de la deserción escolar, factor de riesgo de alta relevancia para obtener una efectiva prevención de conductas infractoras o criminales, en la población residente en las zonas de implementación de la Estrategia Multisectorial de Barrio Seguro. Al respecto el entrevistado Diseñador_ EMBS refirió que la deserción escolar consiste en identificar al alumno con nombre y apellido para conocer que le está sucediendo y cuáles son las alternativas que ofrece el Estado para ayudarlo a volver al colegio, de esta forma se evitaría que se convierta en una posible víctima o victimario.

De allí, que es importante el rol del Ministerio de Educación y de todas las instituciones involucradas en el sector educativo para hacer un seguimiento a las escuelas que tienen las puertas cerradas a la población educativa, dado que se ha identificado que cuando terminaban las clases, el colegio cerraba sus puertas hasta el día siguiente y no se implementaban por la tarde actividades curriculares con apoyo de la municipalidad o alguna organización cultural, tales como

deporte, canto, danza, oratoria, lectura . En consecuencia, el rol de las instituciones educativas es muy importante para poder brindarle al joven un buen uso de su tiempo libre.

3.2.2. Línea de base de EMBS en Barrios Altos

Dentro de este período se realizó una de las actividades más importantes de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro que fue la ejecución de la Encuesta realizada por el INEI del 03 al 15 de noviembre para establecer la línea de base de la EMBS en Barrios Altos. Cabe mencionar que el índice de priorización o de focalización de los primeros 120 distritos a intervenir fue aplicado en el 2016 y dio como resultado que Cercado de Lima debía ser el primer distrito en Lima Metropolitana en el que se defina el barrio de mayor complejidad para desarrollar o implementar Barrio Seguro.

A partir de los resultados del índice de priorización se elaboró la línea de base, para ello se aplicaron 354 encuestas en el Barrio Seguro de Barrios Altos y 552 encuestas en el resto de la jurisdicción de la Comisaría de San Andrés. Esta metodología permitió comparar a Barrios Altos con el resto del distrito, de forma tal que se confirme el nivel de acierto en la decisión tomada en ingresar a este territorio.

En este sentido, según el entrevistado Supervisor_ EMBS la línea de base toma indicadores relacionados a los objetivos establecidos en el DS 008-2017-IN, como se muestra a continuación:

Tabla N° 5: Objetivos e Indicadores para Línea de Base de BS Barrios Altos.

Objetivos	Indicadores
Objetivo 1: Reducir los índices de robos, homicidios y violencia familiar en los territorios focalizados.	Indicador 1.1: Tasa de victimización de la población de 15 y más años de edad.
	Indicador 1.2: Victimización por violencia doméstica en los últimos 12 meses (violencia física y/o sexual).
	Indicador 1.3: Hogares que en los últimos 12 meses fueron víctimas de robo o intento de robo.
	Indicador 2.1: Confianza en la Policía Nacional.

Objetivo 2: Incrementar la confianza de la población en la Policía Nacional del Perú en los territorios focalizados.	Indicador 2.2: Población de 15 y más años de edad que cree que puede ser víctima de algún delito por el tipo de actividades que realiza y por los lugares que transita normalmente
	Indicador 2.3: Delitos sin denunciar con relación a la victimización de la población de 15 y más años de edad que en los últimos 12 meses.
	Indicador 2.4: Hogares que en los últimos 12 meses no denunciaron algún hecho delictivo.
Objetivo 3: Fortalecer el trabajo articulado de los gobiernos locales, las comisarías, la sociedad civil organizada, y otras instituciones públicas y privadas responsables del abordaje de la seguridad ciudadana en los territorios focalizados.	Indicador 3.1: Hogares en los que al menos un miembro del hogar participa en alguna organización vecinal de seguridad ciudadana.
	Indicador 3.2: Calificación positiva de la vigilancia en la zona o barrio de la policía nacional.
	Indicador 3.3: Vigilancia en la zona o barrio de la Policía Nacional.
	Indicador 3.4: Vigilancia en la zona o barrio de Serenazgo.
	Indicador 3.5: Vigilancia en la zona o barrio del patrullaje integrado.
	Indicador 3.6: Vigilancia en la zona o barrio de la junta vecinal.
Objetivo 4: Disminuir factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que ocurran hechos de crimen y la violencia, a través de políticas, programas o servicios ofrecidos por los tres niveles de gobierno que coadyuven a este fin, a desarrollarse en los territorios focalizados	Indicador 4.1: Población de 15 a 29 años de edad que no estudia ni trabaja.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al DS 008-2017-IN.

Los resultados arrojaron que el Barrio Seguro de Barrios Altos en comparación con el resto de la jurisdicción tiene un mayor nivel de victimización por violencia doméstica en los últimos 12 meses (violencia física y/o sexual). Además, los residentes del barrio muestran una mayor desconfianza en la PNP y una mayor omisión en los hogares del barrio para denunciar algún hecho delictivo en comparación con el resto de la jurisdicción. Asimismo, los hogares del barrio tienen menos involucramiento en alguna organización vecinal de seguridad ciudadana y señalan que tiene un menor servicio de vigilancia y patrullaje por parte de la PNP, Serenazgo, Junta Vecinal y Patrullaje Integrado, en comparación con el resto de la jurisdicción. Finalmente, en lo referido a los factores de riesgo, sólo se tomaron en cuenta la deserción escolar o estudios

superiores y la falta de oportunidades laborales, obteniéndose un nivel muy alto de hogares con integrantes que no trabajan ni estudian, entre los 15 a más años, en comparación con el resto de la jurisdicción. Se dejaron de lado al resto de factores de riesgo que comprende el DS.008-2017-IN., tales como “el uso indebido del tiempo libre, entornos violentos para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, violencia doméstica y de género, consumo de alcohol y drogas, falta de espacios públicos y brecha de atención en salud mental” (Mininter, 2017, p.21). Además, no se tomó en cuenta la resocialización de ex - convictos y ex infractores, aspecto que caracteriza a parte de la población de Barrios Altos como señalan los dirigentes de las juntas vecinales.

En este periodo previo a la inauguración se logró generar una cohesión social y articulación institucional con diferentes actores relacionados con la seguridad ciudadana tales como, la Policía Nacional del Perú, específicamente con el cuerpo policial asignado a la Comisaría de San Andrés y en especial con los agentes policiales destacados a la Oficina de Participación Ciudadana; la Sub-Gerencia de Seguridad Ciudadana y los integrantes del equipo operativo de Serenazgo de la Municipalidad Metropolitana de Lima ; Sectores del Gobierno Central, Juntas Vecinales y otros aliados de carácter público o privado; con dichos actores sociales se dio inicio a la implementación de diversas acciones que permitan prevenir las conductas delictivas e infractoras en la población del BS Barrios Altos. Además, se tuvo como uno de los primeros resultados la asignación de 18 efectivos nuevos (14 varones y 4 mujeres) a la Comisaría de San Andrés.

Si bien es cierto el inicio fue innegablemente potente, el impacto del cambio de enfoque para hacer frente a la criminalidad e infracciones, pasando de la represión a la prevención; la naturaleza comunitaria, multidimensional y multidisciplinaria de la EMBS y el apoyo político que recibió el articulador, permitió identificar oportunidades y amenazas; estas últimas no fueron solucionadas oportunamente convirtiéndose en factores limitantes de la implementación de la EMBS.

En la EMBS se identificó entre setiembre y los primeros 15 días de noviembre del 2017 que se contaba con la estructura de espacios de amplia convocatoria y

mayor antigüedad en la intervención de Barrios Altos que se constituía en un factor multiplicador positivo en el impacto deseado, lo que permitió llegar de forma más rápida a la Mesa de Concertación de la Lucha Contra la Pobreza y el Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH) en el marco del Proyecto “Jardín”, ambas organizaciones que tenían objetivos comunes permitieron una plataforma en la cual apoyar la implementación de la EMBS. Por otro lado, según el entrevistado Diseñador_EMBS se identificó que en la normativa establecida para calificar como un ciudadano o ciudadana en situación de vulnerabilidad sólo considera a los identificados en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), siendo el criterio para la calificación el nivel económico de las personas, ya que sólo se atiende con los programas sociales a los pobres. En ese sentido, se identificó en noviembre del 2017 que el criterio de vulnerabilidad definido como riesgo o alta probabilidad de realizar conductas delictivas o infractoras por una realidad particular multi-causal no era parte para definir como beneficiario a una persona o un grupo de ciudadanos de la sociedad; por lo que se registró bajo impacto en la implementación o captación de beneficiarios por Beca Doble Oportunidad (PRONABEC) y el Programa Jóvenes Productivos (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). Otra amenaza identificada es la baja participación ciudadana de los vecinos, en lo referido a la seguridad ciudadana, si bien existían juntas vecinales y dirigencia activa, la convocatoria fue un aspecto para mejorar el impacto de la EMBS.

3.2.3. Inauguración o lanzamiento de la EMBS en Barrios Altos

Finalmente, en esta sub-etapa de transición entre fases de la EMBS, se designó como fecha de lanzamiento o inauguración de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos, el 30 de noviembre del 2017, en la losa Deportiva de Martinetti.

De acuerdo al entrevistado Diseñador_EMBS la elección de Barrios Altos se debió a que “la concentración de la criminalidad se encuentra en una zona urbana, no tocamos lugares que tenían por ejemplo problemas sobre minería

ilegal porque allí el tratamiento es totalmente diferente, sino básicamente barrios con problemas en seguridad y ubicados en zonas urbanas”.

Durante la inauguración del Barrio de la zona de Barrios Altos estuvieron invitados representantes del Ministerio del Interior (MININTER), Policía Nacional del Perú (PNP), Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), Juntas Vecinales e Instituciones Aliadas del sector público y privado, con el fin de promocionar en la comunidad en general la intervención de la EMBS en Barrios Altos; teniendo en este caso un éxito en términos de repercusión mediática, ya que fue cubierto por varios medios de comunicación y fue replicado por notas de prensa de varias organizaciones referentes a nivel nacional en sus distintos sectores que asistieron, además aportó a la motivación interna de todos los equipos involucrados en la prevención de la conductas criminales e infractoras. En este evento, específicamente, participaron como representantes del Ministerio del Interior las siguientes autoridades: 1. El Ministro del Interior, Carlos Basombrio; 2. El Viceministro de Seguridad Ciudadana, Ricardo Valdez; 3. El Director General de Seguridad Ciudadana, Gral. (r) José Carrión, así como el equipo de policía comunitaria y articulación interinstitucional de EMBS; asimismo, los representantes de la Policía Nacional Perú en este caso específicamente el Comisario de la Comisaría de San Andrés y el cuerpo policial asignado a la misma durante la implementación de la EMBS en dicha jurisdicción; además, estuvieron como representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima la Teniente Alcaldesa Patricia Juárez, el Sub-Gerente de Seguridad Ciudadana de la dicha comuna y el cuerpo de serenazgo de la zona, también se invitaron organizaciones aliadas como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), el Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas (INCN) representada por la Ex Ministra del Interior, Pilar Mazzetti, entre otras instituciones.

Asimismo, asistieron los representantes de los diversos sectores del Gobierno Central involucrados en la EMBS como DEVIDA, PRONABEC, entre otros, quienes luego de la ceremonia o acto protocolar de inauguración y el discurso de las autoridades realizan una Feria Multisectorial denominada “Feria Interinstitucional de la Estrategia Multisectorial de Barrio Seguro”, en dónde los sectores promocionan y de ser el caso identifican potenciales beneficiarios de

los programas que dirigen. Finalmente, en esta lista de participantes cabe mencionar a las Juntas Vecinales y la comunidad, o vecinos, en general de Barrios Altos, siendo la asistencia vecinal de alrededor de 500 a 1,000 personas. Cabe señalar que el Barrio Seguro de Barrios Altos fue el vigésimo segundo inaugurado pese a ser el quinto en el índice de priorización a nivel nacional y primero en Lima Metropolitana (Diseñador_EMBS). En dicho lanzamiento se anunció que el cuerpo policial de la Comisaría de San Andrés sería reforzado con 30 efectivos, 2 patrulleros y 2 motos para mejorar el resguardo y la seguridad en Barrios Altos. Asimismo, en ese entonces el Ministro del Interior Carlos Basombrio anunció la participación de diversos actores tales como el INCN, UNMSM, DEVIDA, MIMP, entre otros, para atender los factores de riesgo que elevan la probabilidad de generar conductas delictivas o infractoras. El discurso del Ministro Basombrio, finalizó con un claro mensaje en pro de la Articulación entre todos los actores de la comunidad para hacer que la EMBS entregue resultados para el bien de las próximas generaciones de ciudadanos.

En palabras del entrevistado Diseñador_EMBS:

El propósito de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro no es seguir delincuentes, el propósito de Barrio Seguro no es estar detrás de los que golpean mujeres o perseguir a los homicidas, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se concentra en un trabajo dentro de la comunidad que se ha identificado para empezar a fortalecer su sentido de pertenencia primero en el lugar (...), buscar que la cohesión social sea más fuerte en ese espacio, identificar cuáles son esos factores de riesgo que pueden ser ya sea una conducta del ser humano de la persona o ya sea un problema del territorio que pone en peligro a las personas.

Dado los anuncios y el compromiso interinstitucional con los distintos actores y sectores, generado a partir del Lanzamiento de Barrio Seguro en Barrios Altos, durante el año 2018, se desarrollaron varias actividades en el marco de estos acuerdos interinstitucionales obtenidos en dicho evento. Las organizaciones aliadas, categoría para agrupar a instituciones involucradas que no están

directamente señaladas como participantes en el D.S. 008-2017-IN., pero cuentan con objetivos institucionales afines o comunes a la misión de la EMBS se sumaron decididamente a la implementación de la EMBS.

3.2.4. Implementación de la EMBS en el 2018

Cuenta el entrevistado Diseñador_EMBS que el 03 de marzo del 2018, en la zona llamada “Huerta Perdida”, se efectuó una primera intervención denominada Campaña Médica Integral Multisectorial “Salud en el Barrio”, en la que se realizaron más de 1,400 atenciones de salud en triaje, medicina general, laboratorio, descarte de anemia y migraña, vacunas, psicología pediátrica, etapa vida adolescente, salud sexual reproductiva y bucal, sesiones educativas para el correcto lavado de manos y prevención de dengue. Además, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) instaló un módulo informativo del Programa Impulsa Perú para difundir los diferentes cursos de capacitación gratuitos. Los organizadores de esta feria fueron el Ministerio del Interior con la EMBS y el Instituto Nacional de Ciencias Neurológicas (INCN). Asimismo, se contó con el soporte institucional y apoyo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y las juntas vecinales (JJ.VV.).

La segunda jornada de organización interinstitucional denominada Campaña de Salud y Feria Informativa fue desarrollada el 28 de abril del 2018, se brindaron más de 1,980 atenciones de salud en triaje, medicina general, vacunación, descarte de anemia, información de salud sexual reproductiva, prueba rápida para la detección del VIH/Sida, pediatría, neurología y farmacia. Adicionalmente, se sensibilizó a los vecinos sobre los hábitos saludables en salud mental, alimentación y nutrición, salud bucal, cuidados de la piel, oftalmología, prevención del riesgo de desastres y del Dengue y técnicas de reanimación cardio-respiratorio, entre otros. Además, contribuyó a la cohesión social porque las Juntas vecinales colaboraron con la convocatoria al invitar a los vecinos en general; y se fortaleció el enlace interinstitucional para informar e identificar a potenciales beneficiarios de los programas que mitigan factores de riesgo

establecidos en la EMBS, como: Brecha de Atención en Salud Mental, Falta de Oportunidades Laborales, Violencia Doméstica y de Género, Entornos Violentos para Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes; a través de stands informativos del MINSA, por intermedio del INCN, la Dirección de Redes Integradas de Salud (DIRIS) Lima Centro y Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional de Salud (DIGERD); así como el MTPE con los Programas Jóvenes Productivos e Impulsa Perú, el Ministerio de Educación con PRONABEC, el Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables con el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual, MML y la UNMSM.

Otras actividades de implementación importantes fueron las relacionadas con la intervención de la UNMSM a través del Centro de Responsabilidad Social Universitario (CERSEU) de la Facultad de Medicina, quiénes con estudiantes de diferentes cursos como Atención de la Salud en Niveles I y II del Programa de Medicina Humana, en los meses de abril, mayo, junio y julio, obtuvieron como producto un diagnóstico de la situación de salud de un sector de Barrios Altos, con el fin de establecer un Modelo de Atención Integral en Salud, basado en Familia y Comunidad. En el segundo semestre del 2018 se integró además de los estudiantes de otros años como a los de 6to año del Programa de Medicina Humana, los estudiantes del 3er. Año del Programa de Nutrición, del curso de Saneamiento Ambiental. El trabajo desplegado buscó generar identificación con la población y generar las condiciones para poder iniciar el mejoramiento de la Confianza en la PNP, fortalecer la articulación de los distintos responsables de la seguridad ciudadana con la comunidad y mitigar los factores de riesgo que generan la probabilidad de encontrar conductas criminales e infractoras.

Según el informe N° 009-2018/HELH, el Articulador Territorial de Barrio Seguro fue incorporado como integrante del CODISEC perteneciente al Cercado de Lima, el 08 de agosto del 2018. Este hecho según el entrevistado Diseñador_EMBS fue un paso importante para que Barrio Seguro en esta jurisdicción active los mecanismos que propicien la incorporación de la prevención de las conductas criminales e infractoras dentro de las acciones del primer nivel del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en lo que respecta a Barrios Altos. Uno de los mecanismos que se utilizan es la Mesa Técnica

Territorial (MTT) de Barrio Seguro (BS). Según lo reportado en diciembre del 2018 por el informe N° 010-2018/HELH, la MTT de BS en el CODISEC de Cercado de Lima, no fue conformada o constituida formalmente durante el 2018, esto generó que sean pocas las actividades que se coordinaron durante dicho período. Según el Articulador_EMBS al ser reconocido como parte del CODISEC puede viabilizar y hacer seguimiento al desempeño policial para seguir con la implementación de la prevención policial en la zona de Barrios Altos. CODISEC permite realizar las gestiones para buscar reducir los índices de robo, homicidios y violencia familiar, en este caso, en Barrios Altos; aunque no garantiza recursos seguros para este fin por lo menos al tener presencia se puede evidenciar las necesidades en seguridad.

De los informes N° 009-2018/HELH y N° 0010-2018/HELH, se evidencia que las actividades de Barrio Seguro en Barrios Altos se han implementado sin contar con los sectores determinados por el DS 008-2017-IN para atender los factores de riesgo, sino de actores aliados por ejemplo en noviembre del año 2018 se realizó acciones preventivas con la UGEL 03, la PNP, Casa Municipal N°4, entre otras, a comportamientos o conductas de estudiantes de los centros I.E. Virgen Purísima. Asimismo, la directora de la I.E. Guatemala al ver conductas agresivas entre los estudiantes solicitó al Articulador Territorial, la presencia de la PNP para prevenir que estas conductas sigan aumentando en nivel de riesgo.

Por otro lado, también evidencian que, si bien hay reuniones de trabajo y análisis de la situación de la seguridad ciudadana en Barrios Altos, de manera conjunta con el Comisario de la Comisaría de San Andrés no se contaba con todos los efectivos que se prometió al momento del lanzamiento, ya que, por ejemplo, en noviembre sólo se contaba con 15 efectivos para BS Barrios Altos. Esta deficiencia fue suplida de forma no adecuada por la acción voluntaria de la comunidad quienes se organizaron para hacer rondas mixtas, como es el caso de los vecinos de la Junta vecinal del Jr. Cangallo cuadras 3 y 4, quienes solicitaron el apoyo a la PNP para realizar un recorrido mixto en sus cuadras entre la PNP, el articulador de Barrio Seguro y Serenazgo.

Finalmente, según el informe N° 010-2018/HELH, luego de múltiples coordinaciones, acciones, actividades realizadas en el BS Barrios Altos durante

el 2018 se obtuvo algunos resultados por beneficiarios de la intervención implementada, la cual en comparación con la población potencial beneficiaria son insuficientes o escasos, se resumen a continuación:

Tabla 6: Beneficiarios por sector en Barrios Altos.

Sector/Aliado	Programa	Nº de Beneficiarios en el Barrios Altos
PRONABEC	Beca Doble Oportunidad	15
Ministerio de Educación	Jornada Escolar Completa	150
Ministerio de Cultura	Puntos de Cultura	400
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Jóvenes Productivos	4
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Campañas de Salud	1,000
Municipalidad Metropolitana de Lima	Casa 4	1,000
Policía Nacional del Perú	BAPES, Red de Cooperantes	1,000

Fuente: N° 010-2018/HELH

3.2.5. Implementación de la EMBS en el 2019

Desde el lanzamiento hasta enero del 2019, la Estrategia Multisectorial de Barrio Seguro no ha implementado un diseño estratégico ni operativo afín a un modelo lógico de intervención, así como tampoco un plan de monitoreo, lo que dificulta una mediación adecuada de acuerdo a una gestión por resultados. Así, pese a la dificultad de encontrar informes de parte de los sectores sobre los programas en el barrio, así como el número de beneficiarios en un informe que consolide lo realizado entre el 2017 y 2018, que garanticen la calidad de los datos, en la presente tesis, se ha logrado sintetizar datos a partir de documentos o informes de carácter descriptivos y de las entrevistas realizadas. Asimismo, no fueron

articuladas las actividades y tareas en función a componentes y resultados, imposibilitando la secuencialidad y direccionalidad de actividades a los objetivos de la Estrategia.

Es por ello que se aprobó el año 2019 el Plan Operativo Anual que buscó solucionar parte de las dificultades antes descritas. Para ello, como principal medida, el Plan de Monitoreo desarrolló un diseño de sistema lógico de intervención de la Estrategia, el mismo que buscó ser la herramienta metodológica que permitiese realizar una adecuada implementación al seguimiento de la EMBS a nivel nacional.

Cuenta el entrevistado Supervisor_EMBS que el articulador tuvo un papel importante en la evaluación del 2019, puesto que conocía a los actores sociales del barrio y trataba de articular actividades para promover espacios de socialización, a efectos de atender las causas sociales de la violencia, por ejemplo, la promoción del deporte y promoción de teatro.

Cabe señalar que de acuerdo a la fase de “Ejecución” comprendida en el DS N° 008-2017-IN, se requiere monitorear la intervención policial en inteligencia, patrullaje, operativos entre otros, en los diferentes barrios. No obstante, al cierre del II trimestre de 2019, la Estrategia no contaba con la información policial mencionada.

En la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos podemos determinar que en el período 2019 se han realizado diversas actividades desarrolladas por el equipo de Policía Comunitaria de la EMBS, según el documento: “Reporte consolidado del ranking de producción de actividades de los barrios seguros inaugurados durante el año 2017”.

La cantidad de actividades desarrolladas durante el 2019 en el Barrio Seguro (BS) de Barrios Altos fue de 216, siendo junio el mes de mayor cantidad de actividades con 42 actividades (que corresponden al 19,4% de todas actividades realizadas en el 2019) y, en diciembre, por el contrario, no se realizó ninguna actividad en Barrios Altos.

Asimismo, con relación al tipo de actividades desarrolladas o implementadas durante el año en mención se identifica como mayor tipo de actividad a las relacionadas al Fortalecimiento de Capacidades y como menor tipo de actividad

a las relacionadas con la Recuperación de Espacios Públicos, siendo 84 (39%) y 18 (8%) actividades realizadas, respectivamente.

Al respecto de la clasificación de las actividades por característica de acción, las actividades de seguridad agrupan: vigilancia, rondas mixtas, patrullaje integrado. Además, las actividades clasificadas como de cohesión social son: actividades sociales, culturales, artísticas y deportivas. Asimismo, las actividades de fortalecimiento de capacidades se configuran por las siguientes intervenciones: capacitaciones, asistencias técnicas, talleres de seguridad ciudadana; finalmente las actividades en favor de recuperar espacios públicos, los cuales son la rehabilitación para el uso de la comunidad de espacios públicos descuidados, abandonados o tomados por la criminalidad. Todas las actividades mencionadas se efectúan con la comunidad que reside o interactúa directamente en el Barrio Seguro.

En ese sentido, de las 216 actividades implementadas en el 2019 en Barrios Altos tenemos que con relación al tipo de actor con quién se desarrollaron las mismas, la Policía Nacional del Perú, específicamente la Comisaría de San Andrés fue la principal contraparte para intervenir en este Barrio Seguro con 71 acciones (33%); seguido muy de cerca por la intervención sectorial por parte de las diferentes instituciones que conforman los diversos sectores del Gobierno Central considerados para trabajar en el marco de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro con 67 acciones (31%), asimismo, el actor con menor nivel de intervención conjunta con el equipo de Barrio Seguro fueron las organizaciones de la sociedad civil denominados como Aliados con tan sólo 34 acciones (16%). Cabe señalar que las actividades implementadas durante el segundo semestre del 2019 en Barrios Altos por intermedio de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro fueron 100 acciones consideradas como: i) Común; ii) Impacto; iii) representación o protocolar. Esta clasificación de actividades se fundamenta por la relevancia de las actividades en la comunidad de acuerdo a los objetivos establecidos por la EMBS. En ese sentido, una actividad común es definida como de normal cumplimiento en el trabajo diario en los Barrios Seguros. Por el contrario, una actividad de impacto tiene esa denominación porque es una actividad de trabajo continuo que logra alcanzar o generar un cambio sostenido

en la calidad de la seguridad ciudadana en beneficio de los vecinos del barrio. Finalmente, las actividades protocolares son actividades en las que los integrantes de la EMBS actúan como representantes de la institución. De lo detallado, se concluye que la mayoría de las actividades implementadas en el marco de la EMBS deben tener la calificación de impacto dado que son actividades que elevan la probabilidad de generar un cambio sostenido en la comunidad intervenida, en este caso BS Barrios Altos, en términos de un mejoramiento en la convivencia pacífica en Barrios Altos debido al incremento de los niveles de seguridad ciudadana en favor de los vecinos de esta zona priorizada por la EMBS. Asimismo, al tener mayor proporción de actividades de impacto implementadas en Barrios Altos u otro territorio intervenido, se logra una mayor eficiencia para alcanzar los objetivos planteados y por tanto cumplir la misión de la EMBS ya que en un menor tiempo y por tanto con menos recursos se alcanza el deseado cambio en la realidad compleja que se evidencia en los Barrios Seguro, incluido el BS Barrios Altos.

Entre las actividades agrupadas en la categoría “común” que se desarrollaron a nivel policial, figuran, por ejemplo la participación en toca puertas y/o contacto ciudadanos, participación en rendición de cuentas, participación en las actividades de seguridad de las BAPES, participación en talleres, capacitaciones, asistencia técnica a las BAPES; a nivel de Gobierno Local y Aliados Estratégicos, la participación en ejecución de actividades culturales, artísticas o deportivas, participación en ejecución de actividades de atención social a pobladores del barrio, participación en ejecución de talleres, capacitaciones, asistencia técnica a la población, instalación de medios de seguridad (cámaras, alarmas, otros); a nivel de programas Sectoriales, la participación en ejecución de talleres, capacitaciones, asistencia técnica a la población, participación en ejecución de actividades culturales, artísticas o deportivas, participación en ejecución de actividades de atención social a poblaciones del barrio.

Respecto a las actividades de “impacto” a nivel policial se desarrollaron actividades relacionadas a la participación en ronda mixta, participación en marcha de sensibilización, participación en actividades culturales, artísticas o

deportivas promovidas por la Oficina de Participación Ciudadana; participación en talleres, capacitaciones, asistencia técnica a las Juntas Vecinales, acciones de recuperación de espacio público para uso en conjunto con la Policía Nacional del Perú; a nivel de gobierno local y aliados Estratégicos se organizaron talleres, capacitaciones, asistencia técnica a la población, organización de actividades culturales, artísticas o deportivas, organización de actividades de atención social a pobladores del barrio, acciones de recuperación de espacio público para uso, recuperación (inauguración) de espacio público en infraestructura e inclusión de la acción de un nuevo aliado estratégico en el barrio. Mientras que, a nivel de Programas Sectoriales, se organizaron talleres, capacitaciones, asistencia técnica a la población, actividades culturales, artísticas o deportivas, actividades de atención social a pobladores del barrio y desarrollo de feria multisectorial. Asimismo, se desarrollaron actividades de “representación o protocolo”, las que abarcan la participación de representantes de Barrio Seguro en ceremonias por alguna festividad, fecha importante, entre otras razones distintas a las señaladas en actividades comunes y de impacto.

En ese sentido, en el 2019 durante el segundo semestre en el Barrio Seguro de Barrios Altos fueron denominadas como actividades comunes a 64 intervenciones (64%), actividades de impacto a 30 intervenciones (30%) y 6 actividades (6%) fueron catalogadas como de representación o protocolares.

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro tiene como un componente fundamental para la implementación de la misma en las poblaciones determinadas como beneficiarias o usuarias la intervención del Estado a través de diversos sectores del Gobierno Central para lograr la viabilidad de la prevención de los delitos e infracciones, mitigando los factores de riesgo que generan estos comportamientos o conductas. En ese sentido, los 6 programas que durante el 2019 han intervenido en el BS Barrios Altos son los siguientes:

- Beca Doble Oportunidad, programa de becas del PRONABEC, del Educación.
- Centro de Emergencia Mujer, programa del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- Deporte Para Todos, programa del IPD, del sector Educación.
- Impulsa Perú, programa del sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- Jornadas Escolares Completas, programa del sector Educación.
- Salud Mental Comunitaria, programa del sector Salud.

Según Minjus (2020) y tal como se puede observar en los resultados obtenidos (tabla 7) como parte del diagnóstico del censo del 2017 en comparación con el año 2019, se evidenció que “existe más vigilancia y presencia de la Junta Vecinal en el territorio, siendo un aspecto que se evidencia en un notorio aumento, que pasa de 15.1% en el 2017, a 19.8% para el año 2019” (p.44). Respecto al patrullaje integrado el informe del Minjus (2020) arrojó que “hay un crecimiento en el patrullaje integrado (serenazgo + policía) que pasa de 26.6% en el 2017 a 34.9% en el año 2019” (p.44). Sobre la percepción de vigilancia de la policía “no ha tenido mayor variación dado que se encuentra en el margen de error, ya que pasó de 51.3% en el año 2017 hacia 50.8% en el 2019” (Minjus, 2020, p.44). En lo que respecta a los delitos que los vecinos no suelen denunciar, los encuestados indicaron que hay “un descenso, que pasa de 76.3% en el 2017, a 64.1% en el 2019” (Minjus, 2020, p.45). No obstante, cuando les consultan respecto a que sí podrían ser víctimas de un delito se encuentra que hay “un crecimiento en dicha percepción, pues pasa de 74.3% (2017) a 78.8% (2019)” (Minjus, 2020, 45). Finalmente, cuando los vecinos de Barrios Altos son consultados por la confianza que sienten en la Policía manifestaron que “no presenta mayor variación pues pasa de 24.5% a 23.6%” (Minjus, 2020, 46).

Tabla 7: Línea de Base de diagnóstico de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrio Altos Vs resultados 2019 en principales indicadores de seguridad ciudadana en Barrios Altos.

Indicadores	2017	2019
Vigilancia en la zona o barrio de la Junta Vecinal	15.10%	19.80%
Vigilancia en la zona o barrio del patrullaje integrado	26.60%	34.90%
Vigilancia en la zona o barrio del serenazgo	33.50%	38.90%

Vigilancia en la zona o barrio de la Policía	51.30%	50.80%
Población de 15 y más años de edad que cree que puede ser víctima de algún delito por el tipo de actividades que realiza y por los lugares que transita normalmente	74.30%	78.80%
Confianza en la Policía	24.50%	23.60%
Delitos sin denunciar con relación a la victimización	76.30%	64.10%

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio “De la Intervención a los resultados: Hacia una medición de la seguridad en los Barrios seguros de Lima y Callao”, INDAGA 2019

En consecuencia, se puede concluir que en el 2019 en comparación con el 2017 la percepción de la vigilancia de la policía en Barrios Altos, así como también la confianza en la misma ha tenido una ligera disminución y la Población de 15 y más años de edad cree que puede ser víctima de algún delito por el tipo de actividades que realiza y por los lugares que transita normalmente, por lo que sí bien hay mejoras en la seguridad ciudadana, todavía Barrios Altos es percibido como zona insegura y se requiere la presencia del Estado a través de los diversos actores.

Otro aspecto de mucha importancia para la implementación en BS Barrios Altos fue la instalación de la Mesa Técnica Territorial, el 12 de noviembre del 2019, la cual se instaló sin la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), la principal autoridad dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) en el Cercado de Lima, porque lidera la Comisión Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC). La tardía instalación y la ausencia de la MML ocasionaron que las dificultades para una correcta implementación de la EMBS en BS Barrios Altos se incrementen, produciéndose problemas del tipo político, priorización de intervención y escasez de recursos referidos a la Seguridad Ciudadana alineados al funcionamiento de la EMBS.

3.2.6. Implementación de la EMBS en enero del 2020

En enero del 2020 la intervención de Barrio Seguro en Barrios Altos, según, “Reporte de Monitoreo - Enero 2020”, se tuvieron los siguientes resultados: El equipo de policía comunitaria por intermedio del articulador territorial apoyado por la supervisión y el equipo técnico de articulación interinstitucional desarrolló 17 actividades durante el mencionado período. De ellas 6 actividades fueron comunes, 9 actividades de impacto y 2 actividades protocolares, las cuales fueron señaladas líneas arriba. Las actividades denominadas como “Comunes” han tenido la participación conjunta de la Policía Nacional del Perú (PNP) en el 50% de las mismas, equivalente a 3 actividades. Asimismo, el 33% de este tipo de actividades se realizaron de forma articulada con los Gobiernos Locales y Aliados, equivalente a 2 actividades. Finalmente, el 17% de estas intervenciones se hicieron con las entidades de los diferentes sectores comprometidos con la EMBS, equivalente a 1 actividad. Las actividades denominadas como “Impacto” o de Impacto han tenido la participación conjunta entre Barrio Seguro y el Gobierno Local más los aliados en el orden de 67%, equivalente a 6 actividades. Asimismo, la participación mancomunada con los sectores adscritos al Gobierno Central ha representado el 22% de las actividades, equivalente a 2 intervenciones. Finalmente, la PNP en el orden del 11%, equivalente a 1 actividad durante el referido mes. Las actividades denominadas como “Protocolar” han sido desarrolladas de forma conjunta con los aliados y Gobierno Local al 100%, equivalente a 2 intervenciones. En ese sentido, el actor o socio estratégico con quién más se ha logrado concretar actividades ha sido el gobierno local sumado a los aliados, ya que se ha conseguido implementar 10 actividades entre comunes, de impacto y protocolares, equivalente al 59% del total de actividades ejecutadas. Asimismo, la PNP es el segundo socio estratégico en términos de mayor cantidad de actividades en enero del 2020, el cual ha sumado 4 intervenciones relevantes entre comunes y de impacto, equivalente al 24% del total de intervenciones o actividades. Finalmente, las actividades con las instituciones de los sectores del Gobierno Central fueron 3 acciones, representa el 18% del total de actividades.

En ese sentido, no se puede determinar si la cantidad de actividades desarrolladas en Barrios Altos durante el 2019 y 2020 son suficientes, pese a tener una guía de sistematización y modelo de intervención establecido en ese período, dado que, no se establecieron metas para determinar si la cantidad de actividades son suficientes o no. En ese sentido, una forma de saber en términos relativos el avance de esta implementación es la comparación con otros Barrios Seguros que fueron inaugurados en el mismo año, los cuales son un total de 18 Barrios Seguros. En comparación con esos barrios, la implementación de Barrios Altos está en términos generales en el primer tercio de mayor producción de actividades de implementación pudiéndose indicar que se está obteniendo resultados positivos. Entre estos resultados Barrios Altos destaca en: Recuperación de espacios públicos (2do. Lugar), así como en términos de cantidad de Actividades Implementadas de Impacto (5to. lugar) y en la Puesta en Marcha en Cantidad de Programas Sociales (5to. lugar), asimismo, en el caso del 2020 estos buenos resultados en términos comparativos entre barrios seguros siguen situando de manera positiva la implementación de Barrios Altos; no obstante, es importante señalar que esta lectura de los avances descritos se fundamenta en un enfoque funcional y no en un enfoque de atención a las necesidades de los ciudadanos, por lo que se encuentra insuficiente la metodología de monitoreo del impacto de las actividades durante la implementación de la EMBS en dicha jurisdicción.

Ahora bien, al momento de realizar una serie de entrevistas a diferentes actores involucrados se detecta aspectos deficientes, si se sigue un enfoque de atención a las necesidades del ciudadano, al evaluar la implementación ya que se identifica un bajo impacto en términos de beneficiarios de los programas sociales para disminuir los factores de riesgo y además se tiene falta de priorización de la PNP y MML para seguir constantemente con el trabajo trazado por la EMBS. Por lo cual, el balance de implementación en Barrios Altos muestra avances; pero también una serie de problemas que se verán en el siguiente capítulo, los cuales dificultan el correcto funcionamiento y la concreción de los objetivos de la misma.

CAPÍTULO IV: PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA IMPLEMENTACIÓN MULTISECTORIAL BARRIO SEGURO EN LA ZONA DE BARRIOS ALTOS

En este apartado se describirán los problemas identificados durante la implementación de la EMBS y las oportunidades de mejora a partir de la información recogida con los entrevistados, teniendo en cuenta la propuesta teórica de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), que propone analizar los problemas en la implementación a partir de la normativa estructural, el presupuesto, la participación de actores involucrados sean políticos y sociales, la voluntad política y eventos coyunturales; conjuntamente con el aporte de Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) que señala que dicha problemática se puede analizar desde la estructura organizacional, objetivos, recursos, capacidades, actores, intereses y las decisiones tomadas.

4.1. Problemas registrados durante la implementación de la EMBS

A continuación, se precisan los problemas que se registraron en la gestión de la implementación de la EMBS. Los entrevistados señalaron que con la presencia de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro “no ha cambiado nada, seguimos igual que como hemos estado hace tres años” (Junta_Vecinal_1).

4.1.1. Problemas en la implementación desde la normativa estructural

En el marco de la identificación de los problemas relacionados a la normativa estructural tenemos que son categorizados en diferentes indicadores, los cuales son: Normativa de creación, estructura organizacional y objetivos. En ese sentido, se han identificado los siguientes problemas específicos para la implementación de la EMBS en BS Barrios Altos:

Normativa de Creación.

- *Falta de un modelo de intervención en la normativa de creación.*

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos fue creada el 30 de noviembre del 2017, sin embargo, desde que se realizó la inauguración de la Estrategia hasta enero del 2019 no se implementó un diseño estratégico ni operativo que sirva como modelo de intervención para llevar una secuencialidad y direccionalidad de las actividades que se realizaron en base a los objetivos de la EMBS.

- *Falta de implementación de indicadores cuantitativos en función de los factores de riesgo en la normativa de creación.*

A partir del 11 de marzo del 2019 se aprobó el Plan de Monitoreo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, que señala el seguimiento a los indicadores del desempeño de la Estrategia de acuerdo a los productos y servicios comprendidos, pero cabe señalar que las metas de la Estrategia no son cuantitativas sino cualitativas. Al no establecer metas numéricas no se conoce si se lograron reducir los factores de riesgo durante dicho período de tiempo en Barrios Altos.

Estructura organizacional.

- *Falta de estructura orgánica de la EMBS y alineada con la estructura del MININTER.*

De las diversas entrevistas realizadas se ha recogido que no se contaba dentro de la EMBS con una estructura orgánica y alineada a la estructura del MININTER que sirva de soporte para implementar la misma, ya que no estaba alineada con el MOF de dicho ministerio, esto generó incongruencia en la coordinación de las áreas, en los diferentes cargos desempeñados dentro del organigrama de Barrio Seguro y en los productos finales de cada uno de ellos; dificultando la sistematización de la implementación. Esta situación originó que la modalidad de contratación por terceros empleada de forma generalizada en la EMBS se desnaturalice trayendo consigo contingencias laborales, por ejemplo, el Coordinador General de la Estrategia en ocasiones fue contratado bajo la modalidad de contratación de terceros reportando a uno de los directores de

línea y el Articulador Territorial directamente era contratado por el Director General, lo cual originaba en determinados momentos caos y complicaciones en la implementación.

- *Deficiente asignación de los recursos humanos en el trabajo de campo para mejorar la implementación de la EMBS debido a la actual estructuración organizacional.*

A través de las entrevistas se puede conocer que los 25 integrantes de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en planta, es decir coordinador general, jefaturas, supervisores, equipo técnico interinstitucional y monitoreo no realizaban de forma continua trabajo de campo, de manera esporádica un miembro del equipo visitaba la zona; salvo casos o circunstancias de excepción. En consecuencia se puede evidenciar que no existió una presencia del equipo de manera constante en Barrios Altos, sino que la cadena de mando de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos fue vertical de arriba hacia abajo porque las órdenes y decisiones se toman a partir del análisis de gabinete de la coordinación general y jefaturas de la Estrategia, más no se recogió la información de quienes realizaban el trabajo de campo como los supervisores y articuladores, ello trajo problemas de carácter operacional al momento de implementar diferentes planes de acción. La estructura organizacional no facilitaba una asignación de los recursos humanos acorde a los requerimientos de implementación desde un enfoque de servicio al ciudadano, sino que seguía un enfoque funcional con distintos criterios de organización por jefatura dentro de la EMBS.

Objetivos.

- *Data insuficiente para la caracterización de las zonas a intervenir con el fin de establecer objetivos y metas alcanzables.*

Según el entrevistado Diseñador_EMBS cuando se diseñó la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se utilizó la data que en ese momento existía proveniente del INEI y el observatorio del Ministerio del Interior, la cual no

necesariamente describía la realidad. Para el entrevistado Diseñador_EMBS la data con la que se realizó el diagnóstico de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro fue pequeña (INEI, Sistema de Denuncia Policial e INPE), lo que trajo como consecuencia que se produzcan una serie de incongruencias al momento de intervenir un barrio. Además, las cifras de la data no registran la realidad de forma confiable ya que no se conoce el fenómeno criminal porque las personas que han sufrido un delito muchas veces no se acercan a la comisaría a interponer su denuncia, lo dejan pasar porque no confían en la policía y creen que nada va a cambiar.

En consecuencia, la data que se usó para diagnosticar la problemática de los barrios resultó ser insuficiente como insumo para el diseño de la EMBS por tanto generó objetivos muy genéricos sin temporalidad ni especificidad.

- *Falta de un diseño de monitoreo y control de la EMBS para evaluar la concreción de los objetivos.*

Los objetivos de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos de acuerdo con el Decreto Supremo N° 008-2017-IN son:

“Reducir los índices de robos, homicidios y violencia familiar en los territorios focalizados, incrementar la confianza de la población en la Policía Nacional del Perú en los territorios focalizados, fortalecer el trabajo articulado de los gobiernos locales, las comisarías, la sociedad civil organizada, y otras instituciones públicas y privadas responsables del abordaje de la seguridad ciudadana en los territorios focalizados [y] disminuir factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que ocurran hechos de crimen y la violencia, a través de políticas, programas o servicios ofrecidos por los tres niveles de gobierno que coadyuven a este fin a este fin, a desarrollarse en los territorios focalizados” (Mininter, 2020, p.5).

Varios de los entrevistados sostuvieron que no existe en el diseño pautas claras para evaluar la Estrategia. Los entrevistados Articulador_EMBS y

Experto_prog_sociales señalaron que la meta la va estableciendo el articulador dependiendo de su experiencia y con el apoyo de algunos sectores.

Lo señalado anteriormente por los entrevistados se corrobora toda vez que desde la creación de la Estrategia hasta marzo del 2019 no existió un documento que consolide el trabajo realizado durante año y cuatro meses, sólo hay informes que dan cuenta de determinadas actividades, mas no sobre todo el trabajo realizado por los sectores y actores. Ello ocasiona que no se conozca con certeza sí se logró cumplir durante ese período de tiempo los objetivos o en qué nivel se avanzó para concretar los objetivos de la EMBS, en ese sentido, se requiere realizar una evaluación integral de la implementación de la EMBS en Barrios Altos.

4.1.2. Problemas de Presupuesto durante la implementación.

En el marco de la identificación de los problemas relacionados al Presupuesto tenemos que son categorizados en los siguientes indicadores: Recursos y capacidades. En ese sentido, se han identificado los siguientes problemas específicos para la implementación de la EMBS en BS Barrios Altos:

Recursos humanos

- *Alta rotación de personal de soporte en la intervención de la EMBS*

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro forma parte de la Dirección de General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, la cual cuenta con un equipo de planta alrededor de 25 personas de la policía comunitaria y prevención social, articulación intersectorial y convenios; y de monitoreo y evaluación. Además del equipo de capacitación y comunicaciones. Según el Diseñador_EMBS, el personal constantemente era retirado del cargo debido también al cambio del personal de la Alta Dirección como los ministros y secretarios generales del MININTER, lo cual generaba problemas en la implementación de la EMBS en Barrios Altos.

- *Alta dependencia en la programación presupuestal del Ministerio del Interior*

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro no cuenta con recursos financieros asignados directamente como parte del pliego presupuestal del sector Interior. De acuerdo al artículo 4 sobre financiamiento del Decreto Supremo 008–2017-IN se precisa que la implementación de las acciones previstas en la EMBS se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. En ese sentido, el presupuesto estuvo supeditado a la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y era básicamente para pagar al personal que laboraba en Barrio Seguro, más no para el desarrollo de otras actividades, dicho trabajo se debía llevar a cabo en el marco de la articulación con otros sectores del Estado.

Capacidades

- *Capacitación insuficiente del articulador para optimizar la intervención de la EMBS en Barrios Altos.*

El trabajo del articulador es clave en la implementación de la EMBS, en el caso de Barrios Altos es de carrera psicólogo, pero no siempre cuenta con las herramientas necesarias para realizar su trabajo, no recibe capacitaciones y la información que eleva no siempre es tomada en cuenta. Refirió que “la EMBS solo facilita el uniforme, un polo y un chaleco no hay más” (Articulador_EMBS). En ese sentido, se puede concluir que los funcionarios de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro deben tener capacidades y conocimientos específicos para compensar la falta de claridad de los objetivos de la política e incorporar patrones homogéneos de acción en las funciones que realizan. Lo señalado se condice con lo que significó el inicio de las actividades de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos, dado que sí bien en los primeros meses el equipo técnico daba ordenes de forma vertical, mientras avanzó la implementación ya no se recibía directivas. El Articulador_EMBS

señaló que su trabajo se desarrollaba de acuerdo a su experiencia y viendo las necesidades de la población, más no siguiendo un plan, además una sola persona no puede desarrollar un trabajo para 60 cuadras.

Sin embargo, los dirigentes de las juntas vecinales se muestran descontentos con el trabajo realizado por el articulador en Barrios Altos porque no vive en la misma zona. Los entrevistados Junta_Vecinal_1 y Junta_Vecinal_2 coinciden que el articulador debe ser una persona de la zona de Barrios Altos para que con su conocimiento vivencial de la realidad efectúe una eficiente intervención.

- *Insuficiente asignación de presupuesto para cubrir el funcionamiento de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.*

Cabe precisar que la Dirección General de Seguridad Ciudadana como encargada de dirigir la Estrategia Multisectorial de Barrio Seguro recibía como presupuesto total brindado por el Ministerio del Interior 6 millones de soles al año, de los cuales el 50% era dirigido a la EMBS para las actividades de implementación y el funcionamiento; es decir, la EMBS recibía 3 millones de soles al año. Este presupuesto no alcanzaba para garantizar las actividades de funcionamiento e implementación de la EMBS en los Barrios Seguros, por lo que se solicitó la ampliación presupuestal de 2,5 millones de soles en el mes de agosto del 2019, ya que este importe fue el que se asignó desde inicio de la implementación oficial de Barrio Seguro (2017). Cabe indicar, que el presupuesto adicional requerido en el 2019 fue atendido. De acuerdo a lo señalado por el entrevistado Diseñador_EMBS, el costo para la puesta en funcionamiento de la EMBS en cada barrio es conocido, no obstante, no es priorizado por las restricciones presupuestales que se ejerce en la asignación de los recursos.

Esta restricción presupuestal no permitía que la implementación se realice de manera óptima debido a la limitación de recursos, lo que generaba que no se pueda proyectar un trabajo a mediano plazo, ocasionando problemas en la implementación de actividades en Barrios Altos.

El entrevistado Articulador_EMBS señaló que gana 3 mil nuevos soles y que de su pago mensual utiliza un determinado monto para trasladarse a realizar las

gestiones con los diversos sectores y en ocasiones para alguna actividad en Barrios Altos. “Barrio Seguro no da presupuesto a nadie porque no tiene. Tratan a la seguridad ciudadana como la última rueda del coche”, señaló el Diseñador_EMBS.

Al respecto el entrevistado Supervisor_prog_sociales sostuvo que los primeros años entre el 2016 y 2017 cuando se empezaron a inaugurar los barrios se solicitaba a la Municipalidad del distrito que haga una inversión (estrado, sillas, el toldo para las autoridades y vecinos para que no les dé el sol y el refrigerio), eso generó incomodidad y la Dirección General de Seguridad Ciudadana asignó un presupuesto específico, entre cinco mil y diez mil soles por inauguración de barrio y eso ayudó bastante; pero conforme ha pasado el tiempo se requiere mayor presupuesto para la ejecución de la Estrategia en los diferentes barrios. Por su parte, el entrevistado OPC_EMBS_1 refirió que su cargo como encargado de la Oficina de Participación Ciudadana de la Policía Comunitaria de la Comisaría de San Andrés sólo figura en un papel, porque lo mandan a realizar otras actividades de calle, apenas dedica el 30% de su tiempo a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro de Barrios Altos, se requiere que su trabajo sea exclusivo para la Estrategia.

4.1.3. Problemas con la participación de actores sociales y/o políticos durante la implementación

En el marco de la identificación de los problemas relacionados a la participación de actores sociales y/o políticos tenemos que son categorizados en dos indicadores, los cuales son: Acciones de interacción y Actores. En Barrios Altos participan diversos actores políticos y/o sociales que forman parte de la EMBS, tales como la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Comisaría San Andrés para la recuperación de espacios públicos, la Subprefectura de Lima, el Centro de Emergencia Mujer, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, DEVIDA, entre otras instituciones, la ONG Plan Internacional, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), entre otros que le dan una conformación muy particular.

En ese sentido, se han identificado los siguientes problemas específicos para la implementación de la EMBS en BS Barrios Altos:

Acciones de Interacción.

- *Normativa de focalización no Incluye el criterio de riesgo a cometer conductas criminales o infractoras.*

Como se mencionó anteriormente el problema se origina en la normativa de focalización con la que trabajan los programas sociales ya que ésta considera como poblaciones a atender o beneficiarios, a quienes se encuentran por debajo del margen de pobreza establecido, el cual es el criterio para ser catalogado como un ciudadano vulnerable y por tanto recibir atención desde el Estado. En el caso de Barrios Altos al encontrarse en el Centro de Lima la focalización según ese criterio indica que no aplica asistencia estatal a la población residente en dicha zona, por ende, no se realiza o dificulta mucho la intervención de los programas sociales. Sin embargo, la justificación que hace la EMBS es que la inseguridad genera pobreza y por tanto más temprano que tarde las personas de Barrios Altos y otras zonas volverán a estar debajo de la línea de la pobreza. Para PRONABEC, Jóvenes productivos, así como otros programas, si no perteneces a la categoría de la clasificación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) como persona pobre o de extrema pobreza no puedes acceder a los programas de apoyo que ofrecen los Ministerios y en consecuencia la EMBS no cumple con disminuir la probabilidad de prevalencia de los factores de riesgo en Barrios Altos u otras colectividades.

Esta situación generó bastante incomodidad y desmotivación porque el articulador hacia la difusión, pero luego cuando lograba captar a los jóvenes no calificaban por no pertenecer al SISFOH. Asimismo, los jóvenes no pudieron beneficiarse de los programas si tenía algún tipo de denuncia, muchos de ellos eran personas que se habían dedicado a robar o que habían estado en reformatorios, no obstante, ya habían obtenido su libertad y cambiado de conducta siendo esta disposición un verdadero contrasentido para la prevención de conductas que atentan contra una convivencia pacífica en comunidad.

La falta de desarrollo normativo para incluir a este tipo de criterios y poblaciones ocasionó la falta de atención integral, por ejemplo, el Programa Jóvenes Productivos no logró incrementar los niveles de empleabilidad en los jóvenes de Barrios Altos. De la misma manera se generó deserción en los pocos beneficiarios de Beca “Doble Oportunidad” en Barrios Altos ya que no se les brindó un apoyo integral que contemple a la familia en su conjunto, debido a que en muchos casos ellos eran la fuente de ingresos.

Cabe señalar que este problema sobre la incompatibilidad de los criterios de focalización entre la EMBS y los programas sociales se identificó en noviembre del 2017 por lo que se registró desde ese momento baja inclusión de beneficiarios a Beca Doble Oportunidad y al Programa Jóvenes Productivos.

Los vecinos de Barrios Altos sienten que hoy en día, no tienen atención del Estado porque no están dentro del mapa de pobreza (SISFOH), ya que al estar en el Centro Histórico de Lima se les ha quitado la posibilidad de ser atendidos por todos los programas sociales. Esta normativa ha condicionado negativamente las acciones de interacción entre los sectores y la EMBS ya que no ha permitido implementar adecuadamente la EMBS en Barrios Altos.

Actores.

- *Deficiente delimitación de servicios por actores que brinda la EMBS a la población de Barrios Altos*

El entrevistado Experto_prog_sociales señaló que no está bien delimitado y especificado el servicio es decir las capacitaciones, talleres, becas, atención de salud, entre otras, que brinda la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro y los actores que la constituyen realmente en la implementación. Según el reporte consolidado del ranking de producción de actividades de los barrios seguros inaugurados durante el año 2017, durante año y cuatro meses se realizaron actividades que no fueron consolidadas o sistematizadas en un documento oficial. En tanto que en el 2019 se registraron 216 actividades, siendo junio el mes de mayor cantidad de actividades, en el mes de enero una sola actividad y en diciembre cero actividades. La mayor cantidad de actividades están referidas

al fortalecimiento de capacidades y la menor cantidad a la recuperación de espacios públicos por lo que se evidencia que en la EMBS hay amplia gama de servicios que dispersa los esfuerzos no logrando necesariamente atender los factores más críticos. Cabe señalar que Barrios Altos tiene una alta tasa de personas que han salido de los penales, pero que vuelven a delinquir, debido a varios factores entre ellos la falta de oportunidades laborales, esta realidad no fue considerada al diseñar la EMBS.

En consecuencia, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro no ayuda a que el joven que sale de una cárcel pueda reinserirse a la sociedad. De acuerdo con el entrevistado Experto_prog_sociales cuando una persona cumple con su sentencia y luego adquiere su libertad para reinserirse a la sociedad atraviesa una serie de dificultades por sus antecedentes penales, es allí donde la EMBS debería capacitarlo antes que pise la calle, preparar a su familia y a su comunidad para que lo reciba adecuadamente, para lograrlo se requiere una articulación interinstitucional y la sensibilización de la ciudadanía.

Finalmente, el entrevistado OPC_EMBS_1 refirió que son pocas las actividades que se han realizado en coordinación con otras instituciones como campañas de salud y fumigación. Agregó “para mi Barrio Seguro está por las puras porque no se está articulando con otras instituciones, me gustaría que trabajemos en la prevención de la violencia física y psicológica”.

- *Insuficiente comunicación entre PNP y Juntas Vecinales.*

El entrevistado Articulador_EMBS refirió que durante el 2019 existía presencia de personal policial, pero el 2020 con el inicio de la pandemia se ha movilitado a la policía a otras zonas y los robos nuevamente se han incrementado en Barrios Altos, sólo se logró en el mes de enero del 2020 realizar cuatro intervenciones relevantes entre comunes y de impacto.

A diferencia de lo arriba señalado, la entrevistada Junta_Vecinal_2 refiere que sí hay un trabajo coordinado con la Comisaría San Andrés, a través de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) en el que básicamente les brindan

capacitaciones a través de la plataforma zoom, pero que más bien no existe coordinación con el articulador de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

El entrevistado OPC_EMBS_1 confirmó que efectivamente coordinan con las juntas vecinales, pero lamentó que la Municipalidad de Lima no apoye en la problemática de la inseguridad. Dijo “tenemos reuniones mensuales, conversamos, analizamos sobre la problemática de la inseguridad, pero queda sólo en papeles no hay apoyo en este tema, sólo en campañas de labor social”. Aunque, la entrevistada Junta_vecinal_2 señaló que existe una comunicación directa con personal de serenazgo de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Lima y que incluso han creado un grupo de Whatsapp donde todos los vecinos mantienen comunicación ante cualquier intento de asalto, pero esa gestión es propia de las juntas vecinales más no de la EMBS.

Luego de realizar las diversas entrevistas a los miembros de la EMBS, se puede notar que no hay cohesión, que cada quien realiza su trabajo según lo que cree conveniente o no reciben apoyo, por ende, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro no logra implementarse adecuadamente, así lo explica el entrevistado Junta_Vecinal_1 quién señala que como presidente de una Junta vecinal sólo se reunió dos veces con el articulador, de allí no mantiene ningún tipo de coordinación.

Lo anterior guarda relación con lo señalado por el propio Articulador_EMBS: “Desde un comienzo nosotros no trabajamos con Juntas vecinales en Barrios altos porque ellos están bajo los intereses de la policía. (...) trabajamos con líderes que son más realistas y tienen mayor poder de convocatoria”.

En consecuencia, para lograr articular los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno e instituciones con la comunidad, las juntas vecinales deben ser el espacio que ayuden a lograr la adecuada implementación de la EMBS en Barrios Altos.

4.1.4. Problemas de falta de voluntad política y eventos coyunturales durante la implementación

En el marco de la identificación de los problemas relacionados a la Falta de voluntad política y eventos coyunturales durante la implementación de la EMBS en BS Barrios Altos, estos son categorizados de la siguiente manera: Intereses y decisiones:

Intereses.

- *Presión política sin considerar el adecuado sustento técnico.*

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro fue creada el 24 de marzo del 2017 como parte de una propuesta de campaña del Partido Peruanos por el Kambio, pero dicha Estrategia empezó a diseñarse en setiembre del 2016 y en octubre del mismo año se puso en ejecución en varios Barrios del país incluyendo Barrios altos, recién el 30 de noviembre del 2017 se hace el lanzamiento oficial. La urgencia de poner en marcha la EMBS era porque fue un compromiso de campaña del Presidente de la República en ese entonces Pedro Pablo Kuczynski Godard y se requería mostrar resultados durante sus primeros 100 días.

Para el entrevistado Experto_prog_sociales, el modelo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro ya se implementó hace diez años en determinados barrios en Chile, pero en el Perú se apunta a que la EMBS sea a nivel nacional, cuando no se ha realizado un suficiente análisis técnico. Refirió “no entiendo muy bien de donde surgió esto (EMBS), porque no hay evidencia que la sustente, muy probablemente fue un afán político en el sentido de posicionar comunicacionalmente, decir que son 120 (barrios) suena mejor decir que son 5 o 10”.

- *Escaso respaldo político a nivel ministerial.*

Para que una política pública funcione se requiere el compromiso de todos los actores, empezando por los ejecutores. Según el Diseñador_EMBS “No teníamos un ministro que se comprometiera o un director que la pelee (...) los demás ministerios no entendían que se tenía que trabajar preventivamente”. Agregó, que al no tener la EMBS un respaldo político, era complicado hacer entender a los sectores que tenían un rol en el tema de seguridad ciudadana, que no solo le compete a la policía sino a todos los actores de la sociedad.

- *Resistencia a la presencia del Estado a través de la EMBS debido a intereses particulares.*

La EMBS en su normativa busca mejorar la gestión de la Seguridad Ciudadana aplicando una serie de cambios de enfoque para aumentar la efectividad de las medidas o políticas; de forma tal que se alcancen mayores niveles de convivencia pacífica. En ese sentido, se plantean diversas ópticas como el enfoque preventivo de las conductas delictivas e infractoras mitigando a través de los factores de riesgo, enfoque de articulación multinivel en el Estado para políticas públicas de seguridad ciudadana, enfoque multisectorial para atender de forma integral las distintas causas de las conductas criminales e infractoras, así como el enfoque territorial considerando como unidad mínima territorial al barrio. Estos aportes generaron en la PNP y Ministerio del Interior una resistencia al cambio según el entrevistado Diseñador_EMBS:

El problema son las personas que dirigen (...) hemos tenido ministros que han querido cerrar Barrio Seguro porque iba en contra de sus intereses y había Directores Generales que no entendían la lógica y otros sí. (...) los nombran directores generales y creen que tienen la verdad en sus manos y no es así, a pesar de eso hemos tenido que luchar.

Uno de esos momentos críticos lo señala el entrevistado Supervisor_EMBS:

La parte técnica de la Estrategia tenía un componente social bajo la gestión del Ministro Basombrio y los directores generales, luego hubo grandes cambios sí los directores venía del sector policial veían la EMBS con un enfoque más policial o de represión, hasta que lograban entender la lógica social. Este cambio de enfoque podía demorar unos cuatro meses hasta nuevamente se planeaba la intervención, entonces esa parte técnica fue bastante débil debido a los cambios que se presentaron.

En consecuencia, esta resistencia al cambio tuvo múltiples manifestaciones que complicaron la implementación de la EMBS en Barrios Altos.

Decisiones.

- *Falta de decisión política de parte de los sectores para atender BS Barrios Altos con los programas sociales*

Respecto a la intervención sectorial por parte de las diversas instituciones que conforman el gobierno central se realizaron 67 acciones lo que equivale a un 33%. Para lograr mitigar los factores de riesgo intervinieron 6 programas durante el año 2019 en Barrios Altos tales como Beca Doble Oportunidad, Programa del sector mujer y poblaciones vulnerables, programa deporte para todos, impulsa Perú, jornadas escolares completas y salud mental comunitaria. Pese a lo señalado, para el entrevistado Supervisor_EMBS uno de los problemas que se evidencia en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro es la falta de compromiso de los programas sociales en relación a los factores de riesgo, puesto que los servicios que brinda el Estado en Barrios Altos no tienen un soporte adecuado, por ejemplo las becas que se ofrecen no atienden las causas sociales, para acceder a ellas se ponen estándares muy altos, entonces no existe relación entre lo que ofrece PRONABEC y las necesidades de Barrios Altos. Al respecto, el Experto_prog_sociales dijo “sí el joven obtuvo una beca este debe recibir un soporte, como una manutención, para que no existan deserciones”.

El articulador territorial como encargado del trabajo de campo en Barrios Altos precisó que todos los actores que participan en la EMBS ayudan en la medida que estén dentro de sus posibilidades y de su propio interés.

De otro lado el entrevistado Diseñador_EMBS agregó que la violencia familiar y sexual que sufren las mujeres en casa es otro factor de riesgo que se evidencia en Barrios Altos por la prevalencia del crimen, así como también el mal uso del tiempo libre de los adolescentes que suele desencadenar en la drogadicción y la delincuencia. Otro factor de riesgo es la falta de oportunidades laborales, espacios públicos abandonados y la reincidencia en delitos en los jóvenes que tampoco tienen la atención o priorización del caso.

- *Falta de decisión política de la Policía Nacional del Perú para atender la EMBS*

Por otro lado, tampoco hay articulación entre la EMBS y la Policía Nacional del Perú. Cuando se iniciaron las actividades en Barrios Altos el compromiso inicial fue la asignación de 30 efectivos policiales y 2 patrulleros, sin embargo, eso hasta el momento no se ha cumplido según el entrevistado Articulador_EMBS lo que generó el incremento de la criminalidad del 2017 (74.3%) al 2019 (78.8%), según los censos desarrollados en esos años. No obstante, el reporte de actividades del año 2019 señala que se realizaron 71 acciones entre vigilancia, rondas mixtas y patrullaje integrado. Según el Articulador_EMBS “el diseño de la EMBS fue hecho para que se aumente a 30 policías por la zona (Barrios Altos) una moto y un patrullero. El tiempo ha demostrado que no siempre ha sido así. A la fecha no se sabe cuántos policías están trabajando”.

La línea de base señala los lineamientos a seguir en un barrio, porque permite a la EMBS ingresar al territorio, buscar la pacificación con la presencia del patrullaje para el posterior ingreso de los sectores. Sobre ello el Supervisor_EMBS precisó que “los policías llegaron seis meses como parte de la pacificación, pero después se iban, entonces eso realmente no ayuda a la implementación e ingreso de los programas sociales”.

Lo señalado anteriormente se encuentra claramente establecido en la fase de ejecución del DS N° 008-2017-IN que indica que se requiere hacer monitoreo de los barrios a través del patrullaje constante, operativos inopinados con el apoyo del servicio de inteligencia, sin embargo, no existe información al cierre del segundo trimestre del 2019, según el informe N° 000037-2019 - IN_VSP_DGSC_JVM. También se confirma lo mencionado líneas arriba por el OPC_EMBS_1 quien precisó que “la Policía Comunitaria de la EMBS de Barrios Altos no cuenta con recursos humanos y logísticos. Inicialmente se dispuso entre 30 efectivos, pero en la actualidad no se cuenta con personal ni con vehículos y motos. Para atender las necesidades del Barrio Seguro de Barrios Altos a pedido de las juntas vecinales se hace uso del equipo de la comisaria San Andrés”.

- *Deficiente Composición del Índice de Priorización para Focalización para una adecuada implementación*

Los entrevistados refieren que la construcción del índice de priorización que permite determinar los barrios que se deben intervenir es errónea, dado que la EMBS recoge la información del INEI hasta nivel distrital y esta no establece una clara relación con los factores de riesgo y los criterios de selección de Barrios Altos. “No hay un documento técnico que nos explique por qué son esos tres criterios, simplemente creo que se eligió porque estaban más a la mano”, refirió el Experto_prog_sociales.

Por su parte el entrevistado Supervisor_EMBS señaló que al no haber incorporado componentes en el índice de priorización que estén relacionados directamente con los factores de riesgo del Barrio, estos terminan siendo definidos en el campo por el articulador.

Por otro lado, el no alineamiento del marco normativo en la focalización generó baja efectividad en la implementación de los programas sociales, en términos de captación de beneficiarios, según criterios establecidos en el DS 008-2017-IN, así como la falta de recursos de diversa índole como el presupuestal y la resistencia al cambio conjugado con las decisiones apresuradas por influencias políticas, entre otros componentes, lo que trajo como resultado un escenario distante al ideal para implementar la EMBS en Barrio Altos.

Por lo expuesto anteriormente, es preciso señalar que los problemas identificados, tales como la deficiente asignación de los recursos humanos en el trabajo de campo, data insuficiente para la caracterización de la zona con el fin de establecer objetivos y metas alcanzables, alta rotación de personal de soporte en la intervención de la EMBS, alta dependencia en la programación presupuestal del Ministerio del Interior, insuficiente asignación de presupuesto para cubrir el funcionamiento de la EMBS, escaso respaldo político a nivel ministerial, insuficiente comunicación entre la Comisaria de San Andrés y las juntas vecinales, falta de decisión de la Policía para atender la EMBS, entre otros, han sido recogidos como parte de la investigación realizada en Barrios Altos; por lo que, para contar con una identificación de la problemática de toda

la Estrategia, se requiere hacer una investigación más amplia y representativa de los diferentes barrios donde ha implementado la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en particular, para los problemas que corresponden a la fase de implementación. En cuanto a lo que corresponde al diseño, al ser este único para toda la estrategia, los problemas se podrían considerar transversales, pero su impacto en el barrio donde se implementa podría variar según las condiciones del territorio. En ese sentido, una investigación más amplia permitiría corroborar su nivel de relevancia en la Estrategia en su conjunto.

Ahora bien, estos problemas vistos desde una óptica de gestión por resultados traen oportunidades de mejora si se logran sistematizar y obtener un aprendizaje de los mismos, es en ese sentido que en las siguientes secciones del presente trabajo se analizarán las oportunidades de mejora.

4.2. Oportunidades de mejora en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos

En este apartado, a partir de la información recolectada en las entrevistas y de textos complementarios revisados se identifican oportunidades de mejora a realizar en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, además de recomendaciones.

4.2.1. Oportunidad de mejora en la normativa estructural de la EMBS

La normativa estructural comprende la normativa de la creación de la Estrategia Multisectorial, la misión, visión, objetivos y metas. Para que la implementación de una Estrategia sea efectiva es importante que la institución que preside tenga claridad en su visión, objetivos y metas (Pardo et al., 2018).

En ese sentido, se recomienda en primer lugar dado que sólo existe el plan de monitoreo de actividades implementadas desde marzo del 2019, que cuente con metas cuantitativas más no sólo cualitativas, es decir que se especifique claramente los indicadores de proceso e indicadores de resultados que deben desarrollar los equipos tanto de policía comunitaria y prevención social, de

articulación intersectorial y convenios, el equipo de monitoreo y evaluación y finalmente de capacitación.

Por otro lado, de acuerdo con el entrevistado Diseñador_EMBS la información estadística que se utilizó para realizar el diagnóstico no reflejaba la problemática de Barrios Altos, por lo que se recomienda volver a realizar un estudio para conocer sí desde el 2017 a la fecha hay alguna mejora en la prevención del delito y se ha logrado mitigar los factores de riesgo. Esto guarda relación con lo que sostiene Pillaca (2015), en su tesis sobre los problemas de gestión de la información encontrados en SINASEC, puesto que la data que ingresa a esta institución no sigue criterios metodológicos y en consecuencia se termina diseñando políticas públicas con información errónea que no guarda relación con la realidad. Al no tener datos confiables no se puede construir una adecuada política pública, tal como evidencia Ramírez-de-Garay y Díaz (2017) en la investigación realizada sobre el Programa Nacional de Prevención del Delito en México creado el 2012 por el Expresidente Enrique Peña Nieto, la cual carecía de datos reales durante el proceso de diagnóstico.

Asimismo, se evidencia que los objetivos y metas planteadas no se han cumplido a cabalidad en Barrios Altos. Los objetivos representan los arquetipos que desea alcanzar la política pública al momento de llevar adelante la gestión de la implementación (Dussauge & Cejudo, May, Saetren, Hupe y Winter, 2018). Según el entrevistado Supervisor_EMBS los objetivos de la EMBS se han ido cumpliendo en función del articulador de Barrios Altos más no de acuerdo a lo que estipula la normativa. Sí bien es cierto, la cadena de mando es vertical y se cuenta con un equipo de 25 personas, sólo el articulador es quien tiene contacto diario con los vecinos de Barrios Altos siguiendo un enfoque Bottom-up. En ese sentido, como oportunidad de mejora el personal en su conjunto debe visitar por lo menos una vez al mes Barrios Altos para monitorear y recoger el sentir de la población sobre sus principales necesidades. En su defecto, se debería optar por reducir el número de barrios intervenidos como parte de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro y construir el índice de priorización en relación con los factores de riesgo. Sobre lo dicho anteriormente, Frühling & Gallardo (2012) en su artículo sobre los programas de seguridad de la experiencia chilena explica

como el vecino país del sur implementó la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro a través de la intervención de barrios específicos y poco a poco fueron adquiriendo mayor autonomía.

4.2.2. Oportunidad de mejora en la asignación de recursos humanos durante la implementación

Para implementar la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se debe contar con personal estable que conozca claramente los objetivos y metas de la EMBS. Este recurso humano debe tener la suficiente sensibilidad y juicio en los momentos en que se requieran tomar decisiones con sentido común (Pardo et al.2018).

Para el entrevistado Supervisor_EMBS se debe contar con personal absolutamente técnico y multidisciplinario y no solamente policías. Además, se debe contar con un articulador que tenga un perfil profesional relacionado a la gestión pública. Por su parte, el entrevistado Experto_prog_sociales refirió que la zona de Barrios Altos debería tener hasta cuatro articuladores que sirvan de soporte y desarrollen un plan de acción semanalmente. Empero, si no se cuentan con los recursos para contratar a mayor cantidad de personal, se debe fortalecer el trabajo del articulador brindándole capacitaciones, dado que es el encargado de realizar el trabajo de campo.

El entrevistado Articulador_EMBS sostiene que ha enviado documentos e informes a los encargados de la Estrategia solicitando recursos para movilizarse, merchandising, carta de presentación, pero hasta el momento no ha obtenido respuesta. En ese sentido se recomienda como oportunidad de mejora destinar un presupuesto para las gestiones de los equipos, material de difusión y un documento de presentación para que el articulador realice las gestiones con los diferentes sectores del Estado. Asimismo, se recomienda al articulador trabajar con todas las juntas vecinales y no solamente con determinados líderes. Para el entrevistado Junta_Vecinal_2, el articulador requiere tener un espacio físico para trabajar de manera coordinada con las juntas vecinales y ser ubicado en un determinado horario antes de salir a realizar el trabajo de campo, este lugar podría ser la Municipalidad de Lima.

4.2.3. Oportunidad de mejora en la asignación de presupuesto durante la implementación

Para que una política pública marche adecuadamente y alcance sus objetivos debe contar con un presupuesto, sin embargo, estos pueden ser limitados, mientras las demandas son ilimitadas (Pardo et al., 2018).

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro depende presupuestalmente de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. En ese sentido se recomienda crear un programa presupuestal para que tenga financiamiento permanente de parte del Ministerio de Economía y la EMBS adquiera autonomía y organice adecuadamente su plan de trabajo anualmente. No se puede seguir dependiendo del presupuesto de los programas sociales para atender cada uno de los factores de riesgo en la zona de Barrios Altos (Diseñador_EMBS).

Rivadeneira (2015) en su tesis sobre la implementación de la política de seguridad ciudadana en el distrito de San Martín de Porres sostiene que mientras no se brinde un adecuado presupuesto a las entidades públicas encargadas de velar por la seguridad ciudadana no se logrará disminuir la violencia en el país. Finalmente, resulta reducido el pago de 3 mil nuevos soles por recibo por honorarios que recibe al articulador bajo un contrato por terceros o de locación de servicios; teniendo en cuenta que expone su vida en zonas críticas como es Barrios Altos y participa de rondas mixtas, debería tener un contrato de por lo menos un año, de tal manera que sienta que tiene estabilidad y cuente con beneficios sociales.

4.2.4. Oportunidad de mejora en la participación de actores sociales y/o políticos durante la implementación

Según Pardo et al. (2018), los actores pueden ser diferentes y tener variedad de objetivos lo que puede ocasionar que la política pública no tenga coherencia. Existen actores políticos que nacen de la estructura gubernamental y los actores

sociales que es el grupo de personas o entidad que representa un interés (Pardo et. al., 2018).

En la Estrategia Multisectorial de Barrio Seguro, en la zona de Barrios Altos han participado diversos actores gubernamentales como la institución policial, instituciones de diversos sectores del gobierno central y organizaciones de la sociedad civil como aliados. Sin embargo, la oferta que ofrece dichos sectores y actores no se ajusta a los factores de riesgo de la zona de Barrios Altos, porque la información que maneja la EMBS es sobre distrito de acuerdo al INEI más no específicamente del Barrio.

Para el entrevistado Experto_prog_sociales la EMBS debería brindar un servicio de prevención social habiendo previamente realizado un correcto diagnóstico y definiendo las necesidades más urgentes del barrio.

Silva (2020) en su tesis sobre la relación entre la EMBS y la reducción de la criminalidad en el distrito del Rímac, recomienda tanto al Ministerio del Interior como a la Municipalidad crear una bolsa de trabajo, capacitaciones técnicas para los jóvenes, de esta manera podría evitar que comentan delitos. Además, sugiere articular todos los organismos que abordan los casos delictivos, incrementar el número de personal policial asignado a cada barrio, poner énfasis en los puntos calientes con apoyo del servicio de inteligencia, apostar por charlas de sensibilización y realizar una constante medición del índice de inseguridad.

Las universidades podrían ayudar a realizar diagnósticos, según el entrevistado Experto_prog_sociales, toda vez que el éxito en la seguridad en Chile se dio con el apoyo de las universidades y se ahorraría presupuesto.

Otra oportunidad de mejora consiste en la articulación entre la Policía Nacional del Perú y la EMBS, dado que para los entrevistados Junta_Vecinal_1 y el entrevistado Experto_prog_sociales, la Policía es un actor importante en la EMBS que no está cumpliendo su verdadero rol en Barrios Altos y solamente desarrolla capacitaciones vía zoom tal como lo señala la entrevistada Junta_Vecinal_2. Se recomienda de acuerdo al ranking de actividades registradas en el 2019, realizar otras acciones que permitan la recuperación de los espacios públicos.

De acuerdo con Ore (2015) en su investigación sobre el trabajo de la policía comunitaria en el Cerro el Pino, de la Victoria, la Policía Nacional tiene un papel preponderante en la prevención del delito, en dicha zona se logró reducir los altos porcentajes de delincuencia mejorando los servicios policiales, mediante la atención rápida de las denuncias, el constante monitoreo de la Policía a pie y motorizado y un trabajo de la mano con la comunidad. Lo mismo sucedió en el Distrito de San Miguel donde se logró disminuir el índice delictivo en 67.9% durante el 2016 con un trabajo articulado entre la comisaría, municipalidad y juntas vecinales (Ramos, 2019).

El entrevistado OPC_EMBS_1 sugirió la creación de un órgano de supervisión que visite de manera inopinada la comisaría de San Andrés y verifique si cuenta con Policía Comunitaria asignada por la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro para atender Barrios Altos.

Al trabajo de la Policía debe sumarse la articulación entre la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Lima y la EMBS.

Asimismo, es importante señalar que hoy en día con apoyo de la tecnología de la información mediante el monitoreo electrónico y sistema Big Data como se realiza en Estados Unidos, se lograría minimizar el nivel delictivo (Ortiz, 2019)

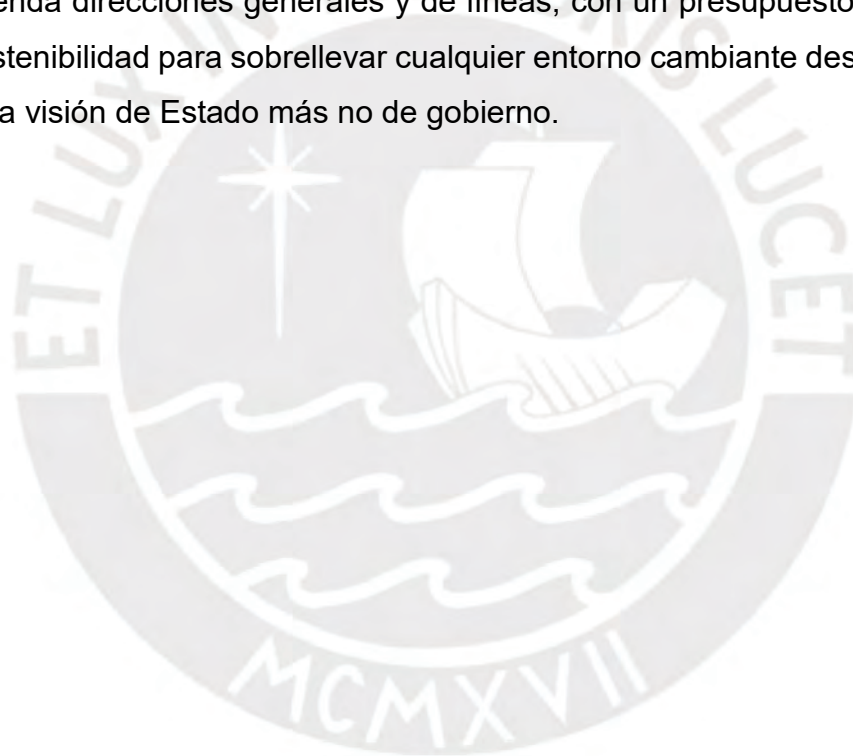
4.2.5. Oportunidad de mejora en la voluntad política y eventos coyunturales durante la implementación

Para que una estrategia multisectorial tenga resultados positivos además de una correcta normativa estructural, objetivos, recursos humanos, financieros, actores sociales y políticos con sentido común, entre otros, se necesita también de voluntad política sobre todo en momentos coyunturales (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013).

Si bien es cierto la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro fue creada como parte de una propuesta de campaña del Partido Peruanos por el Cambio, dicha Estrategia al ser parte del Ministerio del Interior ha pasado por diversas etapas en las que de manera constante se ha registrado la renuncia de Ministros, directores, supervisores, articuladores lo que en palabras del entrevistado

articulador_EMBS ocasionó que se tenga que volver a empezar, en el sentido de aplicar las nuevas directivas de implementación del equipo entrante de la EMBS. El entrevistado Diseñador_EMBS señaló que para que la Estrategia funcione se necesita el respaldo político de los diversos sectores y actores, así como el compromiso de quienes laboran en el Ministerio del Interior.

Para fortalecer la voluntad política y lidiar con los cambios de Ministros, es importante generar una estructura organizacional dentro del Ministerio del Interior que empodere el enfoque de prevención de conductas delictivas e infractoras, para esto se recomienda crear un Viceministerio de Prevención que comprenda direcciones generales y de líneas, con un presupuesto que permita dar sostenibilidad para sobrellevar cualquier entorno cambiante desde lo político con una visión de Estado más no de gobierno.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En dicho capítulo desarrollaremos las conclusiones y recomendaciones sobre la investigación realizada respecto a la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos.

CONCLUSIONES

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro fue creada el 24 de marzo del 2017 mediante Decreto Supremo N° 008-2017-IN a raíz de una propuesta del Plan de Gobierno 2016-2021 del Partido Peruano por el Cambio con el objetivo de reducir los delitos en el país y a que su vez la población recupere la confianza en los efectivos policiales. En dicho decreto también se plantea trabajar de manera articulada y organizada entre los diferentes estamentos del Estado con la finalidad de disminuir las causas que ocasionan el aumento de la criminalidad.

Para analizar los problemas y oportunidades de mejora en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos se siguió el modelo de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), que propone analizar los problemas en la implementación a partir de la normativa estructural, el presupuesto, la participación de actores involucrados sean políticos y sociales, la voluntad política y eventos coyunturales; conjuntamente con el aporte de Pardo, Dussauge & Cejudo (2018) que señala que dicha problemática se puede analizar desde la estructura organizacional, objetivos, recursos, capacidades, actores, intereses y las decisiones tomadas.

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos fue inaugurada el 30 de noviembre del 2017. De acuerdo al Plan operativo diseñado en marzo del 2019, no existe información consolidada sobre lo trabajado desde la fecha de lanzamiento el año 2017 hasta la creación de dicho Plan. La información recabada desde el 2019 hasta enero del 2020 da cuenta que se realizaron diversas actividades de acuerdo a las metas cualitativas establecidas en el decreto Supremo 008-2007-IN, más no existen indicadores de resultados. A tal punto que hay meses como enero del 2019 donde se realizó apenas una

actividad o el mes de diciembre en los que no hubo acciones desarrolladas en Barrios Altos.

La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro cuenta con un equipo de 25 personas quienes rotan constantemente o son despedidos dependiendo de la coyuntura política. La mayor cantidad de trabajo recae en el articulador quien realiza el trabajo de campo, pero no cuenta con las herramientas para desempeñar adecuadamente su trabajo y no le interesa coordinar con las juntas vecinales, sólo con un grupo de líderes. En consecuencia, es necesario que el equipo completo visite la zona por lo menos una vez al mes para recoger las necesidades y expectativas de la población de Barrios Altos.

Los problemas identificados durante la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, tienen su origen en la falta de un diagnóstico técnico real al momento de diseñar la Estrategia, dado que se recogieron datos del INEI a nivel distrito más no de Barrio. A partir de ello se evidencian que los objetivos son generales y no están aterrizados en planes de trabajo y metas dependiendo de los factores de riesgo, en este caso Barrios Altos.

Asimismo, la Estrategia no cuenta con un presupuesto asignado directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas, depende de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, dicho presupuesto sólo es para pagar la planilla del personal que labora en la Estrategia y los requerimientos de las oficinas. Para el desarrollo de actividades propias de la EMBS se depende de la articulación que se realiza con los demás sectores.

Adicionalmente, los dirigentes de las juntas vecinales no observan un trabajo articulado entre la EMBS y los diversos sectores como los Ministerios que permita la intervención de los programas sociales y mucho menos de la Policía y Serenazgo. El papel de la policía Nacional del Perú y el serenazgo es vital en el desarrollo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro para la pacificación y ordenamiento de la zona.

Por último, como oportunidad de mejora para fortalecer la voluntad política se debe crear una estructura organizacional dentro del Ministerio del Interior que empodere el enfoque de prevención de delito, a través de un Viceministerio de

Prevención con su respectivo presupuesto para soportar los entornos cambiantes en lo político y dar sostenibilidad a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones sugeridas van de la mano con las oportunidades de mejora identificadas.

5.2.1. A nivel de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en Barrios Altos

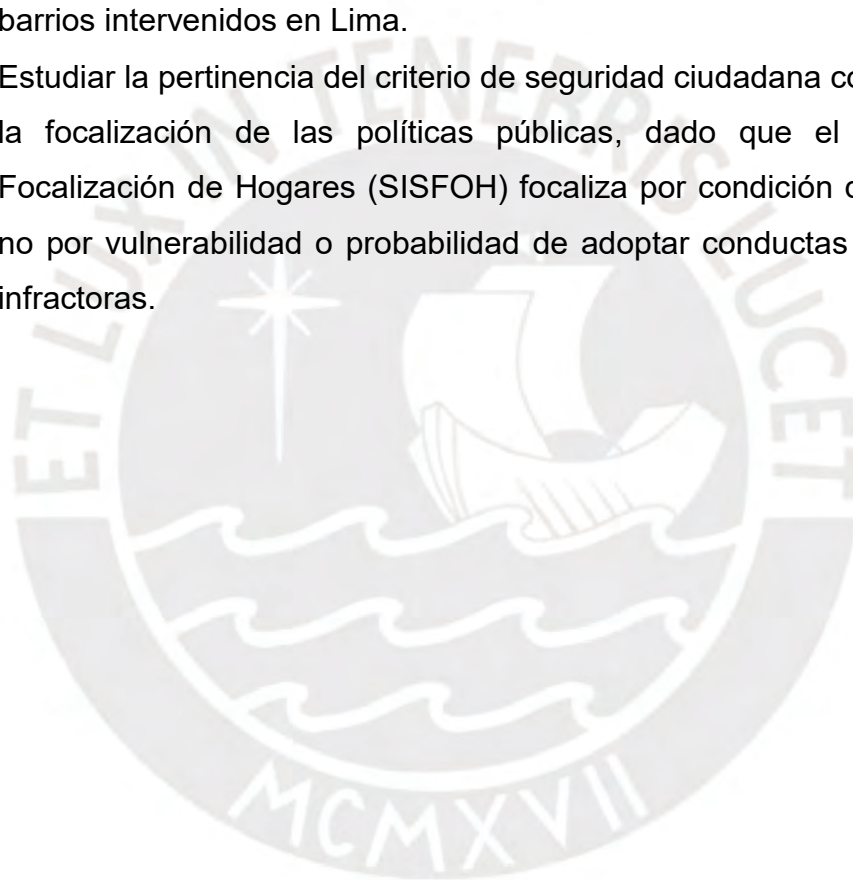
Se recomienda:

- Contratar personal con experiencia en el sector público para lograr una adecuada implementación de la EMBS.
- Brindar las herramientas necesarias para fortalecer el trabajo del articulador en la EMBS en Barrios Altos, tales como una carta de presentación, recursos económicos para trasladarse y para la organización de actividades.
- Fomentar la articulación con las juntas vecinales en la zona de Barrios Altos.
- Exigir el cumplimiento del compromiso de los programas sociales en relación a los factores de riesgo.
- Desarrollar un nuevo diagnóstico que guarde relación con la realidad de la zona de Barrios Altos en relación con los factores de riesgo.
- Establecer metas cuantitativas a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.
- Involucrar a otros actores como las universidades en la implementación de la EMBS en la zona de Barrios Altos.
- Mejorar la articulación entre la Policía Nacional del Perú y la EMBS.
- Mejorar la articulación entre la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Lima y la EMBS.
- Implementar una cultura de prevención del delito de manera transversal en todos los sectores y actores.

5.2.2. A nivel de investigaciones complementarias

Para futuras investigaciones se recomienda:

- Identificar problemas transversales en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en los barrios de Lima Metropolitana.
- Analizar la relación entre los factores de riesgo y los resultados obtenidos en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en los barrios intervenidos en Lima.
- Estudiar la pertinencia del criterio de seguridad ciudadana como parte de la focalización de las políticas públicas, dado que el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) focaliza por condición de pobreza y no por vulnerabilidad o probabilidad de adoptar conductas criminales o infractoras.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcocer, G. (2020). Diseño de políticas públicas de movilidad urbana para el bienestar social, como elemento para la competitividad de la ZMCQ. Universidad Autónoma de Querétaro. Recuperado: <https://riico.net/index.php/riico/article/view/1620> [Consulta: 18 de diciembre del 2020]

Álvarez, L. & Montano, C. (2019). Implementación de programas sociales en los Centros Comunitarios de Ciudad Juárez. *Investigación administrativa*, 48(124) Recuperado en 21 de octubre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-76782019000200007&lng=es&tlng=es

Baca-Tavira, N. & Herrera-Tapia, F. (2016). Proyectos sociales. Notas sobre su diseño y gestión en territorios rurales. *Convergencia revista de ciencias sociales*, (72), 69-87. DOI:10.29101/crcs.v0i72.4131

Benítez, R. (2019). México 2018-2012: las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado. En C. Sampó y S. Alda (Comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 189-206). Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú; Real Instituto Elcano.

Búvinic, M. y A. Morrison (1999). *Causes of Violence*, Nota Técnica N° 3, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.

Buzan, B. (2016). New currents in trade policy thinking. *Wiley on Behalf of the Royal Institute of International*, 72, 369-370. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2624377>

Canto, R. (2020). Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos *En* C. Matute, M. García y C. Sánchez (Comp.). *El instituto Nacional de Administración*

Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018 (pp. 233-260). Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5730-el-instituto-nacional-de-administracion-publica-en-la-reunion-nacional-de-administracion-publica-2018-coleccion-inap> [Consulta: 15 de mayo de 2021]

Cejudo, G.; May, P.; Saetren, H.; Hupe, P.; Winter, S. (2018). *Investigación sobre implementación y gobernanza. Direcciones y retos para el futuro*. Revista Gestión y Política Pública, XXVIII (1): 269-283

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (2015). Experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad en América Latina. Canadá. Recuperado: <https://cipc-icpc.org/es/informe/estudio-comparado-de-programas-de-prevencion-de-la-criminalidad-experiencias-exitosas-en-prevencion-de-la-criminalidad-en-america-latina/> [Consulta: 15 de octubre de 2020].

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004). Apoyando la prevención en América Latina. Chile. Recuperado: http://www.cesc.uchile.cl/pub_periodicas_cp_01.html [Consulta: 15 de octubre de 2020].

CEPLAN (2018). Directiva N° 00057-2018-CEPLAN/PCD, Guía de Políticas Nacionales. Aprobada por resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00047 – 2018 – CEPLAN/PCD.

Crawford, A. (1998), *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Londres, Longman.

CONASEC. (2015). *Confianza en las Instituciones Públicas según Departamento*. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima: Ministerio del Interior.

Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Recuperado <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf> [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Dammert, L. & Luncke, A. (2004). La prevención del delito en Chile. Una visión desde la Comunidad. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

Diario el Peruano (2019) Con deporte se promueve prevención de la violencia <https://elperuano.pe/noticia/85540-con-deporte-se-promueve-prevencion-de-la-violencia> [Consulta: 29/11/2020]

Dussauge, M. (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. México: CIDE.

Escobar, Gipsy. (2012). El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia. *Revista INVI*, 27(74), 21-85. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000100002>

Frühling, Hugo, & Gallardo, Roberto. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista INVI*, 27(74), 149-185. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000100005>

Fuentes Romero, David F. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios fronterizos*, 4(8), 13-31. Recuperado http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612003000200001&lng=es&tlng=es. [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Gómez-Luna, E.; Fernando-Navas, D.; Aponte-Mayor, G.; Betancourt-Buitrago, L. (2014). Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización *Dyna*, 81(184). pp. 158-163 Universidad Nacional de Colombia Medellín, Colombia

Gómez R. (2012) Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Facultad Nacional Salud Pública*. 30(2): 223-236. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/260772477_Management_of_public_policies_operational_aspects/fulltext/038ed8290cf259a58fd1a616/Management-of-public-policies-operational-aspects.pdf [consulta: 17 de diciembre de 2020]

Guerrero, R. (1998), *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, CEPAL (LC/R. 1795), Santiago de Chile

Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D., Zapata, J.S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, (8), 2, 333-351.

Hernández, W. (2016). Teorías y evidencias del “dilema urbano” en el Perú: ¿Por qué crecimos económicamente con violencia? (2000-2012). *Economía*. 77 (39), 145-185 <http://dx.doi.org/10.18800/economia.201601.004>
http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7966/TABORDA_SUAREZ_NIEVES_BEZABETH_ANALISIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consulta: 07 de octubre de 2020].

INEI. (2016). *Victimización en el Perú*. Lima: INEI.

INEI (2017). Informe Técnico Diseño de las Jurisdicciones de Tratamiento, grupo control y tamaño de la muestra. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales.

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jaramillo, M. (2015). *El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana*. Revista Criminalidad, 57 (2): 287-299

Ministerio del Interior (24 de marzo de 2017). Decreto supremo que crea la “Estrategia Multisectorial Barrio Seguro” con la finalidad de mejorar las condiciones para la seguridad y convivencia pacífica, en los territorios focalizados de acuerdo a los índices de criminalidad. [Decreto Supremo 008-2017-IN], Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-estrategia-multisectorial-bar-decreto-supremo-n-008-2017-in-1501641-6/> [Consulta: 22 de octubre de 2020].

Ministerio del Interior (15 de marzo de 2018). Decreto supremo que crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza permanente para la Implementación, seguimiento, monitoreo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/101757/D.S. N 003-2018-IN Crear comisi%C3%B3n multisectorial permanente para seguimineto y monitoreo de las Estrategia Multisectorial Barrio Seguro .pdf> [Consulta: 19 de octubre de 2020]

Ministerio del Interior (2018). Evaluación intermedia de resultados en el Barrio Seguro San Agustín-Ica. En marco de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Recuperado de <https://conasec.mininter.gob.pe/sites/default/files/destacados/archivos/Evaluaci%C3%B3n%20Intermedia%20de%20Resultados%20en%20Barrio%20Seguro%20San%20Agust%C3%ADn%20-%20Chincha.pdf> [Consulta: 16 de Noviembre de 2020]

Ministerio del Interior (2020). Plan de monitoreo Estrategia Multisectorial Barrio Seguro 2020. Recuperado de <https://institudodeseguridad.edu.pe/wp->

[content/uploads/2020/03/2020-RD-001-2020-IN-VSP-DGSC-Plan-de-Monitoreo-a%C3%B1o-Fiscal-2020-de-la-EMBS.pdf](#) [Consulta: 16 de Noviembre de 2020]

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). De la Intervención a los resultados. Hacia una medición de la seguridad en los barrios seguros de Lima y Callao. Documento de Trabajo N°1. Observatorio Nacional de Política Criminal Lima. Recuperado de <https://indagaweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Doc-Trabajo-1-2020C.pdf> [Consulta: 16 de Noviembre de 2020]

Ministerio del Interior (2017). Nota de prensa Mininter N° 1686 -2017. Recuperado de <https://www.mininter.gob.pe/content/estrategia-multisectorial-barrio-seguro-llega-barrios-altos-en-el-cercado-de-lima> [Consulta: 29/11/2020]

Ministerio del Interior (2019). Reporte consolidado del ranking de producción de actividades de los barrios seguros inaugurados durante el año 2017.

Mokate, K., & Saavedra, J. (2006). Gerencia social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas. Washington. Obtenido de <https://www.comfama.com/contenidos/servicios/Gerenciasocial/html/Cursos/Indes/Documentos%20generales%20sobre%20Gerencia%20Social/Mokate-Saavedra.pdf>

Noriega, C.H., & Doria Velarde, A. J. (2020). Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiencias de México, Colombia y Perú. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30). 379-398. <https://doi.org/10.21830/19006586.548>

Ore, C. (2015). La policía comunitaria como estrategia para la disminución de los índices delictivos: el caso emblemático del cerro El Pino. (Tesis de Tesis de

Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima: Perú) Recuperado http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/6760/ORE_HERMIDA_CARLOS_ENRIQUE_POLICIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Orrego, J (2012). Notas sobre los Barrios Altos. Blog de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Páez, C. A., Peón, I. E., & Ramírez, Y. (2018, octubre-diciembre). Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: revisión de literatura (2007-2017). *Rev. Cient. Gen. José María Córdova*, 16 (24), 83-106 DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.360>

Pardo, M.; Dussauge, M.; Cejudo, G. (2018). *Implementación de Políticas Públicas: Una antología*. Cuadernos del CENDES, 36(102): 193-199

Peruanos por el Kambio (2016). Plan de Gobierno 2016-2021. p. 204 Recuperado de: <https://www.presidencia.gob.pe/docs/plandegobierno.pdf> [Consulta: 15 de octubre de 2020]

Pillaca, E. (2015). *Los problemas de gestión de la información como insumo para la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad en el Perú entre el 2012 y 2014: El caso del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)*. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima: Perú). Recuperado <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6560> [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano:

diagnóstico y propuestas para América Latina. Estados Unidos. Recuperado: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=140732&tab=opac [Consulta: 18 de diciembre de 2020].

Quintero Cordero, S. P. (2020). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*. 18(29), 5-24- <https://doi.org/10.21830/19006586.561>

Ramírez, A. (2016). Los Hot Spots: una estrategia fallida para Bogotá. *Desafíos*, 28(2), 255–296.

Ramírez, Z. (2019): Apuntes para la evaluación de diseño de políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en Bolivia. PSARDI 2016-2020. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Recuperado: <https://www.eumed.net/rev/oel/2019/05/seguridad-alimentaria-nutricional.html> //hdl.handle.net/20.500.11763/oel1905seguridad-alimentaria-nutricional [Consulta: 18 de diciembre de 2020].

Ramírez-de-Garay, D., & Díaz Román, M. P. (2017). Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 116, 101-128. <https://doi.org/10.24241/rcai.2017.116.2.101>

Ramos, O. (2019). *Políticas públicas de seguridad ciudadana en San Miguel: Estudio de caso del Plan "Vecindario Seguro" en el año 2016*. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima: Perú) Recuperado http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14752/RAMOS_ARIAS_OSCAR_OMAR.pdf?sequence=6&isAllowed=y [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Reyes, S. C. M. (2015). ¿A quién aseguramos cuando hablamos de seguridad nacional? Consideraciones ontológicas sobre el Estado Nación. *Revista de*

Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 10(2), 69-87. doi: <http://doi.org/69-87,2015>. <https://doi.org/10.18359/ries.579>

Rivadeneira, F. (2015). *La coordinación entre el gobierno local y la comisaría PNP en la implementación de la política pública de Seguridad Ciudadana en el distrito de SMP durante el año 2014*. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima: Perú)
Recuperado

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7959/RIVADENEYRA_DURAN_JAIME_REYNALDO_COORDINACI%
c3%93N.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7959/RIVADENEYRA_DURAN_JAIME_REYNALDO_COORDINACI%c3%93N.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Rodríguez, M. (2019). Estrategias de intervención para disminuir la violencia y la delincuencia: Avances y desafíos en República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 44(3), 51-67. <https://doi.org/10.22206/cys.2019.v44i3.pp51-67>

Shaw, C. R., & McKay, H. D. (1942). *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago, IL, US: University Of Chicago Press.

Silva, D. (2020). *La Estrategia Multisectorial Barrio Seguro (EMBS) y reducción de la criminalidad en el Distrito del Rímac* (Tesis de Maestría, Universidad Cesar Vallejo. Lima: Perú). Recuperado [http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/47111/SILVA_FD%
20-%20%20SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/47111/SILVA_FD%20-%20%20SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Consulta: 16 de Noviembre de 2020].

Sozzo, M. (1999), Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas (mimeo)

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas Públicas*. Barcelona: Ed. Ariel. Pp.33-41

Taboada, N. (2016). *Análisis de la política de seguridad ciudadana a partir del estudio de caso del programa Jóvenes líderes entre los años 2008 y 2014*. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima: Perú) Recuperado http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/7966/TABOADA_SUAREZ_NIEVES_BECZABETH_ANALISIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Torres, J. (2015). Apropiación del paradigma de las políticas públicas en la gestión pública territorial. *Saber, ciencia y Libertad*. 2(10). 212-213. Recuperado <https://revistas.unilivre.edu.co/index.php/saber/article/view/796> [Consulta: 07 de octubre de 2020].

Torres-Melo, J.& Santander, J (2013). Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía, (183), 120. Recuperado de https://documentop.com/politicas-publicas-funcion-publica_5a28f2421723dd68dac84736.html [Consulta: 20 de junio de 2022].

TvPerú (2019) Programa 'Barrio Seguro' inaugura escuela de lucha libre en Barrios Altos. <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/deportes/programa-barrio-seguro-inaugura-escuela-de-lucha-libre-en-barrios-altos> [Consulta: 29/11/2020]

Villegas, J. (2019). Plan de Monitoreo Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Weisburd, D., & Braga, A. (2006). Hot spots policing as a model for police innovation. En D. Weisburd, & A. Braga, *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (pp. 225-245). New York: Cambridge University Press.

ANEXOS
ENTREVISTA A JEFE DE EQUIPO TÉCNICO

- 1) ¿Cuál ha sido su experiencia en el diseño/ ejecución de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 2) ¿Qué logros siente que se han alcanzado con la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
 - 1.-Diseño de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro durante el período 2017 – 2020
- 3) ¿Qué diferencia a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro de otras intervenciones estatales en seguridad ciudadana?
- 4) ¿En qué contexto se inició la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 5) ¿Cuál es el origen y objetivo de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 6) ¿Cuáles han sido los criterios de selección y focalización de Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 7) ¿Cuántos barrios comprende la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 8) ¿Qué debe pasar para que se cierre la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 9) ¿Cuáles son los recursos financieros que se le asignan a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 10) ¿Cuáles son los recursos humanos con los que cuenta la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 11) ¿Cuáles son los recursos técnicos con los que cuenta la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 12) ¿Cuáles son los ejes estratégicos de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 13) ¿Cuáles son las etapas de intervención de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
 - 2.-Proceso de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020

- 14) ¿Qué estrategias de implementación contiene la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 15) ¿Qué instituciones participan para la articulación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 16) ¿Con la implementación desarrollada por la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se ha logrado mitigar los factores de riesgo en Barrios Altos?
 - 17) ¿Cuáles son los compromisos asumidos por la población beneficiaria en Barrios Altos?
- 3.-Causas que originan los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020
- 18) Para usted ¿qué dificulta una adecuada implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 19) ¿Cuáles fueron las críticas recibidas sobre el diseño de la Estrategia Multisectorial en Barrios Altos?
 - 20) ¿Qué acciones se tomaron para mejorar el diseño de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 21) ¿Qué problemas no se van a solucionar en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 22) ¿Qué autocrítica hace al diseño e implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

ENTREVISTA A:
- ARTICULADOR TERRITORIAL DE BARRIO SEGURO
- ENCARGADO DE MONITOREO

- 1) ¿Cómo entraste a trabajar a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 2) ¿Cuéntame tu experiencia en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 3) ¿Cuáles son las funciones que cumple en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
 - 1.-Diseño de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro durante el período 2017 – 2020
- 4) ¿Cuál era la situación de la población antes de implementar Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 5) ¿Qué expectativas tenía la población acerca la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 6) ¿Cómo la Población se fue involucrando con la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 7) ¿Qué acciones aplicó para lograr el entendimiento la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 8) ¿Cuáles son las metas de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 2.-Proceso de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020
- 9) ¿Cómo ha mejorado la seguridad en el distrito de Barrios Altos con la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 10) ¿Qué instituciones participan en la articulación y recuperación de espacios públicos para reducir los factores de riesgo, en Barrios Altos?
- 11) ¿Cómo articulan y recuperan los espacios públicos las instituciones que participan en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 12) ¿Qué programas sociales intervienen en la articulación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

13) ¿Qué herramientas utiliza para el desarrollo de su trabajo en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

14) ¿Cómo se fomenta el desarrollo de capacidades en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

15) ¿Qué capacitaciones brindan en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

16) ¿A quiénes brindan capacitaciones en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

17) ¿Qué problemas se generaron tras la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

3.-Causas que originan los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020

18) ¿Qué dificultades encontró en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

19) ¿Cuáles son las críticas recibidas durante la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

20) ¿Qué acciones se tomaron para mejorar implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

21) ¿Qué problemas no se van a solucionar en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

22) ¿Qué autocrítica haría al diseño e implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?

23) ¿Qué sugerencias daría a la Estrategia Multisectorial Barrio?

24) ¿A través de sus sugerencias e informes cómo cree que contribuyó a mejorar la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?

ENTREVISTA A : PDTE. DE LA JUNTA VECINAL

- 1) ¿Cómo se enteró de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 2) ¿Cómo fue informada la población acerca de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
2. Proceso de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020
 - 1) ¿Qué expectativas tenía la población cuando se implementó la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 2) ¿Qué opinión le merece los criterios de focalización aplicados en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 3) ¿De qué manera usted viene involucrándose en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 4) ¿Las juntas vecinales de Barrios Altos reciben capacitación por parte de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
 - 5) ¿Cómo se desarrolla la articulación entre la Gerencia de Seguridad Ciudadana, los miembros del serenazgo y la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 6) En el marco de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro ¿qué acciones realiza la Gerencia de Seguridad Ciudadana conjuntamente con los miembros de serenazgo para la prevención del delito, en Barrios Altos?
 - 7) ¿Cómo se realiza la articulación entre la Comisaría de la zona y la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 8) En el marco de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, ¿qué acciones realizan los efectivos policiales para la prevención del delito, en Barrios Altos?
 - 9) ¿Cómo evalúa el trabajo realizado por los Programas sociales que intervienen en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 10) ¿El promotor asignado en Barrios Altos mantiene una coordinación seguida con usted?

- 11) ¿Participa en reuniones de articulación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 12) ¿Cuáles son los problemas comunes que se vienen registrando durante la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 13) ¿Cómo ha cambiado la vida de los habitantes desde que pertenecen a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 14) ¿Qué es lo que más rescata de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 15) 3. Causas que originan los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020
- 16) ¿Qué dificultades encontró en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 17) ¿Qué problemas se han generado tras la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 18) ¿Cómo evalúa el comportamiento de los promotores de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 19) ¿Algo que agregar?

ENTREVISTA A MIEMBRO DE LA OPC

- 1) ¿Cuál ha sido su experiencia en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 2) ¿Cómo la Población se fue involucrando con la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 3) ¿Qué acciones se aplicó para lograr el entendimiento de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 4) ¿Qué logros siente que se han alcanzado con la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 5) ¿Cómo ha mejorado la seguridad en el distrito de Barrios Altos con la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 6) ¿Cómo realizó la articulación con las demás instituciones de la EMBS?
- 7) ¿Cuáles considera que son las debilidades de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos y por qué?
- 8) ¿Qué cree que debería hacerse para mejorar la presencia de la EMBS en Barrios Altos?
- 9) ¿Qué problemas no se van a solucionar en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 10) ¿Qué autocrítica haría a la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
- 11) ¿Qué sugerencias daría a la Estrategia Multisectorial Barrio?

ENTREVISTA A: EXPERTO

- 1) ¿Cómo evalúa los programas sociales?
- 2) ¿Cuál es su experiencia en el trabajo de estrategias multisectoriales?
 - 1.-Diseño de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro durante el período 2017 – 2020
 - 3) ¿Qué diferencia a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro de otras intervenciones en seguridad ciudadana?
 - 4) ¿Cómo evalúa los criterios de selección y focalización de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
 - 5) ¿Qué debe pasar cuando termine la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro?
 2. Proceso de implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020
 - 6) ¿Qué aspectos positivos y negativos destaca de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 7) ¿Qué opinión le merece las estrategias de intervención de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 8) ¿Qué aportes daría para mejorar la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 3. Causas que originan los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020
 - 9) ¿De qué manera los déficits de ciertos programas del Estado como entidades participantes se han trasladado en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
 - 10) ¿Qué dificultades se registraron en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?

- 11) ¿De qué manera cree que se reducirán los índices de criminalidad tras la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 12) ¿Cuáles son los problemas comunes que se vienen registrando durante la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 13) ¿Cómo debería actuar la población una vez que acabe la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 14) ¿Qué cambios haría en la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, en Barrios Altos?
- 15) ¿Algo que agregar?



Consentimiento Informado

El presente estudio es conducido por mi persona la Sra. Melissa Andrea Gonzales Medina, identificado(a) con DNI 43032773, quien viene realizando la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En el marco del curso Seminario de Investigación 2 de esta maestría, estoy realizando una investigación sobre “Análisis de los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, Cercado de Lima, durante el período 2017 – 2020, cuyo objetivo es analizar los problemas en la implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la zona de Barrios Altos, del Cercado de Lima, durante el período 2017 - 2020.

Por ello, consideramos que su participación en esta investigación es relevante debido a que nos interesa conocer su participación en el diseño e implementación de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará 60 minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así podré transcribir las ideas que usted haya expresado.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté contemplado en este estudio.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede mencionarlo.


En caso de estar conforme por lo expresado en este documento y brindar la información solicitada colocar su firma de conformidad.


Melissa Gonzales Medina
DNI 43032773


Nombre de entrevistado:
DNI:

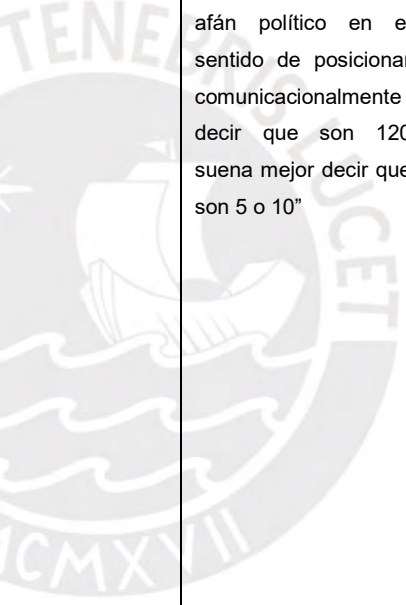
TABLA RESUMEN

Entrevistado/ diseño	Diseñador_EMBS	Supervisor_EMBS	Articulador_EM BS	Experto_prog_sociale s	Junta_vecinal_1	Junta_vecinal_2	OPC_EMBS_1
	<p>Sólo tuvimos un mes para poder sentarnos, utilizar la data que en ese momento existía, el INEI fue una ayuda importante. El observatorio que teníamos dentro del Ministerio del Interior también para poder identificar los distritos sobre todo que tenían mayor índice que criminalidad por ejemplo con 3 criterios: el primero, las personas que habían sido víctimas de robos afectados contra su patrimonio, el segundo el índice de homicidios a nivel nacional y el tercero era el último domicilio de los actuales presos en penales".</p> <p>"El propósito de Barrio Seguro no es estar detrás de los que golpean</p>	<p>"hubo una brecha entre lo que se planifico y lo que se pudo realizar. Entonces si bien es cierto a barrio seguro en el 2018 le habían designado 12 millones soles y de esos doce millones, seis de ellos se iban en el levantamiento de observación con el INEI, entonces los primeros cinco barrios que fueron inaugurados en el 2016 recién el en 2017 se hizo un trabajo de levantamiento censal y esto demoro, primero demoro la contratación de las personas y luego demoro el análisis de la información para que esta pueda ser enviada a la sede central del Ministerio del Interior y pueda ser derivada para el trabajo del</p>		<p>"No entiendo muy bien de donde surgió esto (EMBS), porque no hay evidencia que la sustente, muy probablemente fue un afán político en el sentido de posicionar comunicacionalmente, decir que son 120 suena mejor decir que son 5 o 10"</p> <p>"no puedes tu arbitrariamente decir en este barrio hay estos tres problemas, en este otro cuatro, no así no. Para eso se necesitó un diagnostico bueno integral. Segundo problema de diseño pues que los factores de riesgo, estos que están supuestamente hasta en el nombre de</p>			

	<p>mujeres o perseguir a los homicidas, la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro se concentra en un trabajo dentro de la comunidad que se ha identificado para empezar a fortalecer su sentido de pertenencia, primero en el lugar que eso es importante, buscar que la cohesión social sea más fuerte en ese espacio, identificar cuáles son esos factores de riesgo que pueden ser ya sea una conducta del ser humano de la persona o ya sea un problema del territorio que pone en peligro a las personas. Entonces, el propósito de barrio seguro es generar espacios que puedan condicionar una vida de paz y tranquilidad libre de violencia".</p> <p>"Vimos que la concentración era sobre todo en 100 distritos que</p>	<p>barrio. Entonces básicamente cada vez que ha sido inaugurado un barrio se hacia el trabajo de focalización que tampoco lo hacia el personal de planta se contrataba por servicio de terceros a personas para que puedan hacer este trabajo. Luego de hacer una supervisión a estas personas era bastante complicado porque el presupuesto no alcanzaba y eso también es un gran problema. Barrio seguro ha venido manteniendo casi el mismo presupuesto en los tres años que yo estuve sin embargo, cada año se iban inaugurando más barrios, el primer año fueron cinco el segundo 17 el tercer año 30 y ya este año se han ido inaugurando más"</p> <p>"Bueno el diseño no me ha parecido malo, sin</p>		<p>la Estrategia no se plasmaron en un índice, no se plasmaron en el criterio de selección multisectorial.</p> <p>Entonces allí tenemos dos problemas serios. Luego otro problema serio es que la delimitación del barrio que en el lenguaje de barrio seguro es la focalización, no está justificada y adecuadamente fundamentada entonces esto a que lleva? a que cuando tu converses con el sector que lleve el servicio al barrio limitado, le tienes que decir bueno lo limité así, porque así es, entonces te pregunten por qué? con qué criterio tú has delimitado eso?,</p>			
--	---	--	--	---	--	--	--

	<p>estaban ubicados en la costa del Perú sobre todo a partir de Ica hacia el norte, estamos hablando Ica, Lima, Ancash, La libertad, Lambayeque, Piura, Tumbes. El 60% de los distritos estaban ubicado allí y el otro 40% de los distritos estaban ubicados en las capitales de regiones y uno que otro distrito adicional en alguna región. Entonces la concentración de la criminalidad sobre todo es en zonas urbanas, no tocamos lugares que tenían por ejemplo temas de Coca o temas de minería ilegal porque allí el tratamiento es totalmente diferente, sino básicamente temas de seguridad y en zonas urbanas. Entonces ese manejo estadístico que tuvimos nos permitió identificar estos 120</p>	<p>embargo, lo que se requería era mayor información para saber cómo vas a intervenir, en el diseño lo que faltó era como es que funcionaba una institución con otra o cómo es que un programa atendía un factor de riesgo. Entonces, cuando hacías el trabajo de intervención me parece que ahí lo que faltó es que funcione la línea de base, sin línea de base no puedes saber si hubo cambio o no hubo cambio, y que tanto es que deba intervenir y qué programa debe intervenir primero” “A nivel de diseño yo creo que era los datos que partieran de la realidad que sean más locales y luego los datos de los programas que iban atender a esos factores de riesgo. Entonces el articulador podía solicitar a</p>		<p>quiero ver tu documento técnico cómo específicas que allí se requiere más mi servicio que en otro lugar?, no había forma, porque el documento de focalización era completamente débil, prácticamente inexistente, era una arbitrariedad que pasaba por decir bueno por aquí está cerca una comisaría y cosas así” “es un modelo que en Chile ya se implementó casi diez años atrás, o sea ni siquiera se copiaron del último se copiaron de un antiguo y seguramente lo hicieron por que también tenemos limitaciones, a ver por qué no copiaron el componente de participación</p>			
--	---	--	--	---	--	--	--

	<p>barrios que hemos tenido programado para todo el gobierno hasta el 2021” la estrategia Multisectorial Barrio Seguro tiene tres enfoques el territorial que identifica al barrio, el enfoque multisectorial porque invita a la participación de todos los actores y el tercero el rol preventivo, a diferencia de otros proyectos que han tenido las municipalidades, los gobiernos regionales que buscan implementar cámaras, patrulleros, capacitaciones a serenazgo o poner más inteligencia. Barrio seguro plantea un enfoque de prevención, es prestarle más atención al poblador, a la pobladora, al ser humano, saber identificarlo saber que le está pasando por que saber que le está pasando</p>	<p>esas instituciones que intervenga, pero se llevaban con la sorpresa que el Centro de Emergencia Mujer no sabía que era Barrio Seguro y que tenía que apoyar a barrio seguro. Eso qué significa que habiendo un Decreto supremo desde el año 2017 en donde habían firmado ministros, ni siquiera ese documento había bajado hacia las personas que daban la atención o brindaban el servicio” “Bueno el diseño como estrategia no me ha parecido mala, sin embargo, lo que se requería era mayor información para saber cómo vas a intervenir (...) ahí lo que faltó es que funcione la línea de base, sin línea de base no puedes saber si hubo</p>		<p>ciudadana que tiene que ver con presupuesto ¿Por qué? a por que aquí les da miedo que la gente participe del presupuesto, a por que les da miedo y claro lo que no les conviene no se copia. Sin embargo, tampoco es que todo fue 100 % copia hay unas cosas que se adaptaron por que creyeron que se podía hacerse mejor o se adaptaron por que se dieron cuenta que nuestra realidad no iba a cambiar rápidamente. Eso no hay forma de saberlo, porque debería estar expuesto en un documento más amplio. Entonces para que quede claro apuntábamos que sea nacional, pero no</p>			
--	--	--	--	--	--	--	--

	<p>es saber que le está pasando".</p> <p>"el manejo que se hizo es de una data pequeña hay una cifra negra que no se tiene porque las personas que han sufrido un delito no han llegado a la comisaría para decir me ha pasado esto, por "n" razones, porque no confía, porque simplemente lo deja pasar porque cree que no va cambiar nada. Ahí hay un problema y una cifra negra que no se conoce. Entonces la información con la que trabajamos el 2016 para identificar estos distritos es limitada. Entonces con la información que tenemos hemos identificado algunos distritos, pero posiblemente no han estado todos los que deberían estar"</p>	<p>cambio o no hubo cambio, y que tanto es que deba intervenir y qué programa debe intervenir primero. En la estrategia una de las cosas que estaba bien diseñada era que primero tenía que haber una pacificación u ordenamiento de la zona y luego que vengan los programas sociales , porque un ejemplo en la victoria llevo CUNA MAS y en ese mes se robaron todos los implementos entonces sí no había pacificado la zona como llega el programa y si llega el programa la gente no usa el servicio por que tiene miedo que le va a pasar algo, lo pueden asesinar, asaltar entonces tenía que haber un orden, ese orden maso menos se cumplía porque tenía que haber una mejora en el patrullaje, sin embargo los</p>		<p>entiendo muy bien de donde surgió esto, porque no hay evidencia que la sustente muy probablemente fue un afán político en el sentido de posicionar comunicacionalmente decir que son 120 suena mejor decir que son 5 o 10"</p>			
--	--	---	--	---	--	--	--

	<p>“esta estrategia es única en el mundo. Barrio seguro en su diseño es único, somos únicos, no hay una réplica”.</p>	<p>policías no eran asignados, los policías llegaban seis meses después, un año después entonces eso realmente no ayudaba a la implementación.</p>					
Implementación	<p>Existen recursos humanos y financieros. Dentro de los recursos humanos, de acuerdo al organigrama, la EMBS cuenta con un equipo de planta de 25 personas divididas en 3 equipos: un jefe de equipo de evaluación y monitoreo, 4 analistas de evaluación y monitoreo, un jefe de equipo técnico de articulación interinstitucional, 8 especialistas de articulación interinstitucional, gestión de procesos y proyectos; un jefe de equipo de policía comunitaria-</p>		<p>“La zona de Barrios Altos la han estigmatizado como una zona violenta, pero posee una riqueza cultural, hermosas casonas, tiene iglesias incluso me parece más que Ayacucho, hay una herencia musical del criollismo, su gente es muy alegre”.</p> <p>“El equipo baja esporádicament</p>	<p>“La data si existía. Me refiero a la tasa, la tasa de homicidios es una tasa real, el censo presencial es un censo real, la data de victimización es una data existente. Digamos que la data que compone un índice compuesto si existía. Pero cómo tú diseñas el índice, ese es el tema, eso no está justificado. (...) donde está en ese índice expresado los factores sociales, porque no se ven aquí o al menos que se vean de una forma poco</p>	<p>“(…) Sabemos que va a cada dirigente, pero no convoca a reuniones es más yo soy administrador de la Quinta Heeren trabajo ahí como administrador, que es un patrimonio cultural de 36 mil km2 como dirigente le ofrecí un espacio para que haga ahí haga su oficina y poder tener una articulación con</p>	<p>La entrevistada Junta_Vecinal_2, señaló que hay un trabajo coordinado con la Comisaría San Andrés, a través de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) en el que básicamente les brindan capacitaciones a través de la plataforma zoom, pero que más bien no existe coordinación con el articulador de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro. Señaló que existe una comunicación directa con personal de serenazgo y que incluso han creado un grupo de Whatsapp donde</p>	<p>“Soy encargado de Oficina de Participación Ciudadana como parte de la Policía Comunitaria en la Comisaría San Andrés, pero sólo es en papeles porque me mandan a realizar otras actividades de calle, apenas dedicó el 30% de mi tiempo a la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro, deberían encomendarme tareas exclusivas para Barrio Seguro de Barrios Altos”. “La Policía Comunitaria de la EMBS de Barrios Altos no cuenta con recursos humanos y logísticos. Inicialmente se dispuso entre 30 efectivos pero en</p>

	<p>focalización, 7 supervisores territoriales del equipo de policía comunitaria y 3 miembros del equipo de soporte administrativo.</p>		<p>e, cada cuatro meses. Uno del equipo no todo el equipo, salvo excepcionalidad es cuando hicimos el toca puertas de enero a marzo (2020), ahí sí fueron varios, pero los demás muy difícil que vengan” “los vecinos de Barrios Altos no se encontraban articulados y había poca confianza en los sectores públicos, se tuvo que realizar un trabajo minucioso con la finalidad de generar confianza a</p>	<p>representada, que valga un 20 % total del 100% para ver en qué barrio priorizan pero no está, solamente no está, sino que no está explicado en ningún documento porque son esos tres los que tiene que ver con nuestro entendimiento de prevención social” “Si la estrategia es de prevención social dentro de los criterios del barrio tuvieron que estar allí o como parte de los componentes de tu índice de selección, componentes que tenían que ver con necesidades sociales. Ese componente no existe porque los componentes para la elección del distrito son tres, está victimización, tasa de homicidio y el lugar de</p>	<p>las organizaciones vecinas, pero no me respondió, pero parece que no le interesa, porque solo con algunos dirigentes coordina” (Junta_Vecinal_1) “Contrataron a una abogada (...ahora está postulando Sussel paredes que es abogada. Luego estuvo una nutricionista, luego estuvo una persona que sí pudo hacer algo porque era del barrio, conocía, pero que por cuestiones políticas la sacaron del</p>	<p>todos los vecinos mantienen comunicación ante cualquier intento de asalto, pero esa gestión es propia de las juntas vecinales más no de la EMBS. Finalmente, sugirió que el articulador requiere tener un espacio físico para trabajar de manera coordinada con las juntas vecinales y ser ubicado en un determinado horario antes de salir a realizar el trabajo de campo, este lugar podría ser la Municipalidad de Lima.</p>	<p>la actualidad no se cuenta con personal ni con vehículos y motos. Se hace uso del equipo de la comisaría San Andrés para apoyar a las juntas vecinales”. “Se han realizado algunas actividades como campañas de salud y fumigación en coordinación con otras instituciones esos serían algunos logros, pero de allí no hay otro logro. Me gustaría que trabajemos en la prevención de la violencia física y psicológica” “Para mi Barrio Seguro está por las puras porque no se está articulando con otras instituciones”. “Un órgano de supervisión para revisar inopinadamente la presencia de los efectivos encargados de participar de la EMBS. No se cuenta</p>
--	--	--	---	--	--	--	---

			<p>través de acciones generales y reales y con eso me gane el respeto de la población para que ello puedan tener también confianza en una institución del estado y se puedan cumplir los objetivos de la Estrategia”</p> <p>“el rol de la policía es clave no solo para hacer un trabajo de patrullaje sino también para poder acercar y poder generar nuevamente confianza entre la población y la policía. El patrullaje que</p>	<p>residencia de los internos, digamos que este tercero podría entenderse un poco en clave preventiva, en qué sentido si es que ves que las causas de los hogares en los que vive el interno son los que lo han llevado a cometer el delito. Sin embargo, debería estar explicado en el documento de alguna forma. Ósea no hay un documento técnico que nos explique por qué son esos tres criterios, simplemente creo que se eligió porque estaban más a la mano. Entonces allí se impuso otro criterio el de la disponibilidad, que es otro criterio que también en las políticas públicas es importante porque no puedes pretender</p>	<p>cargo con el ministro Basombrio, luego entro un licenciado, pero lamentablemente nunca se vio un trabajo articulado, ya que la zona alta de Barrios Altos es muy compleja, lo que hay en la huerta perdida no hay en Santa Rosa dos (...) son diferentes realidades con las que se ha venido trabajando, entonces no hay un trabajo pragmático que perdure en el tiempo”</p>	<p>con recursos humanos y logísticos como vehículos, motos, sólo para la EMBS eso se quedó inicialmente destinados específicamente a los barrios intervenidos. Se hace uso del equipo de la comisaría”.</p> <p>“No se puede hacer nada si no tengo personal, por lo menos necesitamos 3 carros, 2 motos y 30 efectivos, pero a pesar de todas estas falencias la comisaria san Andrés está ocupando unos de los primeros puestos en operatividad por la labor que realiza a pesar de las falencias porque la comisaria hace su función, pero no es la estrategia”.</p> <p>“Tenemos reuniones mensuales en la Municipalidad de Lima conversamos, analizamos sobre la problemática de la inseguridad, pero allí</p>
--	--	--	--	---	---	---

			<p>nosotros trabajamos y solicitamos a la policía que se haga, es poder trabajar en enfoque de policía comunitario, un policía de acercamiento un policía que pueda estar próximo a la ciudadanía, que un policía que esté atento a lo que pasa en el barrio, que conozca el barrio, que conozca a los vecinos que tenga un patrullaje que lo haga bien que se pueda acercar al vecino, que el</p>	<p>implementar algo sin data sin información” “Para hacerlo tienes que levantarle sus antecedentes penales y tienes que limpiarlo del sistema como debería ser. Esto nada más es un problema y no se hace y eso no por la EMBS sino porque el sistema en el componente penitenciario está mal, segundo que tendrías que capacitarlo antes de que salga en libertad, tendría que empezar el programa a abordarlo desde antes que pise la calle, tercero tendrías que preparar a su familia y a su comunidad para que lo reciba adecuadamente, esto que estoy diciendo no se hace. Y es muy complicado que se</p>			<p>queda sólo en papeles que permita recibir el apoyo de la parte de la Municipalidad. Quizás en otras actividades como campañas de labor social en esa parte si hay coordinación”.</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

			<p>vecino lo conozca que pueda facilitar su teléfono, porque es importante cuando las personas sienten que la autoridad policial esta y que conoce las cosas de la comunidad, empieza a confiar y empieza a generar una relación diferente.</p> <p>Porque normalmente y es lo que pasa es el común cuando se ve a los efectivos policiales haciendo un operativo o algo</p>	<p>aborde si no hay un adecuado presupuesto, una articulación interinstitucional, sensibilización de la ciudadanía. Hay programas estructurados en el INPE, pero su público objetivo es bien reducido y no tiene la capacidad para abordar a la familia solamente llegan al infractor.</p>			
--	--	--	---	--	--	--	--

			<p>se mal interpreta esas acciones y no debería ser así, el rol de la policía y el acercamiento a la comunidad y al ciudadano es muy importante porque se tienen que empezar a generar lazos. Las personas que mejor conocen lo que sucede en un espacio territorial es el vecino, el vecino sabe que está pasando en el barrio, donde se reúnen los jóvenes para beber para tomar donde</p>				
--	--	--	--	--	--	--	--

			<p>vender droga donde hay un prostíbulo clandestino donde venden alcohol donde roban o donde desmantelan autos, todo eso lo saben los vecinos, pero el vecino jamás va a comunicar si la relación con la policía no es buena, entonces es clave que el policía pueda generar confianza con la población porque es importante porque la población puede comprometerse más con la</p>			
--	--	--	---	--	--	--

			función policial y puede mejorar las condiciones de seguridad de nuestro país".				
--	--	--	---	--	--	--	--



