

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

**“Patrullaje integrado de seguridad ciudadana: Experiencia en el
distrito de La Victoria”**

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

AUTOR

Víctor Andrés Patiño Zeballos

ASESORA

Mg. Mercedes Crisóstomo Meza

LIMA – PERÚ

marzo, 2016



DEDICATORIA

A mi madre María Elena, a mi esposa Violeta, y a mis hijas Julissa, Vanessa y Clarissa; mis más grandes tesoros, por quienes trabajo con la esperanza de brindarles un país seguro.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1.-PATRULLAJE INTEGRADO, MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN	9
1.1 Marco teórico sobre problema público, política pública y seguridad ciudadana	9
1.1.1 Problema Público	9
1.1.2 Política Pública.....	11
1.1.3 Seguridad Ciudadana	13
1.1.4 Ejes teóricos de análisis	17
1.2 Estado de la cuestión sobre estudios de patrullaje integrado de seguridad ciudadana	17
1.2.1 Estudios a nivel internacional	17
1.2.2 Estudios a nivel nacional	19
1.3 Marco normativo e institucional sobre seguridad ciudadana y patrullaje integrado.....	22
CAPÍTULO 2.-PROBLEMÁTICA DE SEGURIDAD: LA RESPUESTA DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA	25
2.1 Distrito de La Victoria: aproximación al problema.....	25
2.2 Política Pública de Seguridad Ciudadana: respuesta al problema...	31
2.3 Plan Local de Seguridad Ciudadana: Distrito de La Victoria	36
2.3.1 Desinformación sobre el plan	39
2.3.2 Diseño heterogéneo de mapa del delito y mapa de riesgo	40
2.3.3 Plan de patrullaje integrado: un tema pendiente	43
2.3.4 Operativos policiales integrados: buenas experiencias.....	47
2.3.5 La efectividad en la fiscalización y control municipal	48
2.3.6 El costo de la seguridad ciudadana: gestión del presupuesto municipal	49
CAPÍTULO 3.-EL PATRULLAJE INTEGRADO: LA DESCOORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES	53
3.1 La tipología del patrullaje	53
3.2 Metodología del patrullaje	58
3.2.1 Metodología del patrullaje policial.....	58
3.2.2 Metodología del patrullaje municipal (Serenazgo)	61
3.2.3 Metodología del patrullaje integrado (Policía-Serenazgo)	62
3.2.4 Heterogeneidad en la sectorización del patrullaje.....	64
3.3 Organización del patrullaje.....	65
3.3.1 El Sistema integral de patrullaje policial	65
3.3.2 El Patrullaje municipal-Serenazgo.....	73
3.3.3 Patrullaje integrado (Policía-Serenazgo)	76
A. El Comisario líder del patrullaje integrado	77
B. Adecuación de la demarcación territorial policial a la demarcación política distrital	79

C. El problema del horario de servicio 24 x 24	81
D. El perfil del sereno municipal	82
E. Deficitario parque automotor y empleo desarticulado	84
F. Desarticulación del sistema de comunicaciones	86
G. Concentración de recursos: Gamarra.....	91
H. Procedimientos operativos heterogéneos	93
I. Registros Estadísticos de intervenciones del patrullaje integrado	94
J. Prevención o fiscalización.....	95
CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	106



INTRODUCCIÓN

La fase de implementación de la política pública pone especial énfasis en la coordinación intergubernamental como una condición para solucionar el problema público y las necesidades de la población. El Plan Distrital de Seguridad Ciudadana como política pública tiene como actividad obligatoria la ejecución del patrullaje integrado y como tal se convierte en un espacio de coordinación entre las Comisarías y el Serenazgo municipal.

La presente investigación tuvo como estudio de caso el patrullaje integrado en el distrito de La Victoria. El objetivo general de la investigación fue: Conocer la estructura de coordinación entre las Comisarías PNP y el Serenazgo del distrito de La Victoria para la implementación de los servicios de patrullaje integrado de seguridad ciudadana, durante el período 2015. Asimismo, se plantearon los objetivos específicos siguientes: a) Describir la organización de los servicios de patrullaje integrado de seguridad ciudadana de las Comisarías PNP y el Serenazgo del distrito de La Victoria, durante el período 2015; b) Explicar el funcionamiento de los medios de coordinación entre las Comisarías PNP y el Serenazgo del distrito de La Victoria en la implementación de los servicios de patrullaje integrado de seguridad ciudadana, durante el período 2015, y c) Determinar las limitaciones en las relaciones de coordinación entre las Comisarías PNP y el Serenazgo del distrito de La Victoria en la implementación de los servicios de patrullaje integrado de seguridad ciudadana, durante el período 2015.

La investigación absolvió la pregunta siguiente: ¿Cómo se desarrolló la coordinación entre las Comisarías PNP y el Serenazgo en el distrito de La Victoria en la implementación del servicio de patrullaje integrado de seguridad ciudadana, durante el período 2015?

La investigación planteó la hipótesis de trabajo siguiente: La coordinación entre las Comisarías de la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo del distrito de La Victoria para la ejecución del servicio de patrullaje integrado se desarrolló de manera desarticulada, con procedimientos heterogéneos, vacíos normativos,

carencias logísticas, superposición de funciones y competencias. Estas características han limitado la implementación de la política pública de seguridad ciudadana y por ende dificulta la solución del problema público de inseguridad.

La metodología de investigación fue cualitativa, las técnicas de investigación fueron las entrevistas semiestructuradas, observación no participante, revisión documental y análisis de contenido. Para la entrevista se identificaron como actores a la Gerencia Municipal, Gerencia de Seguridad Ciudadana, Policía Nacional del Perú y el Serenazgo, se llevó a cabo veintiún entrevistas. Para la selección de los entrevistados se tuvo en cuenta su nivel de responsabilidad y su experiencia en la gestión de la seguridad ciudadana. Previamente se informó a los entrevistados sobre el protocolo de consentimiento informado, donde se explicó el objeto, el tema y su participación voluntaria. En el informe se cita a los entrevistados por su seudónimo, en aquellos casos que se le cita por su nombre se cuenta con su autorización. Cabe señalar que no se logró entrevistar al Alcalde del distrito de La Victoria, sin embargo, se obtuvo la postura política y técnica de la Gerencia Municipal y de la Gerencia de Seguridad Ciudadana. En el caso de la técnica de observación, se utilizó la Guía de Observación para registrar de manera secuencial la dinámica de interacción de los actores en el proceso de ejecución del patrullaje policial y del serenazgo municipal. La observación se llevó a cabo en las Comisarías PNP La Victoria, Apolo, San Cosme, División de Emergencia Centro, en la Municipalidad de La Victoria y en la Central de Serenazgo “Aló Victoria”. Para la revisión documental se utilizó las fichas de registro para el análisis de contenido de las normas legales, Directivas, Planes de Operaciones y Guía de Procedimientos que regulan el proceso de patrullaje policial y municipal.

El tema de investigación fue analizado bajo los ejes temáticos siguientes: a) problema público; b) la política pública; y c) la seguridad ciudadana. Para el problema público se utilizó la definición conceptual de Subirats (1992), que precisa que durante el proceso de formulación e implementación siempre existirá discrecionalidad y poder de negociación en los actores comprendidos en la solución del problema público. En tanto, para la

política pública se usó la definición de Lahera (2004) que caracteriza los problemas comunicacionales existentes en el proceso de diseño de las políticas públicas y señala los factores de calidad en la interacción de los actores. Por otro lado, sobre seguridad ciudadana se usó el concepto de Dammert (2012), en tanto, precisa que las nuevas estrategias institucionales requieren coordinación institucional y cohesión social para obtener altos niveles de seguridad.

El informe de tesis está dividido en tres capítulos, en el primer capítulo se exponen los conceptos teóricos, principales estudios internacionales y nacionales desarrollados sobre el estado de la cuestión y el marco normativo de la investigación. En el capítulo segundo se presentan las principales características de la problemática de inseguridad del distrito de La Victoria, así como la dinámica de la política pública de seguridad ciudadana distrital. En el tercer capítulo se describe la tipología, métodos y organización del patrullaje policial y municipal, asimismo, se describen las características de la estructura de coordinación establecida entre la Policía Nacional del Perú y la Municipalidad distrital de La Victoria en el proceso de implementación del patrullaje integrado. Entre las conclusiones del estudio, se confirma nuestra hipótesis de investigación, se ha demostrado que el patrullaje integrado policía-sereno se ha desarrollado de forma desarticulada, con procedimientos heterogéneos, sin planes operativos conjuntos, ni cartillas funcionales, exhibe déficit en cuanto a recursos humanos y logísticos. Asimismo, se evidencia la carencia de una estrategia integral de seguridad, falta de definición de competencias exclusivas y cooperativas de los actores, e influencia de grupos sociales de presión, lo que no ha permitido darle continuidad y sostenibilidad a la política pública de seguridad ciudadana distrital.

Por otro lado, la investigación da luces sobre las debilidades que presentan en su implementación las políticas públicas de seguridad ciudadana, especialmente en la estructura de coordinación intrainstitucional e interinstitucional. Finalmente, propongo nuevas líneas de investigación en cuanto al modelo de seguridad policial imperante, se plantea el estudio y la propuesta de un nuevo servicio policial bajo el enfoque de policía comunitario;

asimismo, sugiero investigar la influencia de los grupos sociales formales e informales con presencia distrital en el diseño e implementación de las políticas públicas locales de seguridad ciudadana.



Capítulo 1.- Patrullaje Integrado, marco teórico y estado de la cuestión

“Sueño con un Perú donde la vida no sea un riesgo, donde las ciudades sean espacios seguros, donde el ciudadano se encuentre protegido. Para eso necesitamos más Estado, más Patria y que la corrupción sea sancionada”

*Discurso del Presidente Ollanta Humala Tasso,
28 de julio 2011*

En el presente capítulo se presentan los conceptos teóricos, principales estudios y marco normativo que utilizaré durante el desarrollo de la investigación.

1.1 Marco teórico sobre problema público, política pública y seguridad ciudadana

En la presente sección expondré las posturas teóricas de Subirats, Bardach y Montecinos sobre el problema público. Asimismo, presentaré las definiciones planteadas por Tamayo, Repetto y Lahera respecto a las políticas públicas. De la misma manera, expondré las definiciones de seguridad ciudadana dadas por Brotat, Dammert y el Programa de Naciones Unidas (PNUD).

1.1.1 Problema Público

Subirats, señala que: “Los problemas que generan la formación de las políticas públicas son casi siempre interdependientes [...], nunca es un único problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de cada uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisan una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación” (1992:49). Así el problema es básicamente una construcción analítica y al relacionarlo con el proceso de toma de decisiones se tiene distintas visiones para resolverlo.

Subirats (1992) precisa que para considerarlo como problema público y susceptible de ser incluido en la agenda pública, este debe tener relevancia, notoriedad pública y usualmente relacionado con la legitimidad y el poder público. El proceso de definición del problema y puesta en marcha de la solución, dependerá del número de personas afectadas, el grado de interés, su nivel y tipo de organización. En tal sentido, refiere que: “cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas” (Subirats, 1992:119). Desde este contexto, es importante resaltar que todos los actores públicos y privados deben ser comprendidos únicamente con las limitaciones derivadas de sus propias competencias. No obstante ello, como refiere Subirats (1992) al relacionar dos organismos públicos siempre existirá una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda la fase de formulación o implementación del programa de actuación.

Por su lado, Bardach señala que existen: “algunas dificultades que se presenta al “definir los problemas” en el análisis de políticas. Estas son: definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución; evaluar el ámbito, carácter, e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca situaciones consideradas problemáticas” (Bardach, 1993: 231). También indica que se debe evaluar con espíritu crítico los componentes factuales y de causalidad inmersos en determinadas definiciones del problema. Se debe procurar además deslegitimar ciertas definiciones que se contraponen al interés público. Bardach (1998) agrega que más allá de la retórica, la definición del problema debe expresarse en términos manejables y que tenga sentido para el uso de los recursos disponibles. Respecto de las dificultades enunciadas anteriormente, debe señalarse que no todas estas limitaciones se presentan en cada dimensión de análisis, ni tampoco lo hacen con la misma magnitud.

Desde otro enfoque, Montecinos contextualiza las políticas públicas desde la ciencia política:

“El enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de formación de la agenda pública para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los

problemas públicos. Desde este análisis se afirma que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones acertadas” (Montecinos, 2007:327).

Asimismo, Montecinos precisa que la definición de un problema público supone el planteamiento de una solución, en tal sentido: “Un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se le aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas” (Montecinos, 2007:329). También Montecinos (2007) afirma que la definición de problemas y la agenda pública se desarrollan bajo una lógica endógena, donde los agentes gubernamentales perciben los problemas y en ese escenario realizan el diálogo con los agentes externos al gobierno. Este proceso se contraponen a la lógica exógena del proceso de deliberación de los problemas públicos donde mayormente se define la agenda pública. Sin embargo, la predominancia del enfoque endógeno es propio de las sociedades en proceso de transición democrática.

1.1.2 Política Pública

Tamayo, señala que las políticas públicas son:

“El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios [...] El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: 1. Identificación y definición del problema. 2. Formulación de las alternativas de solución. 3. Adopción de una alternativa. 4. Implantación de la alternativa seleccionada. 5. Evaluación de los resultados obtenidos” (Tamayo, 1997:2).

Asimismo, Tamayo (1997) refiere que este conjunto de acciones orientadas a influir sobre el problema se denomina política pública. En el proceso de formulación y análisis de las políticas públicas, debido a la complejidad de los problemas, se requiere la participación de diversos actores públicos y privados.

Se establece una red para el intercambio de recursos e información, su pertenencia brinda oportunidades para conocer cómo se han tratado los problemas y el impacto de las medidas diseñadas para enfrentarlos.

Por otro lado, Repetto señala que: “la política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es un proceso social y político que configura un campo de disputa” (Repetto, 2012: 14). En efecto, las políticas públicas responden a los requerimientos de la población y por ende la propia dinámica social procura el balance de necesidades e intereses de los diferentes actores. También, Repetto precisa que: “las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para ser puestos en práctica [...] mientras que la política pública se refiere a procesos políticos y sociales, que se desarrollan en el tiempo, el programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema” (Repetto, 2012:14). Asimismo, Repetto (2012) precisa que los programas están conformados por proyectos que tienen los mismos objetivos. En tanto, los proyectos son la unidad mínima de asignación, con una población delimitada por las características de sus necesidades, espacio territorial y tiempo de ejecución. De esta manera se explica la forma como la política pública se traduce objetivamente en acción, y como sus instrumentos tienen una categorización definida por el propósito que persiguen.

Repetto, establece etapas secuenciales a través de un ciclo de la política: “La identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados). La decisión. El diseño y la configuración (formulación) de la política pública con el correspondiente planteo de objetivos y metas. La implementación. La evaluación” (Repetto, 2012: 16). Es importante señalar que el proceso descentralizador ha redistribuido el poder político, en este caso, los municipios asumen la responsabilidad de diseñar, decidir y conducir las políticas públicas. Este nuevo contexto requiere según Repetto determinar:

“Si la capacidad de decisión está distribuida entre las autoridades de distinta escala territorial. Que atribuciones le caben a cada autoridad. Que mecanismos

existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción. En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y si existen mecanismos para compensar esas diferencias. Las heterogéneas capacidades de gestión de cada una de las unidades a cargo de la implementación de políticas sociales” (Repetto, 2012:20).

Estos aspectos serán de especial relevancia en el momento de articular los esfuerzos de los actores comprometidos en la ejecución de la política pública.

Por otro lado, es importante diferenciar la política de la política pública, Lahera precisa que: “la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, 2004:7). Asimismo, Lahera sostiene que: “puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales” (Lahera, 2004:33). Por otro lado, Lahera se refiere a los problemas existentes con el proceso de comunicación de las políticas públicas, como tales precisa los siguientes: “Formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades, acciones sin declaraciones, declaraciones sin acción, formulación de políticas sin diseño claro de ejecución, incumplimientos sin reclamos viables” (Lahera, 2008:40). Por otro lado, una de las características de las políticas públicas es entenderla como un proceso, que requiere ser gestionado bajo criterios de calidad, en tal sentido, Lahera determina que: “La calidad de la gestión depende de su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias, ejecutoras o evaluadoras” (Lahera, 1993:12).

1.1.3 Seguridad Ciudadana

Brotat, históricamente distingue dos prototipos policiales: “Así, distinguiremos entre una policía al servicio del *príncipe* o del Estado y una policía al servicio de los *cives* o de la comunidad [...] la policía tradicionalmente tenía como finalidad la protección y la extensión del poder político [...] en el sistema comunitario o

anglosajón, la policía es producto de las demandas sociales, de suerte que la sociedad se autorregula” (Brotat, 2002:6)

Como consecuencia de esta evolución de la organización policial, Brotat refiere que: “El concepto tradicional de seguridad es el que se asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situada en el entorno del control de la criminalidad y eminentemente reactiva” (Brotat, 2002:6). En efecto, los conceptos de orden interno, orden público y seguridad pública luego de las transformaciones sociales producidas en el siglo XX, pasaron a una revisión académica generada por la evolución histórica del concepto de policía. Se dejó de lado el modelo policial basado en el control del Estado por el modelo comunitario más cercano al ciudadano. Para ello se tuvo en cuenta que la inseguridad como fenómeno social debía tener un tratamiento más holístico y con carácter preventivo.

Estas concepciones del modelo policial plantea disímiles posturas al tratamiento de la seguridad, el primero enfocado en un concepto tradicional que lo asocia con la represión y el control del Estado, por tanto se preocupa en la criminalidad y es reactiva. Mientras que el segundo se enfoca en su causalidad y no en los efectos, es netamente preventiva. Desde esta perspectiva, Brotat concluye que: “la seguridad ciudadana es un problema complejo, al que no se le pueden dar respuestas únicamente policiales [...] consecuentemente, la seguridad es un fenómeno transversal, puesto que en su generación (o la carencia de las misma) pueden intervenir diferentes políticas públicas de diferentes disciplinas y administraciones” (Brotat, 2002:18). Por tanto, la complejidad de los problemas de la comunidad hace que el enfoque de tratamiento sea multidisciplinario, por ende no corresponde únicamente al Estado ni a la Policía, sino que incluye diversos actores del ámbito público y privado, donde el rol de la autoridad local es fundamental.

Por otro lado, Dammert (2012) señala que la seguridad ciudadana promueve la convivencia social desde cuyo ámbito se mejora significativamente la situación de seguridad. En este contexto, el Estado debe brindar las condiciones que

garanticen la convivencia ciudadana, donde se respeten los derechos y deberes ciudadanos. Esta nueva concepción de la seguridad compromete la participación de múltiples actores quienes tienen que cumplir roles específicos dentro de la política pública de seguridad ciudadana. Como concepto la seguridad ciudadana se aleja sustancialmente de la seguridad pública, la que se vincula con el mantenimiento del orden, la tranquilidad y paz social. En tal sentido, respecto a los instrumentos de la seguridad pública Dammert señala que: “los principales instrumentos de la seguridad pública son la policía, la justicia y el sistema penitenciario. El problema de basar únicamente la seguridad interior en estos tres pilares es que la política dominante se fundamenta en la represión del delito” (Dammert, 2012: 16-17).

Bajo la nueva concepción de seguridad los municipios asumen un rol primordial en el manejo local de los problemas de la comunidad, siendo ese escenario territorial el más adecuado para establecer redes de coordinación social entre los diferentes actores locales. En tal sentido, Dammert (2012) indica que el nuevo enfoque de la seguridad ciudadana pretende ser más inclusivo, sin embargo, esto tampoco significa la renuncia a las actividades de control y prevención, por lo que deben complementarse. En consecuencia las iniciativas deben integrar los procesos de control, punición, prevención e integración social. Estas nuevas institucionalidades requieren coordinación institucional y diseño de programas, presupuesto, y capacidades. Desde esta perspectiva se requiere establecer escenarios de coordinación que promueva un compromiso ciudadano con la seguridad, lo que Dammert señala como cohesión social donde: “la noción de cohesión social es jerárquicamente superior a la de seguridad: una sociedad cohesionada facilita la obtención de altos niveles de seguridad [...] rasgos definitorios: sentido de comunidad, oportunidades similares, respeto por la diversidad, confianza política y sentido de pertenencia” (Dammert, 2012:43).

Por otro lado, para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2013) la seguridad ciudadana se relaciona con la seguridad humana, por ende es un concepto más acotado de ella y sus amenazas limitan el desarrollo humano. La seguridad ciudadana tiene una concepción más centrada en la

persona, se restringe a sus derechos individuales y al derecho de gozar de condiciones que le permitan la mejora de su calidad de vida.

Esta concepción se aleja de la noción tradicional de control estatal y tiene como centro a la persona humana y su convivencia en sociedad, por tanto, la seguridad ciudadana no debe entenderse únicamente como un problema de delito y violencia. En este sentido, tanto Brotat (2015) como el PNUD (2103) coinciden en que el tratamiento de este fenómeno debe tener un enfoque holístico, es decir, requiere de una política pública que comprenda el problema de manera integral, donde participen la multiplicidad de actores comprometidos.

De acuerdo a estas nuevas concepciones, el ámbito de tratamiento de la seguridad ciudadana comprende dos dimensiones. Según el PNUD (2013) la dimensión subjetiva se traduce en la percepción ciudadana que resulta de la probabilidad de ser víctima de un hecho violento. En tanto, la dimensión objetiva se relaciona con la victimización, es decir, con los hechos concretos de violencia y delincuencia que se traducen en el mapa del delito y en las estadísticas oficiales de criminalidad. Usualmente el índice de percepción de inseguridad es mayor a la victimización.

Por otro lado, el PNUD (2013) señala que la inseguridad puede ser analizada desde tres ámbitos relacionados con el desarrollo humano: individual, social e institucional. Asimismo, precisa que la seguridad ciudadana es un bien público al que deben tener acceso las personas sin distinción, por ende propone la noción de Estado responsable, como el único con mandato de asegurar su atención por parte de las instituciones competentes sin distingo de ninguna índole. Respecto al ámbito individual su impacto se relaciona con la garantía de los derechos humanos; el ámbito social comprende la convivencia ciudadana y los factores que promueven la calidad de vida. En tanto, el ámbito institucional comprende la legitimidad y la gobernabilidad que se genera como producto de la atención de las demandas ciudadanas, lo que se traduce en servicios con valor público.

1.1.4 Ejes teóricos de análisis

Para cumplir el objetivo de investigación se utilizó las definiciones conceptuales de Subirats (1992) respecto al problema público, por cuanto precisa que durante el proceso de diseño, formulación e implementación de la política pública siempre existirá una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en los actores comprendidos en la solución del problema público.

En tanto, para el tratamiento de la política pública, utilice las definiciones de Lahera (2004) por cuanto caracteriza los problemas comunicacionales existentes en el proceso de diseño de las políticas públicas y además señala los factores de calidad en la interacción de los actores.

Por otro lado, se utilizó los conceptos de Dammert (2012) sobre seguridad ciudadana, en tanto, define que las nuevas estrategias institucionales requieren coordinación institucional y cohesión social para obtener altos niveles de seguridad.

Estos ejes teóricos fueron contrastados en la realidad, verificando el grado de ejecución de la política de seguridad implementada en el distrito de La Victoria y su aplicación en el rigor de la doctrina de las políticas públicas. Asimismo, la teoría me ha permitido validar mi hipótesis en cuanto si el patrullaje integrado que realizan las Comisarías PNP y el Serenazgo distrital satisfacen las reales necesidades de la seguridad local.

1.2 Estado de la cuestión sobre estudios de patrullaje integrado de seguridad ciudadana

Respecto al estado de la cuestión existen pocos estudios sobre la materia, por lo que se describirán los principales hallazgos que la investigación académica nos brinda sobre casos de coordinación estatal, local y policial.

1.2.1 Estudios a nivel internacional

En España, Camañez y otros (1994) ponen en evidencia problemas existentes en los actuales cuerpos de policía de España, donde se percibe la defensa de

parcelas de poder, la falta de coordinación, la dispersión y atomización de funciones. El estudio plantea que independiente de la coexistencia de diversos cuerpos de policía, existe la necesidad de un sistema integrado de seguridad pública donde se pongan como temas de debate la prevención, la coordinación, la participación ciudadana y/o participación institucional.

Frühling (2009) describió las transformaciones policiales más recientes en Europa y Norteamérica, las contrasta con la realidad policial de América Latina. Determina que en los países con fuerzas policiales dependientes de diversos niveles de administración, enfrentan serios problemas de coordinación por la falta de normas que regulen su cooperación, la profunda heterogeneidad existente entre dichas instituciones y en su nivel de probidad. En algunos casos se asigna un valor relativo a las policías municipales porque carecen de solidez institucional, capacitación, atribuciones legales y eficiencia. El estudio comparativo concluye que el desafío en las reformas de la policía no radica en adaptar sin críticas un modelo predominante de policía, sino en pensar que modelo es necesario para lograr que la actuación policial reduzca los niveles de criminalidad y aumente su legitimidad ante la ciudadanía.

Acero (2009) analizó las experiencias exitosas de gobiernos locales sobre el manejo de la problemática en materia de convivencia y seguridad ciudadana, desarrollada en Guayaquil, Quito, Medellín, y Bogotá. El estudio concluyó que los gobiernos municipales deben tener manejo sobre los problemas de inseguridad local, lo que tiene como característica la relación de coordinación y subordinación entre las autoridades civiles y de policía. Sin embargo, para el funcionamiento de este esquema es necesario tener claramente diferenciadas las funciones entre las instituciones, el marco constitucional y las competencias a nivel nacional y local.

Arias y otros (2012) analizaron los diferentes modelos policiales existentes en América Latina y los procesos de reforma policial en Centroamérica, Argentina, Chile, Colombia y Canadá. Desde estas experiencias definen algunos principios y lineamientos progresistas para que sirvan de referencia a los decisores de

gobierno que pretendan implementar procesos similares. Respecto a un nuevo modelo de policía descentralizado, este implica reformas legales en materia de facultades y atribuciones a los municipios para regular su relación con los cuerpos policiales y con el proceso de formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana. En este modelo se transfieren funciones que deben coordinarse con las autoridades centrales de policía, para evitar que esta autonomía relativa lleve a conflictos de competencia. Asimismo, para cumplir esta transferencia indican que se deben desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional, de evaluación y estructuras públicas para su implementación.

1.2.2 Estudios a nivel nacional

A nivel nacional, La Rosa y otros (2008) analizaron la experiencia de los Juzgados de Paz instalados en las Comisarías PNP. Se describió cuatro experiencias en Lima Metropolitana donde la Policía Nacional era el primer eslabón de la acción judicial. Dentro de los principales hallazgos sobre gestión y organización, se detectó que no existía un órgano responsable de la dirección entre las instituciones que participaban en el proceso, (Poder Judicial, Ministerio de Justicia, y Ministerio del Interior), lo que conllevó al estancamiento de la experiencia, descoordinación interinstitucional y una gestión desintegrada, entre otros.

Por otro lado, Costa y otro (2011) comentan que la modificación de la Ley N° 27680 que autoriza a las Municipalidades a proporcionar servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía, establecía que otra norma debería regular dicha cooperación, sin embargo, esto no se ha formalizado generando un vacío legal. Esta situación ha originado incertidumbre sobre el rol que debe desempeñar el Serenazgo, más aún si la seguridad ciudadana es una de las principales funciones de la Policía Nacional.

Asimismo, Hernández (2012) analizó los espacios de coordinación que existieron entre la Red Humanitaria y la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el sismo de Pisco en el año 2007. La investigación concluyó en que la respuesta humanitaria presentó falencias en la organización y coordinación de los

mecanismos institucionales a nivel normativo y estructural. Similar deficiencia se presentó en la ejecución de los protocolos de actuación y en la capacidad para gestionar la información.

Por su lado, Moran (2013) analizó la influencia de las formas de patrullaje policial en la seguridad ciudadana en el distrito de Santiago de Surco. Su investigación concluyó que el patrullaje policial, entre ellos el patrullaje integrado, influye significativamente en la seguridad ciudadana. Destacó que esta forma de patrullaje articulaba el binomio de la seguridad (Policía-Municipalidad), donde el comisario distrital es el responsable de la planificación y dirección del patrullaje integrado.

Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas (2013) precisa que dentro de los problemas identificados en la implementación presupuestal del año 2012, no se ha considerado el trabajo coordinado. En tal sentido, se verificó que los gobiernos regionales, locales y la Policía Nacional no realizaban prácticas eficientes de coordinación, al no realizarlas existe duplicidad de funciones y no hay intercambio de información útil contra el delito. Asimismo, el estudio precisa que debido a la fragilidad del sistema de seguimiento, no ha sido posible la construcción de indicadores de desempeño de los servicios policiales como productos. Por lo tanto, fue difícil establecer el grado de influencia del patrullaje policial, las acciones de la comunidad organizada y los operativos policiales en la reducción de la tasa de criminalidad. Por el contrario el estudio de evaluación indicó que las Comisarías que trabajaron con las juntas vecinales y mejoraron el patrullaje a pie, tuvieron estrategias más efectivas.

Al analizar el estado de la cuestión, Frühling (2009), Acero (2009), y Arias y otros (2012) dan cuenta que en las transformaciones y reformas policiales realizadas en Europa y América Latina se evidencia una tendencia a la descentralización de las funciones policiales hacia los gobiernos locales. Sin embargo, para implementar el modelo se necesita estructurar relaciones de coordinación interinstitucional con el gobierno central y con la propia institución policial. Dentro

de esta estructura de cooperación y coordinación se debe diferenciar claramente las funciones y competencias para evitar los conflictos de jurisdicción.

Por otro lado, La Rosa y otros (2008), Costa y otro (2011), y Hernández (2012) en el contexto nacional hallaron que las experiencias en materia de coordinación interinstitucional presentan falencias y debilidades en cuanto a la estructura formal de relaciones de cooperación entre los actores estatales comprometidos.

En el único estudio de referencia sobre el patrullaje integrado, Moran (2013) nos reporta que desde la perspectiva de la población usuaria esta forma de patrullaje influye significativamente en la seguridad ciudadana. Sin embargo, esto difiere de lo hallado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2013) donde precisa que los gobiernos locales no estructuran prácticas de coordinación con la Policía Nacional, lo que conlleva a la duplicidad de funciones y dispendio de recursos. Asimismo, indica que las Comisarías con estrategias más efectivas son aquellas que han ejecutado el patrullaje a pie y han mejorado el acercamiento a la comunidad.

Las investigaciones citadas anteriormente han analizado el problema de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de la implementación de las reformas policiales y en otros casos sobre procesos vinculados a la actuación coordinada del Estado con otras organizaciones, no tratan específicamente sobre el proceso del patrullaje policial. Sin embargo, nos brindan aproximaciones sobre las deficiencias existentes en la estructura de coordinación durante el proceso de implementación de las políticas públicas.

Por tanto, el estudio de caso permitirá contrastar si estas dificultades se reproducen en el patrullaje integrado Policía-Serenazgo, no de la perspectiva del ciudadano, sino de los actores responsables de implementar este proceso, lo que nos aproximará a otra dimensión de análisis sobre su efectividad en la seguridad ciudadana.

1.3 Marco normativo e institucional sobre seguridad ciudadana y patrullaje integrado

La Constitución Política de 1993 en su artículo 166° establece como finalidad fundamental de la Policía Nacional: “Garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

Asimismo, la Carta Magna estableció de manera inicial en el artículo 195° que una ley debería regular la cooperación de la Policía Nacional del Perú con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana. El citado artículo fue modificado por la Ley N° 27680 del 7 de marzo de 2002, asimismo, con el artículo 97° se le dio facultades a los gobiernos locales a brindar servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú en la forma que debería establecer la ley.¹

Por otro lado, la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú estableció entre sus funciones la de garantizar la seguridad ciudadana y la capacitación a las entidades vecinales organizadas. Esta norma fue derogada con el Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional en cuyo artículo 9° define entre las competencias policiales la seguridad ciudadana:

*“La Policía Nacional del Perú ejerce competencias en las siguientes materias:
1) Orden Interno, orden público y seguridad ciudadana; 2) Protección y ayuda a las personas y a la comunidad; 3) Garantía de cumplimiento de las leyes; 4) Seguridad del patrimonio público y privado; 5) Prevención, investigación y combate de delitos y faltas; y, 6) Vigilancia y control de las fronteras” (Ley N° 27238, art. 9°).*

Luego, mediante Ley N° 27933 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), donde se considera que: “La seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía,

¹ Ley N° 27680. Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización. Lima 7 de marzo 2002.

para asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y los espacios públicos, así como contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas” (MININTER, 2013). Los artículos 15° y 17° de la citada norma establecen que los alcaldes distritales y provinciales presiden los comités de seguridad ciudadana respectivos, asimismo, tienen la responsabilidad de formular y ejecutar los planes locales y proyectos en cumplimiento de los lineamientos y metas establecidos en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana formulado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

En tanto, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27072, en el artículo 20° precisa dentro de las atribuciones del alcalde cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales contando para ello con el auxilio de la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo municipal. Asimismo, el artículo 73° numeral 2.5 determina que la seguridad ciudadana se encuentra comprendida dentro de las competencias municipales exclusivas o cooperativas. En tanto, el artículo 85° de la misma norma determina como responsabilidad de las municipalidades provinciales organizar un sistema de seguridad ciudadana con participación de la Policía Nacional y la sociedad civil, de la misma manera regular el funcionamiento de los Serenazgos y las Juntas Vecinales. Asimismo, le compete coordinar con las municipalidades distritales y la Policía Nacional la organización del servicio interdistrital de Serenazgo. Por otro lado, el artículo 157° establece como competencia del Consejo Metropolitano crear, normar, dirigir y controlar el sistema metropolitano de seguridad ciudadana.

Asimismo, Blume en su informe jurídico sobre la necesidad del desarrollo del artículo 197° de la Constitución, precisa que la Municipalidad de Lima Metropolitana mediante Ordenanza N° 638, del 10 de junio de 2004, modificada por la Ordenanza N° 645 del 1 de julio de 2004, establece como funciones del serenazgo las siguientes:

“Coordinar con la Policía Nacional la realización de las operaciones de patrullaje general y selectivo. Prestar auxilio y protección a la comunidad; supervisar e informar el cumplimiento de las normas de seguridad en

establecimientos públicos de cualquier naturaleza o índole. Propiciar la tranquilidad, orden, seguridad y convivencia pacífica de la comunidad. Vigilar la preservación de la calidad de vida, limpieza y ornato público. Colaborar y prestar apoyo a los órganos de su respectivo Gobierno Local cuando lo soliciten para la ejecución de acciones de su competencia. Orientar al ciudadano cuando requiera algún tipo de información” (Blume, 2010:1).

Por su parte, la Municipalidad Distrital de La Victoria, en su Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Ordenanza N° 124-2011/MLV del 28 de enero del 2011, establece en el artículo 130° entre las funciones generales de la Gerencia de Seguridad Ciudadana: promover las condiciones adecuadas de seguridad para el vecino, mediante acciones de patrullaje y operativos coordinados con la Policía Nacional, instituciones públicas y las gerencias municipales. De la misma manera, en el artículo 133° señala como función de la Subgerencia de Serenazgo la planificación, ejecución y supervisión de las operaciones de patrullaje general o selectivo en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

En tanto, el Ministerio del Interior mediante Resolución Ministerial N° 1168-2014-IN/PNP del 25 de noviembre 2014, aprobó la guía metodológica para la formulación del mapa del delito y el diseño de sectores, documento normativo orientado a establecer los lineamientos y criterios metodológicos para la sectorización del área geográfica de las demarcaciones territoriales de las Comisarías, además, dicho instrumento deberá servir de guía de orientación para el patrullaje integrado en coordinación conjunta con los gobiernos locales.

Finalmente, la Policía Nacional del Perú con la Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B aprobada con Resolución Directoral N° 538 - 2015-DIRGEN/EMG-PNP del 16 de julio de 2015, estableció el marco jurídico y los procedimientos para el desarrollo y consolidación del servicio de patrullaje integrado entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales. Así como establecía los mecanismos de dirección, supervisión, coordinación, evaluación, entre otros.

Capítulo 2.- Problemática de seguridad: La respuesta desde la política pública

“El trabajo de seguridad ciudadana, tiene dos partes la parte operativa policial que realizamos con fiscalización de la Municipalidad y las Unidades Policiales, y la parte de policía comunitaria, no es un valor agregado es un valor principal” (Crnl. PNP José Díaz Guevara, DIVTER Centro 2).

En el presente capítulo se presenta las principales características de la problemática de inseguridad del distrito de La Victoria, así como la dinámica de la política pública de seguridad ciudadana distrital.

2.1 Distrito de La Victoria: aproximación al problema

El distrito de La Victoria está comprendido en el área interdistrital del centro de Lima Metropolitana, geográficamente se encuentra en la parte central y occidental de la capital de la república del Perú, sobre la margen izquierda del río Rímac. Tiene una superficie de 8,74 km², donde se asienta una población de 171,779 habitantes, lo que representa una densidad poblacional de 19,654.35 hab/km². Limita por el norte con Lima Cercado, por el Sur con San Isidro y San Borja, por el Oeste con Lince y por el Este con San Luis y el Agustino (CONASEC, 2015)².

En cuanto a los niveles de inseguridad, para el año 2014 Lima Metropolitana registra un porcentaje de victimización de 28,8%. Los principales problemas percibidos por los limeños son la delincuencia y la inseguridad ciudadana con 82%, seguido del transporte público con 54%. Lima centro se ubica como la tercera área interdistrital más afectada por los robos callejeros, primero se ubica

² Observatorio de Seguridad Ciudadana, Ficha Informativa N° 15 Distrito de La Victoria

Lima Este con 43,9%, Lima Sur con 40,5%, Lima Centro con 39.5%, y Lima Norte con 38,3% (Observatorio Vamos Lima, 2014: 6-8).

El distrito de la Victoria es uno de los más populares de Lima y por mucho tiempo ha sido calificado como entre los más peligrosos. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas lo describe como:

“una zona que históricamente ha sufrido en mayor dimensión los avatares de la violencia social en sus manifestaciones de delincuencia y violencia callejera, ello debido a factores estructurales [...] sumado a la ubicación de los principales puntos comerciales de Lima Metropolitana [...] hace de La Victoria un distrito altamente vulnerable hacia la delincuencia, violencia callejera, tornándose en uno de los distritos más agresivos y temerarios (DEVIDA, 2006:15)”.

Esta apreciación se confirma con el alto índice de percepción de inseguridad de la población del distrito, que para el año 2012 registró un porcentaje de 82.5%. Respecto a la victimización registró un porcentaje de 58.2% para los casos de robo al paso, 11.4% refirió que fue víctima de atraco, y 8.9% sufrió el robo de sus viviendas (Sánchez, 2013:4-5).

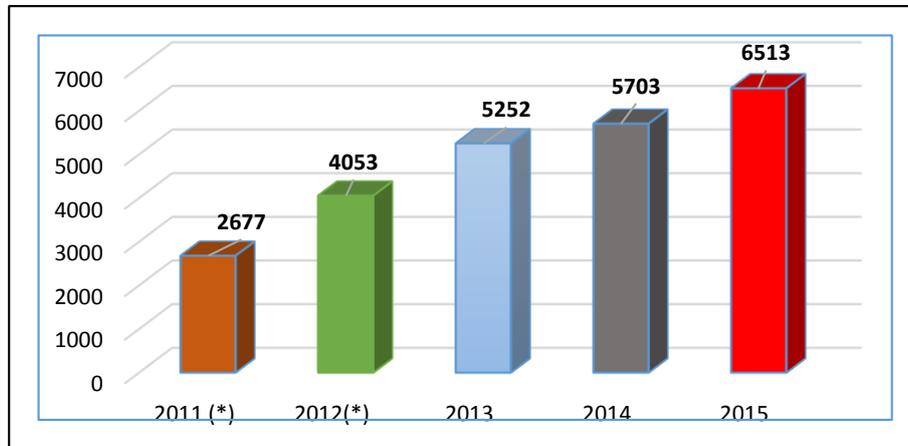
Asimismo, en la Tabla N° 1 y el Gráfico N° 1 se observa que para el año 2011 se registraron 2677 denuncias por delitos (IDL, 2013:83). En tanto para el año 2015, según registros estadísticos de la Región Policial Lima, se reportaron 6513 denuncias en las Comisarias del distrito de La Victoria, lo que representa un 143% de incremento acumulado desde el año 2011.

TABLA N° 1.- NUMERO DE DENUNCIAS REGISTRADAS EN LAS COMISARIAS DEL DISTRITO DE LA VICTORIA, PERIODO 2013-2015

AÑO	LA VICTORIA	APOLO	SAN COSME	TOTAL
2013	2294	2661	297	5252
2014	2702	2762	239	5703
2015	2569	3718	226	6513

Fuente: Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

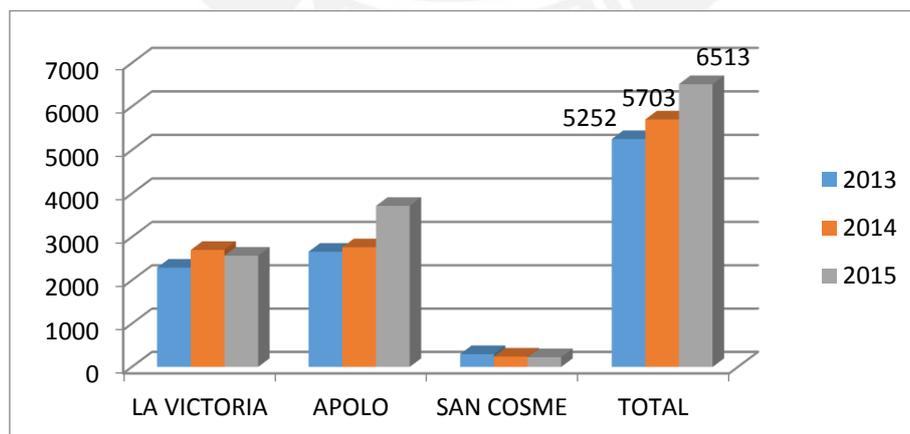
**GRAFICO N° 1.- DENUNCIAS REGISTRADAS COMISARIAS PNP DISTRITO DE LA VICTORIA
2011-2016**



Fuente: (*) Instituto de Defensa Legal
Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

En el Gráfico N° 2 se observa que a nivel de Comisarías el mayor incremento de denuncias lo registra la Comisaría PNP Apolo con 40% más de casos que el año 2013. También se aprecia un decremento sostenido del número de denuncias en la Comisaría PNP San Cosme, lo que representa 24% de disminución respecto del año 2013.

**GRAFICO N° 2.- NUMERO DE DENUNCIAS REGISTRADAS EN LAS COMISARIAS DEL
DISTRITO DE LA VICTORIA, PERIODO 2013-2015**



Fuente: Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

De la misma manera, dicho distrito para el año 2013 registró 23 denuncias por homicidios, significando una tasa de 12.85 por cada 100 mil habitantes, una de

las más altas a nivel de Lima Metropolitana (Observatorio Lima Como Vamos, 2014:19)³.

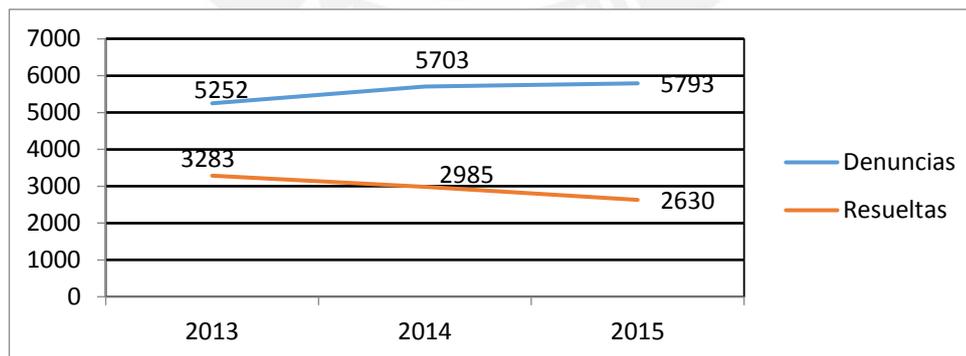
Por otro lado, en la Tabla N° 2 se aprecian los registros de productividad policial de la Región Policial Lima, donde se reporta que de 5793 de denuncias registradas el año 2015 solamente se resolvieron 2630, lo que significa que el 55% no fueron resueltas. Asimismo, se observa que durante el período 2013 al 2015 el porcentaje no resuelto de denuncias se ha incrementado en 18 puntos porcentuales, lo que pone en evidencia el poco nivel de efectividad policial para resolver las denuncias por la comisión de delitos, lo que finalmente incide en la confianza de la población en la policía y en su percepción de inseguridad.

TABLA N° 2.- NUMERO DE DENUNCIAS REGISTRADAS Y SITUACION, COMISARIAS DEL DISTRITO DE LA VICTORIA, PERIODO 2013-2015

AÑO	DENUNCIAS	RESUELTAS	PENDIENTES	% NO RESUELTO
2013	5252	3283	1969	0.37
2014	5703	2985	2718	0.48
2015	5793	2630	3163	0.55

Fuente: Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

GRAFICO N° 3.- NUMERO DE DENUNCIAS REGISTRADAS Y RESUELTAS EN LAS COMISARIAS DEL DISTRITO DE LA VICTORIA, PERIODO 2013-2015



Fuente: Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

³ El Observatorio Lima Como Vamos 2013, Cuarto Informe de Resultados sobre calidad de vida, reporta el último dato de la tasa de homicidios a nivel distrital en base a denuncias registradas por la Policía Nacional del Perú.

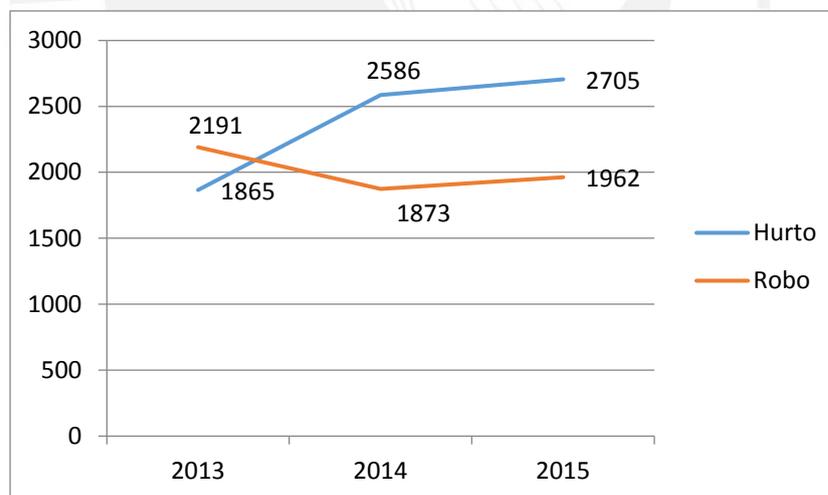
En la Tabla N° 3 se observa que los datos estadísticos indican que los delitos contra el patrimonio son los de mayor prevalencia en el distrito de La Victoria. Las denuncias por hurto mantienen una tendencia creciente de 45% desde el año 2013, es decir 840 denuncias adicionales. Asimismo, las denuncias de robo para el año 2015 subió 5 puntos porcentuales respecto del año 2014, es decir 89 casos más.

TABLA N° 3.- NUMERO DE DENUNCIAS POR HURTO Y ROBO REGISTRADAS EN LAS COMISARIAS DEL DISTRITO DE LA VICTORIA, PERIODO 2013-2015

DELITO	2013	2014	2015
HURTO	1865	2586	2705
ROBO	2191	1873	1962

Fuente: Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

GRAFICO N° 4.- NUMERO DE DENUNCIAS POR HURTO Y ROBO REGISTRADAS EN LAS COMISARIAS DEL DISTRITO DE LA VICTORIA, PERIODO 2013-2015



Fuente: Región Policial Lima-Área Planeamiento Administrativo
Elaboración propia

Estos datos permiten tener un panorama general sobre la gravedad del problema de inseguridad que afecta al distrito de La Victoria. Las características de la violencia y la forma de actuación de la delincuencia se traducen en los altos índices de percepción de inseguridad de la población. En tal sentido, se

corroborar lo planteado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto al delito y la violencia:

“El delito y la violencia pueden aumentar la percepción de inseguridad de una persona y hacerla sentirse más vulnerable frente a la posibilidad de ser amenazada en su integridad física y moral. Aquí cabe distinguir entre la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana. La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana se relaciona con el delito y la violencia. La dimensión subjetiva depende de la percepción de inseguridad que se manifiesta en sentimientos de temor y vulnerabilidad” (PNUD, 2013:7).

Asimismo, existe alta incidencia delictiva en la zona comercial de Gamarra, el cual es el primer centro comercial de Lima, cuenta con 146 galerías comerciales en el Damero A y 17 mil empresarios quienes brindan empleo a 50 mil personas en 44 manzanas. La población flotante que diariamente asiste a dicho emporio comercial, se calcula en 100 mil compradores o transeúntes en las horas de atención al público (MLV, 2012:2)

Los diferentes actores entrevistados para esta tesis coinciden en afirmar que la problemática del distrito es una representación de los complejos problemas de la ciudad de Lima. Existe prevalencia en la comisión de delitos y faltas contra el patrimonio (robos y hurtos), drogadicción, prostitución, violencia familiar, deserción escolar, pandillaje, barras bravas, invasión de los espacios públicos, tugurización, informalidad y pobreza.

“La Victoria es una Lima completa tiene todos los delitos, prostitución, delincuencia común, extorsión. En Gamarra hay 300,000 personas flotantes, cuanto más población, más comercio y más problemas” (Beta 3, PNP).

“La jurisdicción de San Cosme limita con cerro El Pino, cerro San Pedro, Manzanilla, la ex Parada, es una zona de alto índice delictivo, generalmente contra el patrimonio, arrebato, cogoteo [...] ahora tenemos el delito de la extorsión, no se denuncia pero es evidente” (Delta 1, PNP)

Asimismo, los datos estadísticos y lo reportado por los entrevistados evidencian que la inseguridad en el distrito de La Victoria reúne las características para ser

considerado como un problema público, por su relevancia y notoriedad tal como lo precisa Subirats (1992). Por otro lado, la complejidad y dinámica del problema de la inseguridad ciudadana requiere de una respuesta coordinada del Estado y en especial de los gobiernos locales, por ende no implica únicamente una respuesta policial, conforme lo precisa Brotat (2002), por ende requiere de una respuesta transversal y multidisciplinaria.

2.2 Política Pública de Seguridad Ciudadana: respuesta al problema

El problema de la inseguridad ciudadana ha sido abordado por los actores de la política nacional en diferentes escenarios. Uno de los más importantes, por su consenso político, es el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio 2012, donde se planteó como Séptima Política de Estado la “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”. Asimismo en el desarrollo de la citada política propusieron el compromiso siguiente: “Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales” (Acuerdo Nacional, 2012:3).

Por otro lado, dicha política de Estado también se articula con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario- El Perú al 2021, cuyo objetivo nacional: “Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos” establece como objetivo específico 6: “Seguridad Ciudadana mejorada significativamente”. Para fines de la investigación, destacamos los lineamientos de política siguientes:

“Lineamientos de política.- Seguridad Ciudadana. 3. Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas vulnerables a la violencia, la especialización de los responsables de resguardar la seguridad ciudadana, la adecuada cobertura y operatividad del servicio por parte de la Policía Nacional, así como su capacitación y asunción de valores éticos y cívicos, y una remuneración apropiada. 4. Promover un sistema nacional de seguridad ciudadana en las provincias, distritos y comunidades presidido por los Alcaldes, conformado por los representantes de la ciudadanía, y que articule acciones de prevención y sanción” (CEPLAN, 2010:153).

Mediante Ley N° 27933 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), dicha norma fue modificada con la Ley N° 30055 con la finalidad de fortalecer la funcionalidad del sistema. Entre las principales modificaciones el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana pasó a ser presidido por la Presidencia del Consejo de Ministros y se creó la Dirección General de Seguridad Ciudadana, así como la Dirección de Diseño y Evaluación de Políticas de Seguridad Ciudadana, encargada de diseñar las políticas públicas en seguridad ciudadana (MININTER, 2013:92-93).

En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 012-2013-IN del 27 de julio de 2013 se aprobó el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018” como política nacional para enfrentar la problemática de la inseguridad en el país. Básicamente la norma precisa su obligatorio cumplimiento por parte de los tres niveles de gobierno, así como de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

Cabe resaltar que el gobierno, al haber emitido esta política pública articulada al Acuerdo Nacional y al Plan Bicentenario 2021, ratifica sus compromisos y lineamientos de política, respectivamente. Para su implementación se ha responsabilizado a los componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de los diferentes niveles del Estado, también se involucra a la comunidad organizada, instituciones públicas y privadas. Dado que los Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana (PNSC) han sido categorizados como políticas públicas, para fines de esta investigación se analizó los planes formulados por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) desde el año 2003 al 2013. Se prestó especial énfasis en analizar las actividades relacionadas con el patrullaje integrado y la coordinación entre la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales.

Los enfoques teóricos que se han desarrollado en los PNSC, van desde mapas conceptuales de factores de riesgo, siguiendo por el análisis multicausal y multifactorial de la violencia y el crimen. Luego se desarrolló el concepto de Seguridad Ciudadana desde el Orden Interno y el Orden Público. En otras

versiones de los planes se identificó la macroclasificación de los servicios públicos de prevención, así como el desarrollo conceptual de la Convivencia Ciudadana, culminando con el enfoque de la Seguridad Humana.

El CONASEC informa también en dichos documentos el progreso anual de las actividades contempladas en los PNSC. Asimismo, plantea las estrategias y actividades que deben cumplir de manera articulada los Gobiernos Locales y la Policía Nacional del Perú.

Respecto de la caracterización del servicio de patrullaje integrado, el CONASEC para el año 2010 da cuenta de las limitaciones logísticas y de personal por la que atraviesa la Policía Nacional del Perú. Asimismo, también reporta que el personal de Serenazgo no tiene el nivel de formación para la ejecución de las intervenciones, requiere del apoyo de la autoridad policial, no puede realizar detenciones ni requerir la identificación personal, por cuanto son facultades y competencias que no posee.

“Análisis cualitativo: Servicio de Patrullaje a pie y motorizado de la PNP. La PNP presenta limitaciones en la prestación de estos servicios debido a las limitaciones en cuanto a logística y personal asignado a estas tareas. Servicio de Serenazgo de los Gobiernos Locales. Los servicios de serenazgo que implementan las municipalidades no cuentan con la formación necesaria para realizar las intervenciones. Se ha dado la norma del “arresto ciudadano”, sin embargo se hace necesaria la presencia de la PNP en las intervenciones que realizan” (CONASEC, 2010:19).

Para el año 2011, el CONASEC da cuenta que en la mayoría de casos donde existe Serenazgo, el patrullaje integrado no se viene realizando, muy por el contrario las Comisarías y el Serenazgo realizan sus servicios de manera independiente.

“Patrullaje integrado: En la gran mayoría de casos esta actividad no se viene desarrollando como tal. Las actividades que se desarrollan son el patrullaje tanto policial como municipal (serenazgo) por separado, pero la intervención como “Integrado” no se realiza en su totalidad” (CONASEC, 2011:25).

Por otro lado, en los PNSC se proponen actividades relacionadas con el mejoramiento del patrullaje motorizado policial. Para el año 2003 se proponía la descentralización a nivel de distritos por sectores y cuadrantes, nace ahí el concepto de la distritalización de los servicios policiales.

En los planes posteriores del 2006 al 2009 no se plantea directamente la ejecución del patrullaje integrado, pero si se promueve el fortalecimiento de los Comités de Seguridad Ciudadana como escenarios de coordinación para el desarrollo de programas y proyectos de prevención conjuntas y coordinadas entre la Policía Nacional, los gobiernos regionales y locales.

A partir del año 2010, la articulación de los servicios interinstitucionales se considera en las estrategias del plan, entre ellos, el patrullaje integrado. Para tal fin se propone que las municipalidades distritales apoyen la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de patrullaje local integrado PNP-Serenazgo.

El año 2012, se plantea el modelo de semaforización para calificar la gestión de los Presidentes Regionales, Alcaldes y Comisarios, dentro de los criterios de calificación se tenía en cuenta su grado de compromiso para la formulación y ejecución del patrullaje integrado, así como si se permitía al Comisario dirigir dichas operaciones.

En el Plan 2013-2018, se determinan metas cualitativas que comprende la implementación del patrullaje integrado en todas las Comisarías al término del horizonte de tiempo del PNSC y reuniones de coordinación entre los comisarios y los respectivos gerentes de seguridad ciudadana. Lo que deja entrever que políticamente se busca la consolidación de la estrategia del patrullaje integrado a nivel nacional.

El resumen del modelo teórico, estrategias o actividades en materia del patrullaje integrado contempladas en los PNSC se aprecian en la Tabla N ° 4.

**TABLA N° 4.- PLANES NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA,
PERÍODO 2003-2013, ESTRATEGIAS O ACTIVIDADES SOBRE PATRULLAJE INTEGRADO**

AÑO	MODELO TEORICO	Estrategias o actividades
2003	Mapa conceptual de causas y factores que generan la violencia, el desorden y la inseguridad. (CONASEC, 2006:57).	“Mejorar el servicio de patrullaje motorizado propendiendo a la descentralización de sus unidades a nivel distritos. Diseñar nuevos criterios de patrullaje distrital por sectores o cuadrantes que permitan una comunicación directa del policía con los vecinos” (CONASEC, 2003:20-21).
2006	Enfoque multisectorial de las estrategias y el carácter multifactorial del problema de la violencia y crimen (CONASEC, 2006:3).	“Promoviendo y desarrollando programas y acciones conjuntas y permanentes de seguridad ciudadana en coordinación con los Consejos Regionales, Provinciales y Distritales y la población organizada” (CONASEC, 2006:28).
2007	Enfoque de procesos con la participación de instituciones públicas, privadas y comunidad organizada. (CONASEC, 2006:11)	“Promoviendo y desarrollando programas de acción de seguridad ciudadana, coordinados y permanentes con los Comités Regionales, Provinciales y Distritales y la población organizada, fortaleciendo las actividades policiales planificadas” (CONASEC, 2006:57).
2008	Enfoque multicausal del fenómeno de la violencia urbana, que obedece a mucho factores (CONASEC, 2008:25)	“Fortalecimiento de los niveles de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones y optimización de las acciones preventivas a través de los Comités de Seguridad Ciudadana, en forma coordinada con sus representantes” (CONASEC, 2008:57)
2009	Seguridad Ciudadana desde el concepto de Orden Público. Dimensión integral del enfoque de prevención (CONASEC, 2008:9-10)	“ Actualizar la Directiva Operativa con acciones específicas de prevención e investigación contra la delincuencia, como integrantes de la Seguridad Ciudadana” (CONASEC, 2008:54)
2010	Análisis por servicios interinstitucionales (CONASEC, 2009:13-22)	“Articular los servicios interinstitucionales de seguridad ciudadana. Evaluar la ejecución del patrullaje integrado” (CONASEC, 2009:35)
2011	Enfoque multicausal” (CONASEC, 2010:15).	“Apoyo de los gobiernos locales de la región para la realización del patrullaje local integrado. Planificar y ejecutar acciones de patrullaje local integrado, entre el serenazgo y la PNP” (CONASEC, 2010:47).
2012	Marco conceptual de la convivencia social, como promoción de normas básicas de comportamiento y respeto a la Ley. (CONASEC, 2011:7)	“Comunidad protegida con vigilancia policial-serenazgo (patrullaje local integrado)” CONASEC, 2011:51. “Criterios de gestión para Presidente Regional y Alcalde.-Formuló el Plan de Patrullaje Integrado. Ejecuta el patrullaje local integrado. Permite que el Comisario dirija las operaciones de Patrullaje Local Integrado”. “Criterio de gestión para Jefe Policial.- Está comprometido y supervisa directamente el plan de patrullaje integrado” (CONASEC, 2011:60-61)
2013	Enfoque integral y sistémico. Diseño de política multisectorial e intergubernamental. (CONASEC, 2013:14)	Actividad 3: Implementar planes de patrullaje integrado entre comisarías y los serenazgos y conducidos operativamente por el comisario, con la colaboración del Gerente Municipal de Seguridad Ciudadana. A diciembre de 2014, plan implementado en Lima y el Callao; A diciembre de 2018, plan implementado en todas las comisarías y realización de patrullaje integrado. Actividad 4: Implementar reuniones de coordinación entre comisario y el gerente municipal de seguridad ciudadana para evaluar la situación en esta materia y planificar las acciones futuras. Plan de acción. A julio de 2013, plan de acción ejecutado” (CONASEC, 2013:113).

Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, PNSC 2003-2013
Elaboración propia

El aprendizaje en la formulación de los planes nacionales de seguridad ciudadana comprende el desarrollo de los diferentes enfoques conceptuales de

la seguridad ciudadana. Dicho enfoque también se plasma de manera sistémica en los planes de los gobiernos locales, por ende dichos enfoques, lineamientos, estrategias y actividades han sido recogidas por el plan del distrito de La Victoria. A partir del año 2010, los Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana consideran al patrullaje integrado PNP-serenazgo como actividad obligatoria y en tal condición también lo establece el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del caso de estudio.

2.3 Plan Local de Seguridad Ciudadana: Distrito de La Victoria

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) 2013-2018 precisa que los diferentes niveles de gobierno formularán sus respectivos planes anuales que deberán encontrarse articulados con el PNSC (MININTER, 2013:93). Por tanto, el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana se convierte en una de las herramientas elementales de gestión para la ejecución de la política pública de seguridad ciudadana distrital.

El artículo 64° del Decreto Supremo N° 011-2014-IN establece que los Planes Locales de Seguridad Ciudadana es uno de los ámbitos de cooperación entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades. Por otro lado, la Directiva N° 001-2015-IN aprobada con Resolución Ministerial N° 010-2015-IN del nueve de enero de 2015, establece los lineamientos metodológicos para su formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

El Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015 es uno de los escenarios formales de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y la Municipalidad de La Victoria. Dicho instrumento requiere para su implementación del trabajo coordinado entre diferentes actores principalmente: el Alcalde del distrito señor Elías Cubas Bautista, la Gerencia Municipal, el Gerente de Seguridad Ciudadana, el Jefe de la División Territorial PNP Centro 2 y los Comisarios de La Victoria, San Cosme y Apolo, entre otros. El citado plan ha sido aprobado con la Ordenanza Municipal N° 212-2015/MDLV del 30 de marzo 2015, formalidad que

eleva a dicho documento a la categoría de política pública distrital de obligatorio cumplimiento.⁴

El plan contempla en el eje II Acción Policial-Serenazgo, actividades conjuntas entre las Comisarías PNP, la Gerencia de Seguridad Ciudadana y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, conforme al detalle siguiente:

- Formular un Mapa del Delito unificado entre la Comisaría y la Gerencia de Seguridad Ciudadana
- Formular un Mapa de Riesgo
- Implementar planes de patrullaje integrado
- Ejecutar operativos policiales Patrullaje Integrado PNP-Serenazgo
- Articular esfuerzos de la policía y municipios para la efectividad de la fiscalización y control municipal

Para realizar un análisis objetivo sobre el avance y consolidación de la política de seguridad ciudadana, recurrí a información proporcionada por el ex Alcalde Exposición de Alberto Sánchez Abzcorbe al Congreso de la República sobre su gestión municipal en el período 2006-2013.⁵ En la Tabla N° 5 se resumen las actividades informadas por dicho ex burgomaestre. Se observa que el año 2006 el servicio de Serenazgo presentaba serias deficiencias logísticas y no había un trabajo coordinado con las Comisarías. A partir del año 2007 se reorganiza el Serenazgo y se realizan inversiones en infraestructura, equipamiento y adquisición de unidades móviles. Para el año 2009 se suscribe un convenio con la Policía Nacional del Perú para la cesión de equipos de comunicaciones, se inaugura la Central de Emergencias PNP-Serenazgo y se brinda financiamiento para la construcción de Puestos de Auxilio Rápido PNP. En el período 2010 al 2012 se adquieren cámaras de video vigilancia y vehículos. El año 2013 el distrito

⁴ Ordenanza Municipal N° 212-2015/MDLV, visible en www.munilavictoria.gob.pe/pdf/ordenanzas/or_212-15.pdf

⁵ Ponencia en el Congreso de la República del Alcalde Alberto Sánchez Abzcorbe sobre el “Plan de Seguridad en el Damero “A” de Gamarra”, 2013.

es incorporado al Programa Cuadrante Seguro PNP que brinda servicio de patrullaje policial a pie remunerado por el Estado. Según la Memoria Anual 2014 del distrito existe un perfil aprobado para el mejoramiento del servicio de seguridad ciudadana por un monto de S/.8, 941,626. Asimismo, se da cuenta de la ejecución del patrullaje integrado en coordinación con las Comisarías del distrito (Sánchez, 2013: 44-54).

TABLA N° 5.- ACTIVIDADES REPORTADAS POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA PERÍODO 2006-2014

PERIODO	Actividades
2006	<i>Diagnóstico: Serenazgo con vehículos deteriorados y falta de personal. Descoordinación con las Comisarías. Prostitución en parques, avenidas y prostíbulos.</i>
2007	<i>Reorganización del cuerpo de serenazgo. Creación de la Central Aló Victoria. Creación de la Brigada Canina. Renovación total de la flota vehicular del serenazgo (10 camionetas). Recuperación del Damero de Gamarra Zona A.</i>
2008	<i>Recuperación del Damero de Gamarra B. Creación Puesto de Auxilio Rápido PNP Sebastián Barranca. Seguridad para la recuperación de espacios públicos (Parque Bellas Artes, Parque Porvenir).</i>
2009	<i>Inauguración de la Central de Emergencia PNP-Serenazgo. Convenio Municipalidad La Victoria-Policía Nacional del Perú (cesión de radios y logística de comunicaciones). Apoyo construcción de PAR-PNP Parque Unión Panamericana. Instalación del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana. Inicio del Plan de Patrullaje Integrado (Dispositivo de Servicio, Convenio, Apoyo Logístico).</i>
2010	<i>Formulación y aprobación del proyecto de inversión pública (videocámaras, logística). Finalista Premio Buenas Practicas Gestión Pública "Plan Zanahoria" (control del expendio y consumo de alcohol). Nueva flota de vehículos: 4 automóviles. Sistema GPS-vehículos. Repotenciación de la Central de Comunicaciones PNP-Serenazgo. Creación de Brigadas Escolares de Tránsito.</i>
2011	<i>Nueva flota motorizada: 26 unidades. Nueva flota de patrullaje en bicicleta: 20 unidades.</i>
2012	<i>Nueva central de videocámaras (12 cámaras). Software Observatorio de la Criminalidad (cooperación con municipalidad Jesús María). Sistema GPS vehículos.</i>
2013	<i>Patrullaje Cuadrante Seguro (Escuadrón Verde, Comisarías: La Victoria, Apolo, San Cosme) Serenos: 298, Policías en comisarías: 343</i>
2014	<i>Perfil aprobado: Mejoramiento del servicio de seguridad ciudadana (S/.8, 941,626). Planes Operativos formulados y ejecutados: 8. Capacitación propia al serenazgo. Capacitación externa en el Centro Metropolitano de Formación y Capacitación del Serenazgo de Lima Metropolitana (CEMFOCAS). Patrullaje integrado: comisarías La Victoria, Apolo, San Cosme, Yerbateros, Unidades de Investigación Criminal, Unidad de Control de Tránsito Lima Sur 1. Central Integrada PNP-Serenazgo. Convenio Policía Nacional-Municipalidad La Victoria (MLV, 2015:91-101).</i>

Fuente: Congreso de la República, exposición de Alberto Sánchez Abzcorbe gestión 2006-2013, Memoria Anual 2014
Elaboración propia

Las actividades descritas anteriormente servirán de línea de base para comparar su continuidad y sostenibilidad, así como para el análisis de la ejecución del Plan Local de Seguridad Ciudadana del distrito de La Victoria durante el período 2015 y sus principales hallazgos.

2.3.1 Desinformación sobre el plan

A partir de las entrevistas realizadas a los Suboficiales PNP de las Comisarías y efectivos del Serenazgo se revela que desconocen las actividades y metas contenidas en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015. Tampoco se cuenta con ejemplares físicos en las áreas responsables de su ejecución, seguimiento y monitoreo del cumplimiento de sus objetivos.

“No conozco el contenido del plan local, pero si nos comunicamos con las juntas vecinales, conocemos las funciones del policía y del sereno” (Gol 5, Sereno).

“No tenemos copia del plan de seguridad ciudadana, de años anteriores tampoco” (Alfa 2, PNP).

Esta desinformación en cierta manera evidencia que los ejecutivos responsables de la gestión de las Comisarías y del Serenazgo no han realizado un trabajo de sensibilización a policías y serenos sobre los objetivos del plan, tampoco sobre las responsabilidades exclusivas y cooperativas que les competen. Si bien es cierto, no necesariamente los planes deben ser conocidos al detalle por los diferentes niveles de la organización, también es cierto que mínimamente deben generarse mecanismos de identificación e involucramiento con las estrategias del citado plan.

En contraste los funcionarios de más alto nivel contestaron que si tenían conocimiento del plan, refieren que las actividades e intervenciones en materia de seguridad ciudadana tienen como filosofía el acercamiento y la sensibilización de la comunidad.

“Si hay un plan, primeramente la sensibilización de la comunidad, mediante las jornadas de acciones cívicas conjuntamente con la municipalidad [...] hay que educar a los jóvenes” (Beta 3, PNP).

“Existe la política de los Cabildos Abiertos, entonces la percepción de la población sobre la policía es que sienta que están trabajando [...] ellos presentan sus denuncias rápidamente tienen respuesta en unos días” (Víctor Muchaypiña Reyes, Gerente Municipal).

Efectivamente estas políticas de sensibilización a la comunidad, se hacen visibles en las Audiencias Públicas que se realizan entre los representantes de las Juntas Vecinales, el Gerente Municipal Abogado Víctor Muchaypiña Reyes, el Gerente de Seguridad Ciudadana, el Coronel PNP José Díaz Guevara, Jefe de la División Territorial Policial Centro 2 y los Comisarios de San Cosme, La Victoria y Apolo. En dicho escenario la población toma conocimiento de las acciones que vienen realizando la Policía Nacional y el Serenazgo para mitigar el accionar de la delincuencia y las principales inseguridades del distrito. Por su parte, los representantes de las Juntas Vecinales además de realizar denuncias y proporcionar valiosa información, exigen a las autoridades locales mayor vigilancia en determinadas zonas.⁶

“En las cabildos abiertos informamos a la ciudadanía sobre los resultados del patrullaje” (Beta 1, PNP).

Este proceso por sus características se transforma en una práctica de rendición de cuentas que hacen las autoridades locales a la población, por ello goza de opinión favorable de los vecinos y tiene repercusión en la confianza de la población en sus autoridades políticas y policiales. Esta estrategia facilita la cohesión social y la actitud de apoyo de la comunidad en las acciones de prevención ciudadana, lo cual es coherente con lo planteado por Dammert (2012), en tanto se fortalecen las relaciones con la comunidad, al percibirse la preocupación de sus autoridades por brindar solución a sus problemas de seguridad.

2.3.2 Diseño heterogéneo de mapa del delito y mapa de riesgo

De las entrevistas realizadas y de la revisión documental se ha verificado que cada Comisaría elabora su mapa del delito y mapa de riesgo, documentos donde se identifican los puntos críticos de la demarcación territorial en base al procesamiento de los datos de las intervenciones policiales y denuncias. Dicha información constituye el insumo principal para la planificación de los servicios

⁶ Registro de observación de la Audiencia Pública con las Juntas Vecinales, 30 setiembre de 2015.

de patrullaje policial.

GRÁFICO N° 5.- MAPA DEL DELITO DE LA COMISARÍA DE APOLO, 2015



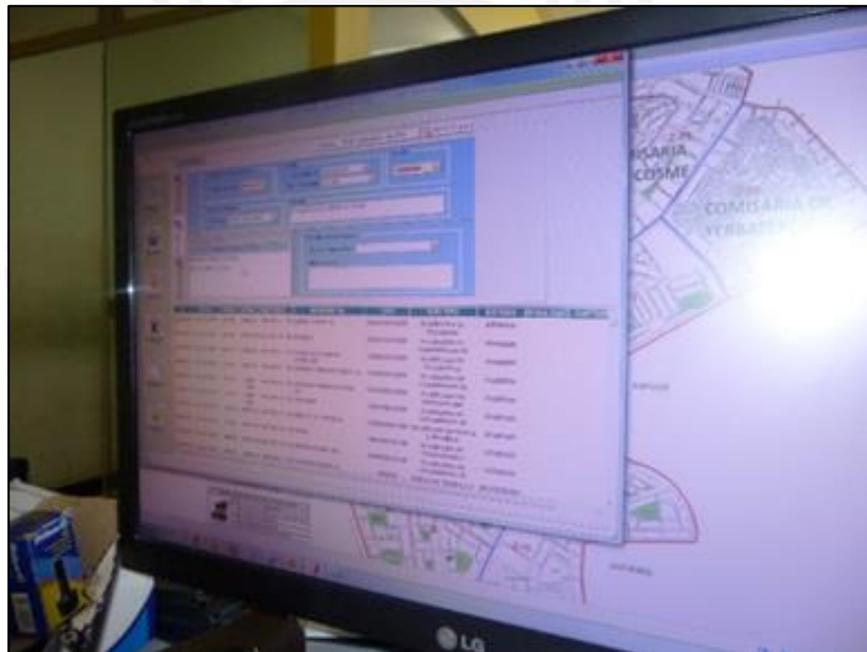
Fuente: Unidad de Planeamiento Operativo DIVTER Centro 2

En el gráfico N° 5 se observa el mapa del delito de la Comisaría de Apolo, este mapa no tienen un diseño geo referenciado, básicamente se trasladan los registros estadísticos al gráfico de un mapa sectorizado, que puede ser manual o en el programa informático power point. En la práctica estos mapas no se actualizan en tiempo real con la información producida en las intervenciones, sino que se procesa en el mejor de los casos mensualmente o cada cierto período, conforme lo corrobora el entrevistado Charlie 1 (PNP), cuando refiere: *“Cada tres meses cambiamos los puntos de incidencia delictiva”*.

En tanto, el Serenazgo como se puede observar en el gráfico N° 6 cuenta con un software denominado “Sistema Aló Victoria” que procesa la información de cada intervención y produce sus propias estadísticas. En consecuencia, no se

han generado aún los mecanismos de coordinación con la Policía Nacional para el desarrollo de un Mapa del Delito y un Mapa de Riesgo unificado bajo una estructura geo referenciada.⁷ Por otro lado, no obstante que el Coronel PNP (r) Luis Celi Niño, Subgerente de Seguridad Ciudadana refiere que: *“Tenemos el mismo mapa del delito y de riesgo, se cruza información con las comisarías”*, lo cierto es que estos mapas se encuentran desactualizados y la metodología de registro de datos es heterogénea.

GRÁFICO N° 6- SISTEMA INTEGRADO “ALÓ VICTORIA” QUE REGISTRA LOS DATOS DE LA INTERVENCIÓN DEL SERENAZGO LA VICTORIA, AÑO 2015.



Fuente: Central Aló Victoria Serenazgo distrital
Visita de observación

Asimismo, las Unidades Especializadas que realizan patrullaje en la jurisdicción distrital, lo hacen enfocados en las vías troncales o en objetivos específicos de resguardo, como en el caso de entidades bancarias, por tanto, no orientan el patrullaje al mapa del delito y riesgo formulados por las Comisarías. El mismo

⁷ El año 2012 durante la gestión del ex Alcalde Alberto Sánchez Abzcorbe se instaló un software para el Observatorio de la Criminalidad en cooperación con municipalidad Jesús María. El sistema posibilita el registro de los reportes físicos hacia una base de datos, para la generación de datos estadísticos.

problema se refleja con el Serenazgo quienes poseen una copia del mapa del delito formulado y visado por el Comisario de La Victoria. Sin embargo, dada la dinámica del delito, como se ha citado anteriormente, estos mapas se encuentran desactualizados, no cuentan con información consistente en indicadores estandarizados. En tal sentido, esta forma de actuación se contrapone a lo propuesto por Weisburd (2014) cuando plantea que:

“Los puntos calientes son más pequeñas que las unidades que normalmente utilizan los departamentos de policía para distribuir recursos de vigilancia, como las rondas, zonas o sectores de patrullaje. Se puede ver los puntos calientes como micro lugares para diferenciarlos de unidades geográficas más amplias, como las comunidades y los barrios que son los focos de interés tradicionales de los criminólogos que debaten sobre delitos y lugares” (Weisburd, 2014:7).

La limitada coordinación intraorganizacional entre las Unidades policiales que patrullan el distrito, hace que no se tenga mapas del delito unificados al interior de la propia institución policial. Lo que conlleva a focalizar los recursos y estrategias en puntos calientes identificados de manera heterogénea, diluyendo los esfuerzos de vigilancia policial en una distribución geográfica más amplia.

2.3.3 Plan de patrullaje integrado: un tema pendiente

Ante la promulgación del Decreto Supremo N° 011-2014-IN del tres de diciembre 2014, la Policía Nacional del Perú como parte de su responsabilidad funcional y por intermedio de la Región Policial Lima, formuló el Plan de Operaciones N°121-Región Policial Lima/JEM-OFIPLO "Patrullaje Local Integrado-2015" del ocho de abril de 2015. En este documento se establece explícitamente que las Comisarías que cuenten con Serenazgo en su demarcación territorial procederán al planeamiento conjunto y a la formulación del Plan de Patrullaje Integrado PNP-Serenazgo.

En cumplimiento a esta disposición, la División Territorial Centro 2 cumplió con formular la Orden de Operaciones N° 39-REGION POLICIAL LIMA/DIVTER

CENTRO 2 –CLV-OPOI "Patrullaje Local Integrado La Victoria -2015" del 8 de junio de 2015, para la ejecución de operaciones policiales de prevención en forma permanente a través de las Comisarías del distrito de La Victoria (La Victoria, Apolo y San Cosme) y en alianza estratégica con la Municipalidad Distrital de La Victoria.

Posteriormente, el Comando de la Policía Nacional del Perú emitió la Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B del 16 de junio 2015, que modifica las disposiciones relacionadas con el Patrullaje Integrado. En consecuencia los planes y órdenes de operaciones citados anteriormente tienen que ser actualizados conforme a esta nueva norma, situación que a la fecha del estudio no ha ocurrido. Tampoco se ha evidenciado la existencia del Plan de Patrullaje Integrado, entendido como aquel documento de carácter operacional que debe elaborarse de manera conjunta entre los Comisarios y la Gerencia de Seguridad Ciudadana distrital.

Estas actividades de planificación operativa se realizan en base a los lineamientos de política de seguridad ciudadana del Sector Interior, es decir parte desde una decisión política que debe ser implementada en el nivel técnico, sin embargo, para ello se establece como condición previa la suscripción de un convenio entre la Policía Nacional del Perú y la Municipalidad de La Victoria.

En este sentido, la misma Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B, establece que en aquellas jurisdicciones policiales donde aún no se ejecute de manera coordinada el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, se continuarán realizando las operaciones policiales con el Plan General de Patrullaje Local Integrado, el cual es un documento operativo de carácter netamente policial.

“VIII. Disposiciones Transitorias. - Primera.-En los ámbitos territoriales donde la Policía Nacional del Perú aún no este ejecutando coordinadamente los Planes de Seguridad Ciudadana a los que se refiere el artículo segundo de las

Disposiciones Complementarias Transitorias del DS. N° 011-2014-IN, continuarán ejecutando los Planes de Operaciones dispuestos en el Plan General de Patrullaje Local Integrado formulado por la Dirección Nacional de Operaciones Policiales; debiendo estos quedar sin efecto ante la puesta en ejecución de los Planes de Seguridad Ciudadana” (Directiva N°03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B PNP, 2015)

Por otro lado, se debe tener en cuenta que un Plan de Operaciones es un documento de planeamiento operativo, que considera acciones que deben cumplir las diferentes Unidades Policiales en el ámbito exclusivamente operacional. Sin embargo, en el contenido del plan se observa que disponen a los Comisarios gestionar ante los gobiernos locales acuerdos de cooperación, dicha disposición también obra en la Orden de Operaciones "Patrullaje Local Integrado La Victoria -2015", donde se dispone a los Comisarios que:

*”1. **MEDIANTE ACUERDO.-** Los Comisarios promoverán la adopción de acuerdos de cooperación entre sus Comisarías y los Gobiernos Locales de su ámbito territorial...(....) En este caso, el personal policial que se encuentre de servicio en las Comisarías podrá ser asignado al patrullaje local integrado, no percibiendo bonificación económica alguna. 2.- **A TRAVES DE CONVENIO.-** La Policía Nacional del Perú, a través del Ministerio del Interior, celebrará Convenios de Cooperación para la prestación remunerada del servicio de patrullaje local integrado” (Directiva N°03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B PNP).*

En la práctica el distrito de La Victoria cuenta con tres Comisarías en su demarcación territorial, ninguno tiene la autonomía para promover un acuerdo con el gobierno local de manera unilateral, en razón que dependen funcional y administrativamente de la División Territorial Centro 2, a quien corresponde promover e impulsar dicho acuerdo o convenio y poner en ejecución la directiva institucional. Asimismo, la citada directiva al indicar que la materialización del patrullaje integrado se da vía acuerdo o convenio, no ha tenido en cuenta que las citadas figuras de cooperación se encuentran reguladas por la Directiva N°

22-2013-IN que establece el procedimiento para la suscripción de convenios relacionados con los servicios policiales de protección y seguridad. Es decir, debe cumplir un proceso administrativo previo que incluye la negociación y concertación de compromisos, donde el gobierno local tiene la potestad de aceptar o no los procedimientos establecidos en la directiva que regula el patrullaje integrado desde la posición policial.

Independiente de ello, la directiva contempla que la Policía Nacional del Perú podrá recibir bienes y recursos no dinerarios los cuales serán utilizados por el comisario exclusivamente para el patrullaje integrado. Asimismo, el gobierno local podrá reconocer estímulos por el servicio individualizado del personal que preste servicios de apoyo en el distrito. Conforme a la descripción del texto dichas acciones no tienen un carácter obligatorio o imperativo, son facultativas para la autoridad municipal, quien es autónoma para decidir sobre este tipo de actos.

La situación descrita anteriormente al no tener un carácter de obligatoriedad para la autoridad municipal, posibilita el desarrollo de la ejecución independiente del patrullaje del Serenazgo, el mismo que responde a los lineamientos y política del Alcalde.

En el contexto de la citada directiva los funcionarios de ambas instituciones (gerente de seguridad ciudadana y comisarios) ceden cierto grado de autonomía y poder. El dilema recae en el empoderamiento de la dirección del patrullaje integrado, lo que implica el manejo de los recursos de ambas instituciones, situación que a la fecha en nuestro caso de estudio no se ha evidenciado. El hallazgo sobre la ejecución independiente del patrullaje policial y municipal-serenazgo, demuestra que cada actor (policía y serenazgo) ha marcado su propio escenario de actuación, esta situación la caracteriza Subirats (1992) por cuanto los Comisarios y el Gerente de Seguridad Ciudadana han diferenciado sus intereses y cada organización ejerce de manera autónoma su poder.

2.3.4 Operativos policiales integrados: buenas experiencias

No obstante las limitaciones citadas anteriormente, la División Territorial Policial Centro 2 y la Gerencia de Seguridad Ciudadana vienen trabajando coordinadamente en mega operativos policiales de prevención de la delincuencia y también en operativos municipales de fiscalización, donde ambas instituciones participan intercambiando los roles de colaboración. En estas intervenciones destacan la ejecución de acciones coordinadas entre la Policía y la Municipalidad para la ocupación y recuperación de espacios públicos, actividades de prevención y fiscalización, entre otros.

“Con este plan de recuperación de espacios públicos, recién la policía ha podido entrar a San Cosme, estamos en un momento de cambio por la presencia policial [...] tenemos el apoyo de 80 policías diarios las 24 horas, más el apoyo de las fuerzas especiales” (Delta 1, PNP).

“Ocupamos los espacios públicos y recuperamos el principio de autoridad y la confianza en la Policía” (Crnl. PNP José Díaz Guevara, DIVTER Centro 2)

El programa de ocupación de espacios públicos implementado por la Jefatura de la División Territorial Policial Centro 2 en el Cerro San Cosme y Cerro El Pino, han merecido la premiación como una de las buenas prácticas de gestión pública en materia de seguridad ciudadana del año 2015. Según la versión del Crnl. PNP José Díaz Guevara, Jefe DIVTER Centro 2, este programa comprende la ocupación de personal policial de las zonas más peligrosas, con la intervención de diferentes Unidades Policiales (Unidad de Servicios Especiales, Escuadrón Verde, Unidad de patrullaje motorizado Halcones, Comisaría del sector). Luego de las operaciones policiales se procede a la organización de la población y su integración al sistema de seguridad vecinal mediante la designación de sus Juntas Vecinales. Asimismo, la Municipalidad participa con el apoyo logístico y acciones de fiscalización.

2.3.5 La efectividad en la fiscalización y control municipal

A nivel de trabajo conjunto, la Policía Nacional, el Serenazgo y la Policía Municipal del distrito de La Victoria planifican y ejecutan mega operativos policiales de prevención y fiscalización para la recuperación de espacios públicos, en locales comerciales, en el Damero de Gamarra y en espectáculos públicos. En este escenario, según el Crnl. PNP José Díaz Guevara, se observa un trabajo coordinado y articulado que brinda beneficios para ambas instituciones.

“El trabajo de seguridad ciudadana, tiene dos partes la parte operativa policial que realizamos con fiscalización de la Municipalidad y las Unidades Policiales y la parte de policía comunitaria, no es un valor agregado es un valor principal” (Crnl. PNP José Díaz Guevara, DIVTER Centro 2).

“Nos envían solicitudes y oficios para apoyo policial para las supervisiones que hacen, como los moto taxis que no tienen autorización para circular [...] cuando hay fiestas chichas no autorizadas, piden apoyo y se les brinda” (Alfa 2, PNP)

En el caso de fiscalización se intervienen en actividades sociales denominadas “fiestas chichas” no autorizadas por la municipalidad, hoteles dedicados a la prostitución, desocupación de vías públicas, entre otros locales donde se sospecha se realicen hechos que afecten la seguridad ciudadana y no se cumplan las ordenanzas municipales. En estos casos, el personal de las comisarías del distrito con el apoyo de otras Unidades policiales intervienen en la identificación de personas, vehículos, así como brinda seguridad a los agentes de fiscalización municipal, proporcionando las garantías para el desarrollo del operativo de manera integral y efectiva.

Tanto en los operativos integrados como en las actividades de fiscalización y control municipal se aprecia la estructuración de mecanismos de coordinación eficientes entre los funcionarios policiales y municipales, los mismos que se orientan al trabajo comunitario y cuentan con la participación ciudadana.

2.3.6 El costo de la seguridad ciudadana: gestión del presupuesto municipal

Para conocer la inversión municipal en seguridad ciudadana, se verificó en la Consulta de Ejecución del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas, la ejecución presupuestal de Municipalidad de La Victoria en el componente de seguridad ciudadana. Conforme se muestra en la Tabla N° 6, el presupuesto asignado para el año 2012 fue de S/.6,765,713.00 y tuvo un porcentaje de ejecución de 92% lo que representó un monto no gastado de S/. 535,716.00. Para el año 2013, se asignó un presupuesto de S/.7,841,760.00 lo que significó un incremento del 16% respecto del año anterior, sin embargo, no se ejecutó S/.2,116,590.00, lo que representó el 27% del presupuesto.

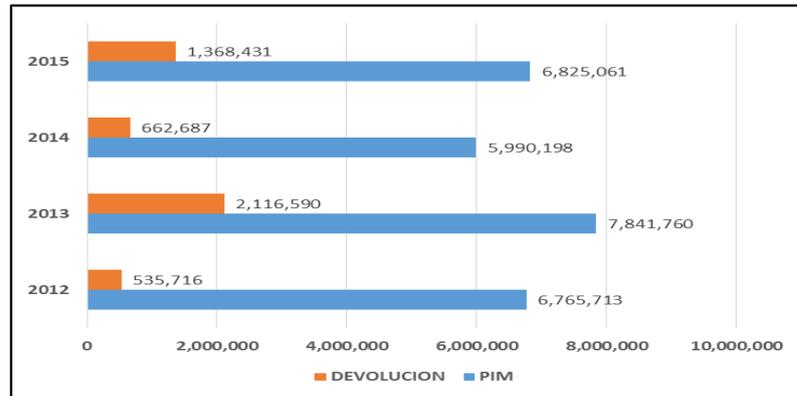
El año 2014, el monto asignado fue de S/.5,990,198.00 lo significó una disminución del 24% respecto del presupuesto del año 2013, pero no se ejecutó S/. 662,687.00. Para el año 2015, se asignó un presupuesto de S/.6,825,061.00 lo que representó un incremento presupuestal del 14% respecto del año 2014, sin embargo, al 6 de diciembre de 2015 solamente se había gastado el 72% del presupuesto, por lo que se infiere la devolución de un porcentaje significativo de dicho presupuesto al final del período (aproximadamente S/.1,368,431.00).

TABLA N° 6.- PRESUPUESTO ASIGNADO AL SERENAZGO, MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA, PERÍODO 2012-2015

AÑO	PIM	DEVENGADO	AVANCE	DEVOLUCION
2012	6,765,713	6,229,997	92%	535,716
2013	7,841,760	5,725,170	73%	2,116,590
2014	5,990,198	5,327,511	89%	662,687
2015	6,825,061	4,887,255	72%	1,368,431 (*)

Fuente: Consulta amigable SIAF, 06DIC2015*
Elaboración propia

GRÁFICO N° 7.-PRESUPUESTO INICIAL MODIFICADO Y DEVOLUCIÓN, ASIGNADO AL SERENAZGO, MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA, PERÍODO 2012-2015



Fuente: Consulta amigable SIAF, 06DIC2015
Elaboración propia

La deficiente ejecución presupuestal es sintomática de entidades que no se encuentran fortalecidas con capacidades técnicas de gestión. Esta apreciación se sustenta en la discontinuidad del cargo del Gerente de Seguridad Ciudadana, tal como se aprecia en el período 2014, han ocupado el cargo tres funcionarios: el Coronel PNP (r) Luis Alfonso Rivera Esquivel, quien estuvo nueve meses en funciones. El Gral. EP (r) Juan Carlos Urcariegui Reyes quien estuvo veintiséis días y actualmente el Gerente Municipal Abogado Víctor Mario Muchaypiña Reyes que viene ocupando el cargo en calidad de encargado. Ver Tabla N° 6.

TABLA N° 6.- GERENTES DE SEGURIDAD CIUDADANA CON INDICACIÓN DE PROFESIÓN, TIEMPO EN EL CARGO, AÑO 2015

Gerente de Seguridad Ciudadana	Profesión	Período
Luis Alberto Rejas Coronel	Cmdte. PNP (r)	09OCT2013-01SET2014
Carlos Alejandrino Zamudio Coaguila	Mayor PNP (r)	01SET2014-09ENE2015
Luis Alfonso Rivera Esquivel	Crnl. PNP (r)	09ENE2015-01OCT2015
Juan Carlos Urcariegui Reyes	Gral. EP (r)	01OCT2015-26OCT2015
Víctor Mario Muchaypiña Reyes (Encargado)	Abogado	26OCT2015- A la fecha

Fuente: Resoluciones de Alcaldía MLV
Elaboración propia

Conforme a los lineamientos de política del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la implementación de la política distrital recae en la Gerencia de

Seguridad Ciudadana. Por tanto, la alta rotación en el cargo afecta el cumplimiento de los objetivos del plan local, en razón que no hay monitoreo de las actividades, ni tampoco permite la planificación de los procesos de implementación y equipamiento.

“Los recursos que le damos al Serenazgo son insuficientes, estamos haciendo esfuerzos para adquirir mayor cantidad de vehículos, radios Tetra, comprar cámaras de seguridad disuasivas y estas sean integradas a las Comisarias del distrito para tener una respuesta rápida en cualquier hecho delictivo” (Víctor Muchaypiña Reyes, Gerente Municipal).

“Por tema presupuestal se ha suspendido el servicio GPS, si tendríamos presupuesto tendríamos mejores unidades, apoyo técnico” (Gol 2, Sereno)

“El presupuesto es nulo, no alcanza [...] nosotros estamos arrastrando el presupuesto anterior, estamos con las justas, cuando llegamos habían solamente dos cámaras operativas, ahora hay doce en operaciones, la gente reclama su sueldo” (Gol 1, Sereno)

Las versiones acotadas anteriormente confirman que el incumplimiento de los objetivos del plan local de distrital ciudadana y el poco avance del gasto presupuestal en la partida “Serenazgo”, no permite atender los requerimientos actuales de pago de sueldos, así como la compra de bienes y servicios que optimicen la prestación del citado servicio público.

Los hallazgos relacionados con la ejecución del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del distrito de La Victoria, me permiten determinar que no se ha cumplido con sus metas y objetivos. Si bien es cierto, se aprecia importantes logros en materia de prevención, trabajo comunitario y fiscalización municipal, conforme se evidencia en el trabajo coordinado y cooperativo entre la jefatura de la División Territorial Centro 2 y la municipalidad del distrito. Sin embargo, la formulación de los mapas del delito y de riesgo, que actualmente se formulan con metodología heterogénea, así como la planificación independiente del patrullaje, nos indican que el patrullaje integrado sigue aún como un tema pendiente en la agenda distrital. Los logros mostrados en materia de seguridad ciudadana por las autoridades policiales y municipales del distrito en el período

2015, se contradicen con las deficiencias existentes en el trabajo articulado y cooperativo del patrullaje y en especial del denominado patrullaje integrado, esta contradicción tendría asidero en la decisión de privilegiar el trabajo de las comisarías con la comunidad organizada, mediante la recuperación de espacios públicos y programas de prevención.

Estos esfuerzos se han realizado en actividades ajenas al patrullaje cuyo proceso de planificación y ejecución a nivel distrital tiene debilidades, lo que no permitiría dimensionar de manera consistente la productividad de las comisarías, pero que al final le ha dado resultados positivos. Esta apreciación corrobora los hallazgos de la evaluación de la ejecución presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (2013), organismo que dejó en evidencia la imposibilidad de verificar la influencia del patrullaje en la reducción de los índices delictivos por la falta de consistencia de los datos, pero que se verificó que las comisarías que trabajaron con la comunidad organizada han tenido estrategias más efectivas.

Capítulo 3.- El Patrullaje integrado: la descoordinación entre los actores

*Factores de calidad de las políticas públicas:
“Transparencia, flexibilidad, descentralización,
especialización, separación entre instancias
decisorias, ejecutoras y evaluadoras” Lahera
(1993)*

En el presente capítulo describiré la tipología, metodología y organización del patrullaje policial y municipal en el distrito de La Victoria, asimismo se destacan las características de la coordinación interinstitucional en sus diferentes procesos, con especial énfasis en el patrullaje integrado.

3.1 La tipología del patrullaje

En cuanto al ámbito policial, el patrullaje se define conceptualmente como la: “Operación policial que cotidianamente realiza la Policía Nacional del Perú con el objeto de mantener el orden público y prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones, contempladas en la Ley sobre la materia” (MAPRO-PNP, 2013:15). El patrullaje policial se clasifica por el lugar en que se realiza y por su forma. Para nuestro caso de estudio solamente se definirá el patrullaje a pie y motorizado, por ser los que se ejecutan en el distrito. Según el Manual de Procedimientos Operativos lo define como:

“a. Patrullaje a pie: Es la forma tradicional y más común de efectuar la vigilancia urbana. En la ciudad esta función está encomendada a las Comisarías PNP, las que se ejecutan durante las 24 horas del día, en sus respectivas jurisdicciones. b. El patrullaje motorizado: Esta es la forma más efectiva de realizar la vigilancia con fines de prevención, está encomendado a las Unidades Motorizadas de Radio Patrulla, de Tránsito y de las Comisarías” (MAPRO-PNP, 2013:15).

En el distrito de La Victoria, las Comisarías PNP La Victoria, Apolo y San Cosme, según los roles de servicio únicamente realizan patrullaje motorizado y servicio

de puesto fijo en los Puesto de Auxilio Rápido (PAR). Asimismo, en la demarcación territorial del distrito, existen otros policías que prestan servicios bajo la modalidad remunerada en el marco del Plan de Operaciones “Cuadrante Seguro” y efectúan servicio de patrullaje a pie en los puntos críticos que señala cada Comisaría de acuerdo a su Mapa del Delito. Estas modalidades constituirían el servicio de patrullaje básico que conforma el sistema integral de patrullaje, el cual comprende los niveles siguientes:

“(1) Patrullaje Especializado, conformado por: Dirección de Carreteras, Dirección de Robo de Vehículos, Departamentos de Seguridad Bancaria, Desactivación de Explosivos, Rescate y Sub Unidad de Acciones Tácticas. (En vehículos y motocicletas). (2) Patrullaje de Emergencias, conformado por las Divisiones y Departamentos de Emergencia de la REGPOL LIMA. (En vehículos y motocicletas), teniendo como referencia las principales Avenidas de su jurisdicción a manera de ejes paralelos. (3) Patrullaje Básico, conformado por las Comisarias ubicadas en el área urbana a nivel nacional. (En vehículos, motocicletas y patrullaje a Pie)” (Plan de Operaciones N° 229-REGPOL-LIMA, 2015:7).

Asimismo, de la revisión de los roles de servicio y registros correspondientes se analiza que en el distrito de La Victoria prestan servicios las Unidades policiales de los niveles de patrullaje siguientes:

- Patrullaje Especializado: Tránsito, Departamento de Seguridad Bancaria.
- Patrullaje de Emergencia: División de Emergencias con sus Unidades del Escuadrón de Emergencia (patrulleros inteligentes) y Escuadrón Halcones (motocicletas)

Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas dentro del marco de Presupuesto por Resultados 2014 ha desarrollado el programa presupuestal 0030 “Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana”, donde define que las modalidades de entrega del producto a la población será como:

“Patrullaje Policial: Patrullaje a pie, patrullaje motorizado, patrullaje fluvial y patrullaje montado. Una modalidad de patrullaje es la que se realiza cuando la PNP compra días de franco a los efectivos policiales para la realización de patrullaje, el plan cuadrante seguro se inscribe dentro de esta modalidad” (MEF, 2014:146).

De lo anteriormente descrito, considerando el marco legal y las características técnicas de cada tipo de patrullaje, puedo determinar que el patrullaje policial que se desarrolla en el distrito de La Victoria, tiene los niveles y la tipología siguiente:

- Patrullaje Básico
 - ✓ Patrullaje motorizado (Comisarías)
 - ✓ Patrullaje a pie (Plan Cuadrante Seguro-Comisarías)
 - ✓ Puestos fijos (Plan Cuadrante Seguro-Comisarías)
- Patrullaje Especializado
 - ✓ Patrullaje motorizado (División de Tránsito- Departamento de Seguridad Bancaria)
- Patrullaje de Emergencia
 - ✓ Patrullaje motorizado (Escuadrón de Emergencia-Escuadrón Halcones)

Por otro lado, en el ámbito municipal el Serenazgo del distrito de La Victoria presta servicios en Puestos de Auxilio Rápido (PAR), patrullaje a pie, patrullaje con canes y patrullaje motorizado (automóviles, camionetas y motocicletas). Asimismo, respecto del patrullaje integrado (policía-serenazgo) este servicio se presta únicamente de manera motorizada. De esta manera lo precisa el Ministerio de Economía y Finanzas:

“Patrullaje municipal-serenazgo: Patrullaje a pie, patrullaje motorizado, patrullaje a bicicleta, patrullaje guía can y patrullaje aéreo. Este patrullaje municipal (serenazgo) mayormente se realiza a pie o motorizado, en los puntos críticos determinados por las áreas de seguridad ciudadana de los GL de

acuerdo al mapa del delito del distrito y al plan de patrullaje elaborado por el (los) comisario (s) que tiene (n) jurisdicción en el distrito y aprobado por el comité de seguridad ciudadana distrital-CODISEC. Patrullaje integrado (policía-serenazgo) Es una modalidad de entrega del servicio de patrullaje, sustentado en un acuerdo o convenio de cooperación técnica entre el gobierno local y el Ministerio del Interior/Región Policial” (MEF, 2014:146).

En el caso del patrullaje municipal del Serenazgo, el programa presupuestal 0030, establece que dicho tipo de patrullaje se realiza en base al plan de patrullaje formulado por las Comisarías y aprobado por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (MEF, 2014:146).

Del análisis de la documentación relacionada con la gestión municipal en el distrito de La Victoria, período 2007-2013, en materia de seguridad ciudadana, destaca la suscripción de un Convenio con el Ministerio del Interior donde se destaca la ejecución del patrullaje integrado y el apoyo logístico con cesión de bienes e infraestructura.⁸ Cabe resaltar que el citado convenio tenía como plazo de vigencia de un año, no tenía una cláusula de renovación inmediata, sino que se requería el acuerdo previo de las partes. Al no existir un convenio vigente existe un impedimento legal para consolidar las acciones de cooperación entre ambas instituciones, entre ellas el patrullaje integrado.

Sin embargo, la Directiva N° 03-10-2014-DGPNP/EMG-DIRASOPE-B que regula el servicio policial remunerado “Patrullaje Cuadrante Seguro”, posibilita que de manera excepcional se pueda cubrir servicios de patrullaje integrado con el personal perteneciente a este programa. En la práctica es lo que vienen realizando las Comisarías PNP de La Victoria y Apolo, en razón que no cuentan con personal policial suficiente para atender el requerimiento de la municipalidad.

⁸ Convenio Ministerio del Interior-Municipalidad de La Victoria, 4 de julio 2013. El aludido Convenio tenía por objeto la asignación de efectivos policiales para que brinden seguridad y protección en la jurisdicción del citado distrito, para cuyo efecto, la municipalidad cubriría la mayor demanda de presupuesto que ello significaría con el pago de una bonificación por alto riesgo a la vida, conforme al Decreto Legislativo N° 1132.

“Por no tener tal vez personal se asigna dos efectivos del plan de patrullaje a pie para que realicen patrullaje integrado” (Charlie 3, PNP).

Hacemos patrullaje integrado con tres unidades móviles [...] dos vehículos de la municipalidad de Lima, le damos un efectivo del patrullaje cuadrante seguro y otro efectivo del PAR Manzanilla para que patrulle esa zona, y otro policía de cuadrante seguro lo subimos al vehículo del Serenazgo de La Victoria” (Charlie 2, PNP)

Por otro lado, actualmente la Gerencia de Seguridad Ciudadana como vestigio del acuerdo con el Ministerio del Interior, tiene contratado por la modalidad de servicio individualizado a siete policías, quienes prestan servicios en las sedes administrativas de la Municipalidad y complementariamente al término del horario de atención administrativo (17:00 horas), estos efectivos pasan a prestar servicios en los vehículos de serenazgo en las zonas de patrullaje, lo que en cierta manera cubre la modalidad de patrullaje integrado.

“En cada turno tenemos siete policías contratados, uno hace patrullaje con el vehículo de serenazgo” (Gol 1, Sereno).

“Nosotros como municipalidad contratamos efectivos policiales para que rondan con la unidad, en ese sentido, fortalecemos nuestro patrullaje porque hay mayor presencia, este servicio es operativo, cumple sus ocho horas” (Gol 2, Sereno).

En este contexto, no existe un acuerdo de cooperación vigente que brinde sostenibilidad al patrullaje integrado, asimismo dicha condición limita la posibilidad de formular y ejecutar programas o proyectos de seguridad ciudadana que brinde un escenario propicio para el trabajo cooperativo y coordinado entre la municipalidad distrital y la Policía Nacional del Perú.

Dadas las características descritas anteriormente sobre el patrullaje municipal y teniendo en cuenta el marco legal vigente, se puede definir los niveles y la tipología de patrullaje del Serenazgo del distrito de La Victoria, conforme al detalle siguiente:

- Patrullaje municipal
 - ✓ Patrullaje motorizado
 - ✓ Patrullaje a pie
 - ✓ Patrullaje con canes
 - ✓ Puestos fijos (Puestos de Auxilio Rápido-PAR)

- Patrullaje integrado (PNP-Serenazgo)⁹
 - ✓ Con personal policial asignado por contrato de servicios individualizados
 - ✓ Con personal policial asignado por Convenio con la Municipalidad
 - ✓ Con personal policial asignado por el Programa Cuadrante Seguro
 - ✓ Con personal policial asignado por las Comisarías sin costo

La última clasificación corresponde a la forma de asignación del efectivo policial que participará de manera conjunta en el patrullaje integrado.

3.2 Metodología del patrullaje

En esta parte se analiza la metodología empleada por la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo en la ejecución del patrullaje policial, municipal-serenazgo y el patrullaje integrado policía-serenazgo respectivamente.

3.2.1 Metodología del patrullaje policial

La Policía Nacional del Perú regula sus procesos operativos en base a Directivas, Manuales, Reglamentos, Planes de Operaciones y Órdenes de Operaciones, lo que conforma el marco doctrinario para la ejecución del patrullaje policial. Según el Manual de Adiestramiento Básico Policial, el patrullaje policial es: “La actividad del servicio que realiza la Policía Nacional del Perú en el marco de la vigilancia rural y urbana, con el objeto de mantener el

⁹ A partir del mes de enero 2016 con la suspensión de la modalidad de horario de servicio 24 x 24, se encuentra vigente únicamente la asignación del personal policial por las Comisarías sin costo. En el caso del distrito La Victoria, este personal no es cubierto por las Comisarías sino por el Escuadrón Verde PNP.

orden público y prevenir los delitos y faltas, asegurando la convivencia y seguridad ciudadana” (Manual de Adiestramiento Básico Policial, 2013: 35-41). Básicamente el patrullaje urbano se realiza bajo las modalidades de patrullaje a pie y motorizado. El Manual de Procedimientos Operativos PNP, define al patrullaje a pie como: “El patrullaje a pie es la forma tradicional y más común de efectuar vigilancia urbana [...]. Se define como la permanente vigilancia de las calles de una demarcación policial” (MAPRO-PNP, 2012:15). “La tripulación de un patrullero la componen como mínimo dos efectivos, un conductor y un operador, debiendo reforzarse en casos especiales, el patrullaje en motocicleta se realizará con dos efectivos” (MAPRO-PNP, 2012:27).

El patrullaje policial como modelo cumple las actividades de prevención, disuasión y reacción. Es preventiva porque está orientada a identificar y neutralizar factores de riesgos que motiven faltas, delitos o contravenciones. Es disuasiva por cuanto busca desincentivar la conducta delictiva o de riesgo. Es reactiva por cuanto ante la comisión del hecho que constituye delito o falta, se busca restablecer la situación de normalidad, actuando de acuerdo a los procedimientos de ley (Manual de Adiestramiento Básico Policial, 2013: 38).

Con relación al servicio de patrullaje de las Comisarías del distrito de La Victoria, las demarcaciones territoriales policiales se han sectorizado, se utilizan indistintamente el termino de cuadrantes y sectores como la porción geográfica mínima de vigilancia. Para el Ministerio de Economía y Finanzas lo define como: “Un sector de patrullaje es una porción de área geográfica bajo la jurisdicción de una comisaría que se define al interior de un distrito. Los sectores no tienen una medida estándar (m², km², etc.)” (MEF, 2014:145).

**TABLA N° 7.- NÚMERO DE CUADRANTES DE PATRULLAJE POLICIAL,
DISTRITO DE LA VICTORIA, CON INDICACIÓN DE VEHÍCULOS ASIGNADOS, AÑO 2015**

COMISARÍA	CUADRANTES	VEHICULOS
La Victoria	6	5
Apolo	6	5
San Cosme	4	3
Total	16	13

Fuente: Mapas de cuadrantes comisarías La Victoria
Elaboración propia

Como se puede apreciar en la Tabla N° 7 a nivel policial se tienen en total 16 cuadrantes de patrullaje identificados, sin embargo, se tienen 13 vehículos para cubrir estas áreas. Independiente del déficit de vehículos existentes, según las entrevistas a los efectivos policiales, estos patrulleros también son comprometidos en diligencias judiciales, notificaciones del departamento de investigación criminal o mega operativos en otras jurisdicciones. En tales circunstancias no se designan otros vehículos de reemplazo, esta situación va mermando la capacidad operativa hasta niveles críticos.

“No solo nos dedicamos al patrullaje en sí, también tenemos casos para la fiscalía, notificaciones, detenidos, exámenes de laboratorio para Aramburu o exámenes médico legista, traslados, dosaje etílico, ha habido casos en la cual nos hemos quedado sin ningún vehículo porque han estado en diversas actividades” (Charlie 2, PNP).

En este sentido, el programa de presupuesto por resultados es claro respecto a la forma y frecuencia de la prestación de los servicios de patrullaje:

“El patrullaje se realiza las 24 horas del día, en intervalos y frecuencias de acuerdo al plan anual de patrullaje, la programación mensual y hoja de ruta semanal o los roles de servicio. Se trabaja en turnos ininterrumpidos de 6 a 8 horas con vehículos y personal., debidamente equipados, asignados en forma exclusiva para patrullaje. Los vehículos asignados para el patrullaje no pueden ser utilizados para diligencias administrativas u otros fines. Cuando se produce una ocurrencia, el patrullaje se interrumpe para su atención, debiendo la unidad ser reemplazada por una unidad de retén. La atención de ocurrencias culmina con la entrega del parte policial en la

comisaría, luego de los cual la unidad debe retornar su ruta de patrullaje liberando a la unidad de retén” (MEF, 2014:145)

Sin embargo, de las versiones recogidas por los entrevistados se ha verificado que cuando se interrumpen los servicios de patrullaje, estos no son reemplazados por unidades de retén, en la práctica estos vehículos de reemplazo o retén no existen en la policía.

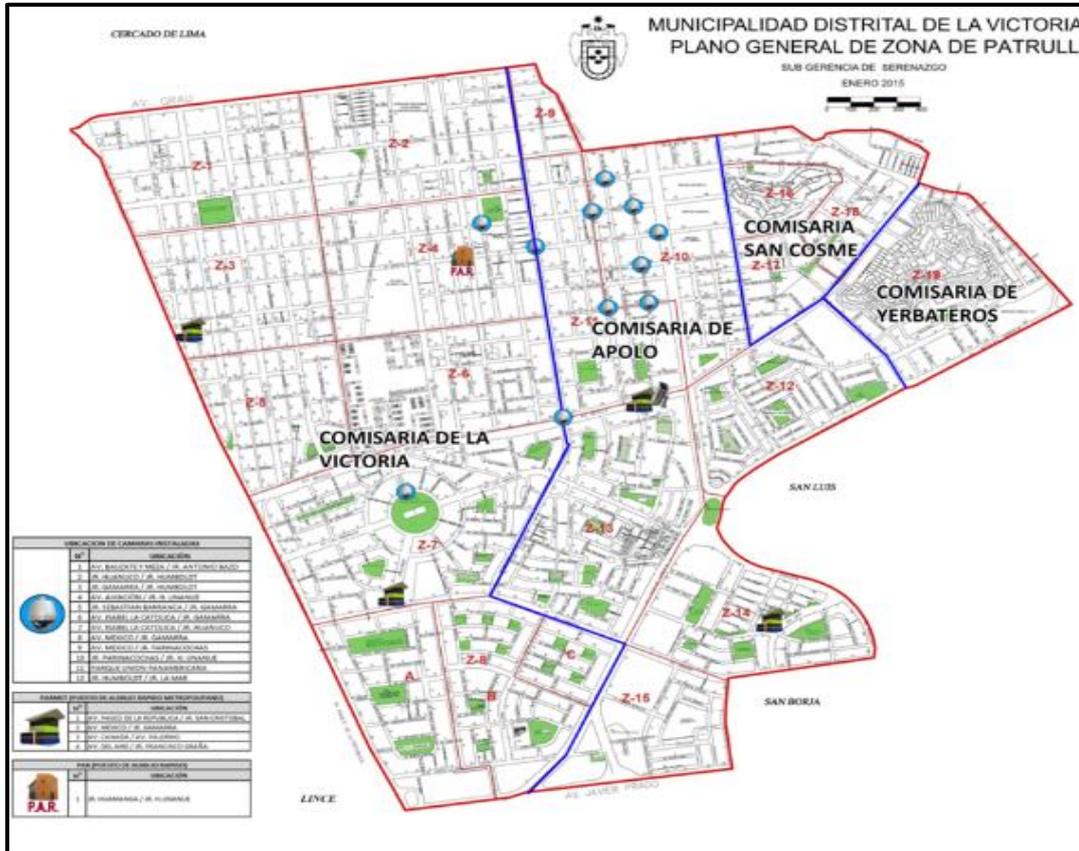
3.2.2 Metodología del patrullaje municipal (Serenazgo)

El patrullaje municipal que realiza el Serenazgo también se basa en el modelo de vigilancia preventiva, disuasiva y reactiva. Esto se desprende del Manual de Organización y Funciones de la Subgerencia de Serenazgo donde se precisa como una de sus funciones: “Ejecuta acciones de patrullaje preventivo y disuasivo (MOF-MLV, 2011; 158).

“Por la escases de vehículos solo se toman los puntos más críticos, antes se podía cubrir las zonas de todos los sectores” (Gol 3, Sereno).

El 12 de diciembre 2015, se concurrió a la sede del Serenazgo de La Victoria, con la finalidad de conocer la metodología de trabajo del patrullaje municipal. El Serenazgo conforme se aprecia en el grafico N° 8 ha zonificado el distrito en 19 zonas que abarca las Comisarías PNP La Victoria, Apolo, San Cosme y Yerbateros. A la fecha de la visita de observación se verificó que únicamente vienen operando siete vehículos, estos se distribuyen en áreas que comprenden varias zonas y completan el patrullaje en el distrito.

GRAFICO N ° 8.- PLANO GENERAL ZONAS DE PATRULLAJE DEL SERENAZGO, DISTRITO LA VICTORIA 2015



Fuente: Plan Local Seguridad Ciudadana 2015
Municipalidad La Victoria

3.2.3 Metodología del patrullaje integrado (Policía-Serenazgo)

En esencia el patrullaje integrado, como hemos visto anteriormente, recoge el mismo enfoque de vigilancia (preventiva, disuasiva y reactiva). De las entrevistas realizadas a los actores y las visitas realizadas a las Comisarías PNP, la sede de la Central de Serenazgo y la Central Aló Victoria, se determina que el patrullaje integrado no tiene demasiada frecuencia, es casi inexistente.

“La municipalidad no envía un rol del vehículo de apoyo [...] no sabemos si vendrá, simplemente se aparece, igual pasa en las demás comisarías” (Delta 1, PNP).

La poca frecuencia de ejecución del servicio de patrullaje-integrado y la descoordinación existente en su dinámica, se debe principalmente a las deficiencias logísticas de los actores comprometidos (Policía-Serenazgo).

Considerando la definición y caracterización de los servicios de patrullaje policial y municipal-serenazgo, defino al modelo actual de patrullaje policial y municipal con un enfoque de servicio reactivo, se orienta al control social, al mantenimiento del orden público y persecución del delito. El patrullaje municipal-serenazgo ha recogido el mismo enfoque de servicio, por cuanto los serenos son formados y organizados por policías o militares en retiro, quienes tienen la misma doctrina y por ende similar concepción del servicio de patrullaje urbano. Las características de este enfoque de servicio, la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) la describe como el modelo tradicional del patrullaje:

“La vigilancia ha sido estructurada alrededor de un enfoque hacia el control de la delincuencia basado en el incidente que puede involucrar un enfoque más reactivo. El modelo tradicional de vigilancia (es decir su modelo profesional) usualmente conlleva realizar el patrullaje rutinario del espacio público, responder rápidamente a las llamadas de servicio, tratar con el delito después de que se ha cometido y realizar los pasos necesarios-arrestos, seguimiento e investigación” (UNODC, 2013: 1).

Dicha concepción también se relaciona con la definición de Brotat (2015), por tanto, el modelo de patrullaje de vigilancia policial y municipal se asocia con una seguridad eminentemente reactiva que ha evolucionado en otras policías hacia modelos más preventivos y orientados a resolver los problemas de los ciudadanos.

3.2.4 Heterogeneidad en la sectorización del patrullaje

Otro aspecto por considerar es la metodología para la sectorización del patrullaje. El Ministerio de Economía y Finanzas (2014)¹⁰ en su descripción del producto patrullaje por sector que recibirá la población, considera una planificación en base al diagnóstico situacional de la incidencia delictiva plasmada en el mapa del delito, luego se zonifica por sectores y se elabora el plan de patrullaje, tipo, frecuencia y rutas (MEF, 2014:145). Por otro lado, la Guía Metodológica para el patrullaje local emitido por el Ministerio del Interior para el trabajo articulado con las Municipalidades, establece zonas y sectores como unidades para la distribución del servicio de patrullaje.

Sin embargo, las Comisarías aún continúan utilizando los cuadrantes como metodología para la demarcación territorial, en tanto, el Serenazgo denomina como clasificación de distribución: zonas y sectores. Por tanto, existe disimilitudes en cuanto a la denominación y metodología aplicada para la distribución geográfica de las unidades de patrullaje de la policía y del serenazgo, lo que conlleva a no racionalizar adecuadamente los recursos con que cuentan ambos actores.

“La zonificación que tienen no es la misma que nosotros, ellos zonifican por cuadrantes en base a su logística [...] Nosotros tenemos zonas y sectores” (Gol 2, Sereno).

En la tabla N° 8 se puede observar la diferencia entre la metodología de sectorización utilizada por la Policía Nacional y el Serenazgo, que excede en dos zonas respecto de los cuadrantes definidos por las Comisarías del distrito, dicha diferencia consigna un zona adicional que corresponde al cerro El Pino que se encuentra bajo responsabilidad de la Comisaría de Yerbateros.

¹⁰ Programa presupuestales con articulación territorial.- Programa presupuestal 0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana

TABLA N° 8.- NÚMERO COMPARATIVO DE CUADRANTES Y ZONAS DE PATRULLAJE PNP-SERENAZGO, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015

COMISARÍAS	COMISARIAS CUADRANTES	SERENAZGO ZONAS
La Victoria	6	8
Apolo	6	7
San Cosme	4	3
Yerbateros	1	1
Total	17	19

Fuente: Plan Local de Seguridad Ciudadana La Victoria-2015
Comisarías PNP Distrito La Victoria
Elaboración propia

En la práctica, según las entrevistas y los roles de servicio de las Comisarías y el Serenazgo, se ha comprobado que no se aplica la Guía Metodológica para el patrullaje local emitido por el Ministerio del Interior. Esta deficiencia se debe principalmente a la falta de vehículos y de personal, por ello, la distribución de cuadrantes se realiza de acuerdo a los medios disponibles y no en base a criterios técnicos estandarizados, tales como km², densidad poblacional, n° de manzanas, etc.

3.3 Organización del patrullaje

A continuación se describe la organización del patrullaje policial como sistema, asimismo, se detalla la organización del patrullaje municipal-serenazgo y el patrullaje integrado policía-serenazgo.

3.3.1 El Sistema integral de patrullaje policial

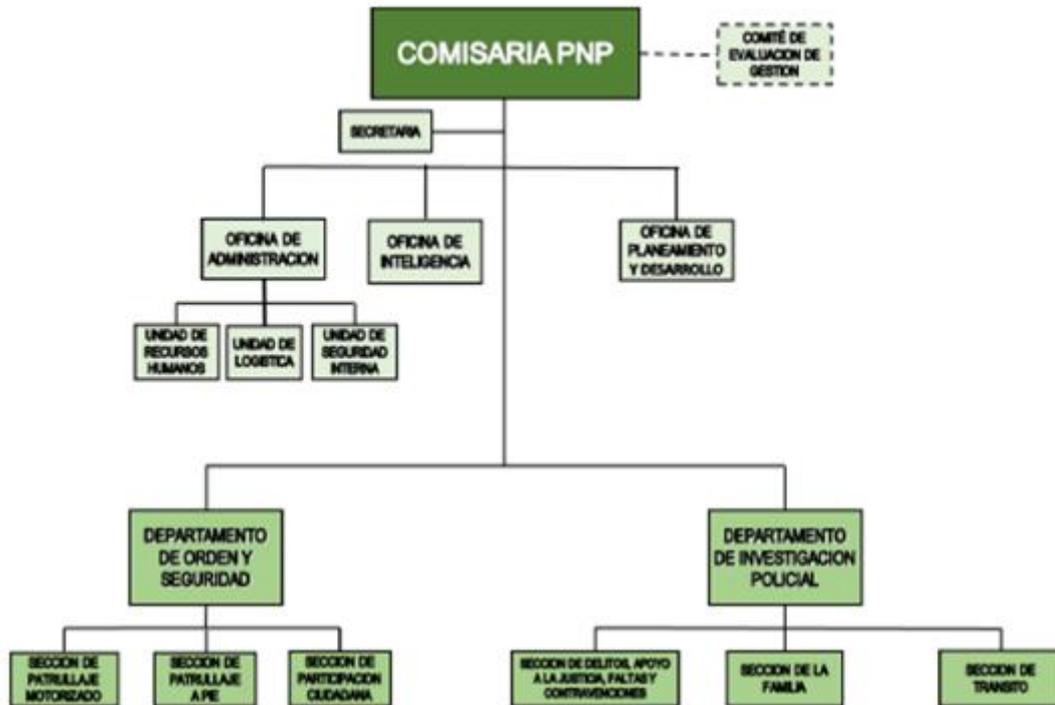
La Policía Nacional del Perú para el cumplimiento de su misión y funciones, formula Planes Generales, Planes de Operaciones y Órdenes de Operaciones. En el caso específico del patrullaje policial, la Región Policial Lima ha formulado el Plan de Operaciones N° 229-REGION POLICIAL-LIMA/JEM-OFIPOLO "Patrullaje integral por sectores y rutas-2015" del 22 de julio de 2015, donde se establece las actividades específicas que deberá realizar al patrullaje básico:

“Patrullaje Básico, realizará el patrullaje por sectores y rutas en base a la jurisdicción policial de cada comisaría, con acercamiento a la comunidad, en forma circundante dentro de su sector o cuadrante asignado, formulando la Hoja de Ruta y Hoja de Trabajo, donde se podrá medir las actividades desarrolladas en el patrullaje” (Plan de Operaciones N° 229-REGION POLICIAL-LIMA/JEM-OFIPLO, 2015:8).

En cuanto a la estructura organizacional se debe tener en cuenta que la Comisaría de La Victoria y Apolo son de categoría “A” y la Comisaría San Cosme es de categoría “B”.¹¹ El Manual de Organización y Funciones (MOF) de Comisaría dentro de los órganos de ejecución considera al Departamento de Orden y Seguridad como responsable funcional de las operaciones de patrullaje a pie y motorizado. Como se aprecia en el gráfico N° 9 el organigrama de la Comisaría contempla como órganos dependientes a la Sección de Patrullaje a pie y la Sección de Patrullaje Motorizado. Cabe señalar que el personal de patrullaje integrado depende funcionalmente de la Sección de Patrullaje Motorizado (MOF-Comisaría PNP, 2014: 25-35).

¹¹ Perú: I Censo Nacional de Comisaría 2012. Resultados Definitivos.- Comisaría básica: Es aquella que se encuentra tipificada en A, B, C, D y E de acuerdo al número de efectivos policiales, densidad poblacional, servicios requeridos y área mínima requerida de construcción. Dicha tipificación está debidamente reglamentada por la Policía Nacional del Perú. Comisaría PNP tipo A: Con capacidad de 121 a 240 efectivos policiales. Hasta 1,020 m² de área construida. Cobertura de 80,001 a 160,000 habitantes. Comisaría PNP tipo B: Con capacidad de 61 a 120 efectivos policiales. Hasta 680 m² de área construida. Cobertura de 40,001 a 80,000 habitantes. p:255

GRAFICO N° 9.- ORGANIGRAMA DE COMISARÍA PNP



Fuente Manual de Organización y Funciones-PNP

De la revisión del rol de servicios diario del 24 al 25 de noviembre de 2015, se observa que las Comisarías de La Victoria indistintamente cuentan con unidades funcionales de patrullaje con denominación diferente, consigna como Departamentos o Secciones de Patrullaje Motorizado, los Oficiales dirigen estas unidades con retención de sus demás responsabilidades en áreas como investigación o administración. Esta situación se debe a que los Oficiales asignados a esos cargos no se han incorporado en los Cambios Generales anuales o en su defecto solicitan su reasignación durante el año. El efectivo policial Beta 1-PNP dimensiona su problema con la excesiva carga de trabajo:

“Dos oficiales en una comisaría con un sinnúmero de problemas, que incluyen patrullaje integrado, operativos combinados y mixtos con la municipalidad” (Beta 1, PNP).

Los servicios policiales en el distrito de La Victoria se encuentra bajo responsabilidad funcional de la Región Policial Lima por intermedio de la Jefatura de la División Territorial Centro 2 y las Comisarías PNP La Victoria, Apolo, San Cosme. Hasta el año 2013 también estaba incluida la Comisaría PNP de Yerbateros, pero esta ha pasado a depender de la División Territorial Este 2. Sin embargo, la Municipalidad de La Victoria continúa coordinando con el Comisario de dicha dependencia policial.

“Nosotros tenemos a nivel distrito 4 comisarías [...] en la caso de Apolo se extiende hasta Lima [...] en el caso de Yerbateros solamente tenemos una parte del distrito” (Gol 2, Sereno).

En el caso de número de policías asignados a la seguridad distrital, se observa en la Tabla N° 9 y 10, que las Comisarías del distrito de La Victoria cuentan con 258 efectivos que cubren servicio en turnos de 24 horas, lo que representa contar con un policía por cada 694 habitantes. Dicho indicador es superior al promedio de 300 habitantes por policía encontrado por Naciones Unidas en un estudio a nivel mundial en el año 2006 (ONU, 2010:21). Debo precisar que en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015 figuran 303 policías por estas Comisarías, es decir 15% más que los existentes, lo que significa que durante el año 2015 se ha producido una reducción de 45 efectivos policiales.

TABLA N° 9.- CUADRO DE PERSONAL POLICIAL Y VEHÍCULOS ASIGNADOS A LAS COMISARÍAS PNP, DISTRITO DE LA VICTORIA-PERÍODO 2015

Comisaría	Personal	Vehículos ¹²
Comisaría PNP La Victoria	117	5
Comisaría PNP Apolo	94	5
Comisaría PNP San Cosme	47	3
Total	258	13

Fuente: Rol de Servicios Comisarías mes noviembre 2015
Elaboración propia

¹² Se considera camionetas y automóviles asignados a Comisarías PNP según rol de servicios mes de noviembre 2015.

Por otra parte, si se considera que el área geográfica del distrito es de 8,74 km², se tiene un ratio de 0.03 km² de patrullaje por policía. Respecto al parque automotor las comisarías tienen asignados trece vehículos conforme a la distribución que se observa en la Tabla N° 9 y 10.

TABLA N°10.- CUADRO DE PERSONAL POLICIAL E INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIO POLICIAL, DISTRITO DE LA VICTORIA-PERÍODO 2015

Policía Nacional del Perú (PNP)		
Efectivos policiales en comisarías	Habitantes/policía	km ² /Policía
258	694	0.03

Fuente: Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015
Elaboración propia

En cuanto a Puestos de Auxilio Rápido (PAR) se observa en la Tabla N°11 que se cuenta con diez PAR, cuatro en la demarcación territorial de la Comisaría PNP La Victoria, cinco en la Comisaría Apolo y uno se ubica en la zona de responsabilidad de La Comisaría PNP San Cosme. Cabe señalar que para cada Puesto de Auxilio Rápido se encuentran asignados dos efectivos policiales de las Comisarías.¹³ Estos puestos prácticamente agrupan a la totalidad de personal policial que debería realizar patrullaje a pie, el cual prácticamente no se ejecuta en ninguna Comisaría por la falta de personal.

TABLA N°11.- CUADRO DE PUESTOS DE AUXILIO RÁPIDO (PAR) DE LAS COMISARÍAS PNP, DISTRITO DE LA VICTORIA, 2015

Puesto de Auxilio Rápido	Comisaría PNP	Dirección
PAR Sebastián Barranca	La Victoria	Jr. Sebastián Barranca Cda. 5
PAR Matute	La Victoria	Unidad Vecinal Matute
PAR Unión Panamericana	La Victoria	Plazuela Parque Unión Panamericana
PAR El Misti	La Victoria	Jr. Misti cruce con Jr. Renovación
PAR Gamarra	Apolo	Intersección A. 28 de julio con Jr. Gamarra
PAR Mercado Mayorista	Apolo	Av. Aviación Cuadra 2
PAR San Germán	Apolo	Parque San Germán
PAR Santo Domingo	Apolo	Intersección calle Vizcardo y Guzmán con Jr. López Aldana
PAR San Pablo	San Cosme	Intersección Av. San Pablo con Av. Bauzate y Meza
PAR México	Apolo	Intersección A. México con la Av. Floral

Fuente: Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015
Elaboración propia

¹³ En el rol de servicio de noviembre 2015, no se cubre servicio en el PAR Matute

Independiente de la estructura orgánica, para determinar cuántos efectivos se encuentran comprometidos de manera real en el servicio de patrullaje, se ha discriminado de los roles de servicio de las Comisarías al personal policial que exclusivamente trabaja en patrullaje a pie y motorizado. Con tal objeto se ha excluido al personal de investigaciones, administrativos o que cumpla otras funciones. Por tanto, a nivel distrital, en un solo turno existen 17 efectivos cubriendo servicio en Puestos de Auxilio Rápido y 27 policías de patrullaje motorizado, quienes hacen uso de 13 vehículos para patrullar el distrito en las demarcaciones territoriales de las Comisarías. Es decir de 258 efectivos policiales de las Comisarías, solo el 14% cubre servicios de patrullaje básico en un solo turno de manera real y efectiva (44 efectivos).¹⁴ En términos concretos los Comisarios en un momento dado disponen únicamente de este número de efectivos y vehículos para realizar el patrullaje policial y brindar seguridad al distrito de La Victoria, uno de los más peligrosos de Lima.

Sin embargo, en la Tabla N° 12 se explica que el número de efectivos policiales y vehículos que realizan patrullaje policial en las calles del distrito es mayor. Por ejemplo, el personal policial del Plan “Cuadrante Seguro”¹⁵ cumplen servicios en el distrito bajo la modalidad de recuperación de espacios públicos, patrullaje a pie, patrullaje motorizado, y excepcionalmente cubren servicios de patrullaje integrado. Este personal es utilizado por las Comisarías de La Victoria y Apolo para cubrir el requerimiento de personal policial para el patrullaje integrado. En el caso del servicio de patrullaje a pie en puntos críticos, si bien es cierto es nombrado en las Comisarías, el control está bajo responsabilidad de los Oficiales de la Unidad de Patrullaje a Pie de la Región Policial Lima, es decir un comando diferente a las comisarías. En el caso del Plan Cuadrante Seguro y Plan de Recuperación se tiene 63 efectivos policiales y 6 vehículos adicionales, en estos

¹⁴ Para el mes de noviembre 2015, el servicio policial se efectúa 24x24, en dos turnos. También hay 3 turnos de 07:00 a 15:00, de 15:00 a 23:00, de 23:00 a 07:00.

¹⁵ Servicio policial regulado por la Directiva N° 03-10-2014-DGPNP/EMG-DIRASOPE-B del 30 de enero de 2015, comprendía personal de franco o vacaciones que cumplía voluntariamente jornadas complementarias en el marco del Programa Presupuestal 0030 “Reducción de Delitos y Faltas que afectan la Seguridad Ciudadana”

casos también tienen dependencia funcional diferente. Asimismo, en la Comisaría San Cosme se viene implementado el Plan de Recuperación de Zonas Inseguras del Cerro San Cosme, el único programa que tiene dependencia del comisario.

Por otro lado, como se aprecia en la Tabla N° 12, existe personal de otras Unidades Policiales que realizan patrullaje del nivel de emergencia y especializado, tales como: Escuadrón de Emergencia, Escuadrón “Los Halcones”, Águilas Negras. Dicho nivel de patrullaje compromete 26 efectivos y 19 vehículos por turno (07-15, 15-23 horas).

“La Victoria tiene mayor número de comisarías y tiene unidades especializadas [...] falta integrarlos todos en un solo conjunto más la municipalidad” (Gol 2, Sereno).

“Si la DIVTER estuviera dedicada solo a La Victoria sería un gol [...] falta inteligencia, todos sabemos, pero por qué no golpeamos” (Gol 2, Sereno).

En total, se tiene que por turno de servicio en la demarcación territorial del distrito de La Victoria hay comprometidos 133 efectivos policiales y 38 vehículos. Sin embargo, estas fuerzas dependen de cada Jefe de Unidad Especializada y no de los Comisarios, quienes tampoco tienen control sobre su desenvolvimiento operativo dentro del distrito. Su competencia se limita a mantener un registro de control de asistencia diaria y a recibir sus partes de ocurrencia, intervenidos o detenidos.

“Hay apoyo del escuadrón de emergencia con 5 vehículos, pero vienen con sus cuadrantes, para movilizarlos tenemos que llamar al 105 [...] Los halcones, tienen sus cuadrantes, tampoco los distribuimos ni los controlamos [...] El grupo terna también viene se registran, lo designamos para realizar intervenciones a puntos críticos, pero no hay manera como controlarlos [...] tránsito, ellos vienen con su punto específico, no podemos disponer de ellos para hacer presencia policial a la salida de los alumnos [...] cuadrante seguro, si podemos

distribuirlos en patrullaje a pie, pero no los podemos utilizarlos para operativos (Charlie 2, PNP).

TABLA N° 12.- NÚMERO DE PERSONAL POLICIAL Y VEHÍCULOS DE COMISARÍAS Y OTRAS UNIDADES ESPECIALIZADAS QUE CUBREN SERVICIO DE PATRULLAJE POLICIAL EN EL DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015

Unidades / Servicios	LA VICTORIA	APOLO	SAN COSME	TOTAL	
				PERSONAL	VEHICULOS
SERVICIOS COMISARIA (***)					
Puesto Auxilio Rápido	5	9	3	17	
Patrullaje Motorizado	10	11	6	27	
Vehículos (Automóvil o camioneta)	5	5	3		13
Sub total Comisarías				44	13
SERVICIOS PROGRAMAS SEG. CIUD.					
CUADRANTE SEGURO					
Patrullaje a pie (puntos críticos)	36	4		40	
Patrullaje integrado (**)		2		2	
PLAN DE RECUPERACION					
Patrullaje a pie (puntos críticos) (*)			15	15	
Patrullaje Motorizado (**)			6	6	
Vehículos			6		6
Sub total Programas Seg Ciud.				63	6
SERVICIOS UNIDADES ESPECIALIZADAS					
ESCUADRON MOTORIZADO HALCONES					
Motocicletas (**)				9	9
ESCUADRON DE EMERGENCIA CENTRO					
Camionetas (**)				10	5
ESCUADRON AGUILAS NEGRAS					
Motocicletas (**)				3	3
Camionetas (**)				4	2
Sub total Unidades Especializadas				26	19
TOTAL				133	38

(*) Tres turnos 07-15, 15-23, 23-07 horas

(**) Dos turnos 07-15, 15-23 horas

(***) 24X 24 y tres turnos 07-15, 15-23, 23-07

Fuente: Comisarías y Unidades Especializadas según lista de verificación diaria, noviembre 2015 por turno.

Elaboración propia

Cabe resaltar que el número de policías que realizan actividades operativas policiales en el distrito es mayor al descrito en el párrafo anterior, por cuanto no se ha tomado en cuenta al personal de la Unidad de Tránsito, Grupo Terna (inteligencia operativa), Investigación Criminal, Departamento de Investigación de Robo de Vehículos, que también realizan sus actividades policiales a nivel distrital, pero desvinculadas de la estrategia operativa de las Comisarías.

La falta de coordinación intrainstitucional entre las Comisarías y las Unidades Especializadas que realizan patrullaje a pie y motorizado en el distrito de La Victoria, es uno de los principales hallazgos del estudio. No existe una dirección técnica operativa única en la estrategia de seguridad ciudadana local. Sin embargo, funcionalmente los comisarios son responsables de la seguridad en los distritos, pero no cuentan con el manejo de la totalidad de los recursos que se comprometen a nivel distrital.

“También hay unidades especializadas pero parece que no están en coordinación, pareciera que no están integrados [...] pertenecen a otro comando, tiene otros puntos críticos” (Gol 2, Sereno).

Estos efectivos policiales dependen de otras jefaturas que si bien prestan el mismo servicio de patrullaje, sus rutas, focalización de servicio y responsabilidades son diferentes. Estas apreciaciones coinciden con lo precisado por Repetto (2012) y Camañez y otros (1994), sobre la falta de coordinación, el celo profesional y el protagonismo existente entre las diferentes jefaturas policiales, factores que devienen en limitaciones estructurales para lograr la efectividad del patrullaje policial, el cual no es visto como un sistema integral donde las atribuciones, competencias y mecanismos de coordinación estén claramente definidos.

3.3.2 El Patrullaje municipal-Serenazgo

De la revisión del Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad de La Victoria, se aprecia que la Gerencia de Seguridad Ciudadana es el órgano que administra el Serenazgo, planifica, organiza y ejecuta el plan distrital de serenazgo y planes de seguridad específicos. Por su parte la Subgerencia de Serenazgo coordina y ejecuta las actividades de cooperación y apoyo con la Policía Nacional, así como ejecuta el patrullaje preventivo y disuasivo (MOF-MLV, 2011:156-160)

Por su parte, el Serenazgo del distrito de La Victoria, según los datos registrados en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015, cuenta con 288 serenos que cubren servicio en tres turnos de 8 horas. Por tanto, se cuenta con un sereno por cada 621 habitantes y un ratio de 0.03 km² de patrullaje por sereno. Respecto al parque automotor, el Serenazgo posee 15 vehículos y 26 motocicletas, tiene implementado una Central de Control llamada “Aló Victoria” con 12 videocámaras de vigilancia, este número de cámaras la ubica en el penúltimo lugar de los municipios de Lima centro, liderado por Santiago de Surco con 213 videocámaras (INEI, 2014:79).¹⁶ La distribución de los recursos municipales se observa en las Tablas N°13 y14.

TABLA N° 13.-CUADRO DE RECURSOS DEL SERENAZGO DEL DISTRITO DE LA VICTORIA- PERÍODO 2015

Recursos	Cantidad
Personal de Serenos	288
N° radios handy	80
Automóviles	15
Motocicletas	26
N° video cámaras instaladas	12
N° canes (Brigada canina)	15

Fuente: Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015
Elaboración propia

TABLA N° 14.- CUADRO DE PERSONAL DE SERENAZGO E INDICADORES DE COBERTURA DE SERVICIO, DISTRITO DE LA VICTORIA-2015

Serenazgo de La Victoria		
Serenos	Habitantes/serenos	km ² /Sereno
288	621	0.03
Número de vehículos	Número de motos	Videocámaras
15	26	12

Fuente: Municipalidad Distrital La Victoria-GSC

Utilizando la misma metodología que con las Comisarías, se discriminó del total de personal del Serenazgo los dedicados al patrullaje municipal. Se realizó una visita de observación a su sede central y se verificó en el rol de servicio del 11

¹⁶ Según el Informe “Una mirada a Lima Metropolitana” del Instituto Nacional de Estadística e Informática NEI, el mayor número de videocámaras de Lima se encuentran en Lima Centro. Los distritos de Breña y La Victoria son los que tienen menor número (10 y 12 respectivamente), los que tiene el mayor número son Surco y San Isidro con 213 y 149 respectivamente.

de diciembre 2015 la distribución de recursos conforme a la tarea específica que cumplen por turno de servicio, cuya resultado se aprecia en la Tabla N° 15.

TABLA N° 15.- NÚMERO DE EFECTIVOS Y VEHÍCULOS ASIGNADOS POR EL SERENAZGO, DISTRITO DE LA VICTORIA, POR TIPO Y TURNO, AÑO 2015

Unidad	Puesto fijo	Tipo de patrullaje (*)			Total	Vehículo	Motocicletas
		Motorizado	Canino	PARMET			
Coordinador-Supervisor	3				3		
Puestos fijos	10		3	4	17		
Motorizados		17			17	7	5
Servicio Policial	5	1			6		
Total	18	18	3	4	43	7	5

(*) Tres turnos 07-15, 15-23, 23-07 horas

Fuente: Relaciones de servicio, diciembre 2015 por turno.

Elaboración propia

Charlie 2, PNP describe la distribución de los vehículos del serenazgo de la manera siguiente:

“Tenemos un cabildo abierto [...] ahí me he enterado que la municipalidad de La Victoria tiene solamente siete vehículos, de los cuales 3 vehículos los emplea netamente en Gamarra, 1 vehículo en la Victoria, 1 en Apolo, debería enviar para San Cosme, pero ya no envía”

Analizado la distribución de servicio se verifica que por turno están comprometidos 18 serenos que realizan servicio en los Puestos de Auxilio Rápido del Serenazgo, parques principales y en la seguridad de locales de la municipalidad. Asimismo, 18 efectivos están comprometidos en el patrullaje motorizado contando con 7 camionetas o autos y 5 motocicletas, 3 serenos guías con canes y 4 serenos en Puestos de Auxilio Rápido Metropolitano con cámaras de video vigilancia del Serenazgo de Lima. En total se tiene por turno 43 serenos y 12 vehículos comprometidos para la seguridad del distrito.

3.3.3 Patrullaje integrado (Policía-Serenazgo)

Dentro de los principales antecedentes respecto al patrullaje integrado distrital, se tiene el Plan de Desarrollo Institucional 2012-2015, donde se describe el histórico de actividades realizadas por la Gerencia de Seguridad Ciudadana, información que constituye el insumo para la planificación municipal, destacan entre ellas las siguientes:¹⁷

- El Plan de Patrullaje Local Integrado-Serenazgo se inició en el año 2009, comprometiendo el servicio diario de las Comisarías y del Serenazgo de La Victoria
- En el Dispositivo de Servicio N° 01-VII DIRTEPOL.L/DIVTER.SEC “Plan de Patrullaje Local Integrado”, suscrito por la Jefatura DIVTER PNP Centro y la Gerencia de Seguridad Ciudadana, se establecieron 19 zonas de patrullaje conjunto.
- Se realizó la cesión de 19 equipos de comunicación a las Comisarías PNP.
- Implementación de la Central Integrada PNP-Serenazgo
- Construcción y cesión en uso de infraestructura de Puestos de Auxilio Rápido.

De las visitas realizadas a las Comisarías y su contrastación con las entrevistas a los diferentes actores, se verificó que algunas actividades ejecutadas en el período de gestión municipal anterior no han tenido sostenibilidad, conforme a los hallazgos que se describirán a continuación.

Como se observa en la Tabla N° 16 actualmente las Comisarías PNP del distrito únicamente prevén el compromiso de 4 efectivos policiales, pero estos son asignados del Programa “Cuadrante Seguro” y no de las Comisarías.

¹⁷ Plan de Desarrollo Institucional 2012-2015, aprobado con acuerdo de Consejo N° 019-2012/MLV del 13 de marzo 2012

TABLA N° 16.- NÚMERO DE POLICÍAS ASIGNADOS AL PATRULLAJE INTEGRADO, DISTRITO DE LA VICTORIA, POR TURNO, AÑO 2015

COMISARÍA	PERSONAL (**)	VEHICULOS (*)
La Victoria	1	1
Apolo	2	2 (*)
San Cosme	1	1
Total	4	4

(*) Un Vehículo asignado por la Municipalidad Lima Metropolitana

(**) Dos turnos 07-15, 15-23 horas

Fuente: Lista de verificación diaria, noviembre 2015 por turno.

Elaboración propia

“La municipalidad por cuestiones de logística en el tema de patrullaje integrado no tiene mayor presencia en La Victoria. En San Cosme, recién hace tres meses nos asignan una unidad móvil de serenazgo cada dos o tres días a la semana y le damos un cuadrante [...] lo pueden enviar en la mañana o en la tarde, no es constante” (Delta 1, PNP)

“Hoy no hemos salido al servicio, no se ha presentado ni en la mañana ni en la tarde [...] son 14 días de servicio, han venido 10 o 11 días [...] tiene un cuaderno que lo registran” (Beta 2, PNP).

Por su lado, la Municipalidad de Lima Metropolitana, diariamente asigna un vehículo para la Comisaría de Apolo destinado al patrullaje integrado en el sector de Manzanilla y la Av. Grau que forma parte del territorio del Cercado de Lima. En tanto, la municipalidad de La Victoria prevé el compromiso de 3 vehículos del Serenazgo, uno por Comisaría, el turno de servicio es de 7 a 15 horas y de 15 a 23 horas, en ningún caso se cubre el servicio nocturno. Sin embargo, la concurrencia de los vehículos de serenazgo tampoco tiene una frecuencia regular, conforme se verificó en las entrevistas a policías y serenos, en todo caso, argumentan responsabilidades de ambas partes.

A. El Comisario líder del patrullaje integrado

El Decreto Supremo N° 011-2014-IN determina que los Comisarios de las respectivas demarcaciones territoriales son los responsables del comando y liderazgo operativo del patrullaje integrado. Asimismo, se precisa que el

Ministerio del Interior como órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana coordina la cooperación con las Municipalidades, especialmente en cuanto al compromiso de los recursos humanos y logísticos.¹⁸

En este sentido, la Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B del 16 de junio 2015 establece que en los distritos con servicio de serenazgo, la conducción del servicio de patrullaje integrado se encuentra bajo responsabilidad del Comisario. Para tal efecto se formulará el Plan de Patrullaje Integrado en base a la guía metodológica para el patrullaje por sectores. Los reportes o informes del servicio serán distribuidos a la Comisaría y el Serenazgo para fines estadísticos. Por otro lado, precisa que el personal de serenos no está autorizado a portar armas y todo vehículo de patrullaje integrado no podrá desplazarse sino cuenta con un efectivo policial.

En el caso del Serenazgo no se ha obtenido copia de la documentación de carácter operativo que permita verificar las responsabilidades y competencias que se les reconoce a los Comisarios en el marco del desarrollo del patrullaje municipal-serenazgo.¹⁹ Sin embargo, en las entrevistas realizadas se ha demostrado que el patrullaje, tanto policial como municipal se realiza de manera independiente, no se encuentra articulado y no responde a una estrategia integral. Esta situación corrobora los hallazgos del Ministerio de Economía y Finanzas (2013) en la implementación presupuestal del año 2012, donde se verificó que los gobiernos subnacionales junto con la Policía Nacional no realizaban prácticas eficientes de coordinación. En tal sentido, los policías entrevistados reconocen que los Comisarios no han asumido la dirección del patrullaje integrado, por cuanto no se ha promovido el escenario para tratar este

¹⁸ Decreto Supremo N° 011-2014-IN, artículo 9, En el ejercicio de su rectoría, el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, tiene las funciones siguientes: literal (j) Coordinar la cooperación de la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades en materia de seguridad ciudadana, especialmente la articulación de los recursos humanos y logísticos de las Comisaría y los servicios de serenazgo para el patrullaje integrado, bajo comando y liderazgo operativo del Comisario, así como coadyuvar a la organización y capacitación de las juntas vecinales.

¹⁹ A la fecha de la formulación del Informe la Gerencia de Seguridad Ciudadana no entregó copia del plan operativo del patrullaje municipal-serenazgo, ni tampoco el plan de patrullaje integrado PNP-serenazgo.

ámbito de cooperación.

“Políticamente la dirección del patrullaje integrado es el alcalde, pero el alcalde deriva al gerente de seguridad ciudadana con los comisarios” (Víctor Muchaypiña Reyes, Gerente municipal).

“El director del patrullaje, el comisario, el comandante es el que dirige [...] él hace el planeamiento de acuerdo al plan de operaciones” (Beta 3, PNP)

De las entrevistas realizadas a los efectivos policiales coincidieron en afirmar que el Comisario es el responsable del comando operativo del patrullaje policial, por su parte, refieren que el patrullaje del serenazgo está a cargo de la Gerencia de Seguridad Ciudadana. Por su lado, los efectivos del Serenazgo en sus testimonios también tienen la misma percepción sobre la responsabilidad independiente del patrullaje policial y del serenazgo, no llegan a diferenciarlo del patrullaje integrado. En cuanto a los mecanismos informales de coordinación se debe tener en cuenta que al no haberse formalizado protocolos o procedimientos conjuntos de actuación, los Coordinadores y Supervisores del Serenazgo tienen que establecer canales horizontales de comunicación informal con los Comisarios, esto se evidencia en el apoyo para la cobertura de servicios o acciones de fiscalización que tiene que realizar el serenazgo, conforme lo refiere el entrevistado Gol 6: *“Pero también tengo el directorio de los comisarios para que brinden apoyo policial” (Gol 6, Sereno).*

B. Adecuación de la demarcación territorial policial a la demarcación política distrital

El distrito de La Victoria conforme a la demarcación territorial policial se encuentra en el ámbito de responsabilidad de la División Territorial Policial Centro 2, que comprende las Comisarías PNP La Victoria, Apolo y San Cosme. Sin embargo, el ámbito territorial político del distrito comprende también parte de la Comisaría PNP Yerbateros, la cual depende funcionalmente de la División Territorial Este 2. Para el municipio le corresponde la zona 19 de patrullaje donde

se ubica el Cerro El Pino y el Mercado Modelo N° 9, así lo reconoce el Plan Local de Seguridad Ciudadana del distrito, donde comprende como integrante del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana a la Comisaría PNP Yerbateros. Sin embargo, en la práctica ni el Comisario ni el Jefe de la División Territorial Este 2 participan en las Audiencias Públicas programadas por la Municipalidad con la comunidad.

“Hay una diferencia de dos cuadrantes [...] los dos espacios geográficos que quedan corresponden uno al Pino y otro al mercado de frutas, el Pino es Yerbateros y el mercado de frutas es San Luis, y hay otra parte del Cercado de Lima que se da en la zona de Manzanilla [...] hay disposiciones de comando de que la jurisdicción de la División Territorial es la que corresponde a la distribución geográfica del distrito” (Crnl. PNP José Díaz Guevara, DIVTER Centro 2).

El artículo 27° del Decreto Supremo N° 011-2014-IN, establece que los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC) están integrados por los miembros siguientes: “literal (c) El Comisario de la PNP a cuya jurisdicción pertenece el distrito. En caso de existir más de una comisaría con jurisdicciones distintas, dentro de una misma demarcación distrital, cada comisario forma parte integrante del comité distrital” (Decreto Supremo N° 011-2014-IN).

Por otro lado, la Comisaría PNP Apolo tiene la responsabilidad funcional sobre un sector que políticamente le pertenece al Cercado de Lima. Cabe señalar que el Serenazgo de Lima asigna diariamente dos vehículos y la Comisaría asigna dos policías del Plan Cuadrante Seguro para que bajo la modalidad de patrullaje integrado realice vigilancia sobre dicho sector.

Estas diferencias en las demarcaciones territoriales hasta la fecha no han originado conflictos de competencia entre las Comisarías PNP o entre los Serenazgos de Lima y La Victoria. Pero si existen evidencias del uso de los vehículos de Serenazgo asignados al patrullaje integrado en comisiones para

cumplir labores administrativas o que intervienen a solicitud de la Central Aló Victoria en un sector diferente al asignado.

“En una emergencia el oficial dice que no puede intervenir ahí porque no está en su jurisdicción. Hasta ahora no ha pasado, porque como es una emergencia debe de atender. Mayormente mandamos un vehículo para esa zona que respete su jurisdicción” (Gol 3, Sereno).

Al respecto, no se ha encontrado cartillas funcionales del servicio de patrullaje integrado, donde se determine las funciones, canales de comunicación del sereno y del policía, entre otros aspectos, tales como la intervención policial en lugares ajenos a la demarcación territorial de origen.

C. El problema del horario de servicio 24 x 24

El Serenazgo de La Victoria organiza el servicio de patrullaje en tres turnos de ocho horas: 7:00 a 15:00, 15:00 a 23:00 y de 23:00 a 7:00 horas. En tanto, los policías de las Comisaría de La Victoria, San Cosme y Apolo, prestan servicios en el horario de 24 x 24 horas. La falta de homogeneidad de los horarios de trabajo, ocasiona que el vehículo de serenazgo que concurre a la Comisaría a recoger al policía designado para dicho servicio tiene que esperar en algunos casos hasta las 9:00 horas. Similar situación se presenta a las 13:00 horas, cuando el policía hace conocer que debe cumplir su horario de refrigerio, retornando el vehículo de serenazgo a su base dejando sin servicio al sector. En el mejor de los casos el servicio se reinicia a la 15:00 horas y en la peor situación no se designa servicio policial para el turno.

“Se ha visto que los horarios no coinciden, como cuando es su refrigerio y su hora de retiro de ellos, ahí se ve una descoordinación, le he dado la disposición de reemplazarlos [...] la idea es que la población no se encuentre desamparada en esos minutos de desfase, porque en esos minutos se aprovecha la delincuencia” (Crnl. PNP José Díaz Guevara, Jefe DIVTER Centro 2)

“Tenemos personal que trabaja 8 horas y ellos trabajan 24 horas [...] o nos

adecuamos a su horario o ellos se adecuan a nuestro horario [...] más efectivo es el personal policial que trabaja para nosotros” (Gol 2, Sereno).

En la entrevista realizada al Coronel PNP Jefe de la DIVTER Centro 2, este ha referido que se coordinó con la Gerencia de Seguridad Ciudadana para unificar los horarios de trabajo, sin embargo, no se pudo llegar a un acuerdo. Este es un aspecto que incide en la eficiencia de la ejecución del patrullaje integrado y en la relación cooperativa de los actores.²⁰

D. El perfil del sereno municipal

A continuación se describirá los requisitos de contratación de los serenos municipales, sus condiciones laborales, competencias y capacidades, información que permitirá conocer su influencia en la prestación de los servicios de patrullaje municipal e integrado policía-serenazgo.

El cuerpo de Serenazgo municipal se conforma de personal civil que la municipalidad del distrito de La Victoria los incorpora mediante la modalidad de contratos administrativos de servicios (CAS). Se ha verificado en la revisión documental que en las convocatorias del año 2015, establecen como requisitos para postular al serenazgo: tener secundaria completa, un año de experiencia, licencia de conducir A1 y BII para chofer y motorizado. La remuneración de un sereno a pie es de S/. 1,100.00, motorizado, chofer y guía canino S/. 1,300.00.

²¹ La modalidad CAS reconoce determinados beneficios sociales establecidos en el Decreto Legislativo N° 1057 del 27 junio 2008.²² En cuanto a los requisitos, adicionalmente la Gerencia Municipal exige que el postulante sea vecino de La

²⁰ En el mes de enero 2016, el Ministro del Interior dispuso la suspensión del horario 24X24. Medida que colateralmente dejó sin efecto el Plan Cuadrante Seguro y los servicios individualizados. Considera el apoyo a las municipalidades únicamente con personal policial de vacaciones. Las comisarías vienen asignando personal para el servicio de patrullaje integrado sin costo para la municipalidad.

²¹ Convocatoria de trabajo de serenazgo en <http://www.convocatoriasdetrabajo.com/oferta-de-empleo-100-Serenos-a-Pie-municipalidad-de-la-victoria-abril-2015-2597.html>

²² Decreto Legislativo N° 1057 del 27 junio de 2008. Regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios

Victoria, situación que por su propia versión ha conllevado a limitar el accionar operativo del serenazgo en sus intervenciones de control y fiscalización.

“Para el serenazgo que sean retirados de las fuerzas armadas [...] pero también nosotros requerimos dado la zona especial que tiene La Victoria solicitamos que sean vecinos del distrito [...] la mayor cantidad de ambulantes son ejercidos por vecinos del distrito, entre ellos se conocen, entonces hay una cierta limitación de no querer chocar con su vecino” (Víctor Muchaypiña Reyes, Gerente Municipal).

“No lo mezclo al serenazgo con la policía en las zonas donde hay arrebatos y cogoteos, porque el chofer del serenazgo es de la zona y tiene familiaridad con todos esos tipos, en vez de ser un elemento útil se vuelve se transforma en un infidente del trabajo policial” (Delta 1, PNP).

El Sereno no puede hacer uso de armas, pero de acuerdo a la Ley N° 29372 tiene facultad para realizar el arresto ciudadano, solo tiene competencia local.²³ Sin embargo, de acuerdo a las versiones de los entrevistados no han tenido la capacitación adecuada, por tanto perciben la necesidad de contar con los efectivos policiales para garantizar la operatividad y funcionalidad de su trabajo en caso de intervenciones de riesgo.

“Debemos tener apoyo policial porque es mucho peligro al momento de cualquier asalto con arma de fuego, nosotros estamos solo para la prevención y para intervenir debe ser un policía, estamos impotentes” (Gol 6, Sereno).

Asimismo, las deficiencias y debilidades del proceso de selección y capacitación posibilitan la infiltración de personas con antecedentes policiales o que no tengan preparación previa para el cargo.

“La mayoría de fiscalizadores pertenecía a un grupo que se llamaban GREVAS, es un grupo resocializador que ha estado al margen de la ley [...] la mayoría de serenos eran del GREVA [...] tenían sus familiares, y los volvían ambulantes, entraban a Gamarra” (Charlie 2, PNP).

²³ La Ley N° 29372 puso en vigencia la figura del arresto ciudadano, figura jurídica prevista en el artículo 260° del Código Procesal Penal.

Durante las entrevistas se ha conocido que el año 2014 se detectó que empleados del Serenazgo y Fiscalización de La Victoria, pertenecían a organizaciones de dudosa reputación. Estas situaciones afectaron las relaciones entre serenos y policías, lo que se reflejó en su interacción en el momento de realizar el patrullaje integrado. El policía por tanto no lo percibe como un elemento que contribuya a la imagen del servicio, tal como lo refiere Frühling (2009) este tipo de policías municipales tienen múltiples carencias como la falta de capacitación, atribuciones y capacidades.

Tal situación no es propia del distrito, se reproduce en algunos serenazgos del país, por ello el Reglamento de la Ley N° 27933, ha establecido que la Autoridad Nacional del Servicio Civil determinará el perfil del Sereno, asimismo, la misma norma ha previsto que los serenos tengan un proceso de formación previa a cargo de la Policía Nacional del Perú.²⁴

E. Deficitario parque automotor y empleo desarticulado

En cuanto a los recursos logísticos, de acuerdo a las entrevistas realizadas tanto los policías como serenos del distrito, observan que su parque automotor es deficitario, mayormente porque han cumplido su ciclo de operatividad y no se les ha realizado mantenimiento preventivo oportunamente.

*“Hoy en día tenemos limitaciones por razones de presupuesto, tenemos unidades del 2007 que tiene problemas técnicos, no han sido repotenciados”
(Gol 2, Sereno)*

“Los vehículos están bastante deteriorados, sobre todo los autos son máquinas más débiles que las camionetas y no se ha contado con el mantenimiento de operaciones [...] muchas veces el personal con las amistades y esas cosas, se logra que el vehículo siga funcionando” (Charlie 2, PNP)

Esta deficiencia que se presenta en las Comisarías y el Serenazgo repercute directamente en su operatividad, por cuanto no permite contar con vehículos de

²⁴ DS. N 011-2014-IN. Tercera disposición complementaria.- Perfil del Sereno Municipal. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en coordinación con la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, definirá el perfil de los serenos municipales presente en el Manual de Puesto Tipo (MPT).

retén para reemplazos. En ambos casos trabajan las 24 horas no hay rotaciones por mantenimiento. La operatividad de la sectorización de patrullaje está supeditada al número y disponibilidad de vehículos, por tanto se pierde el enfoque metodológico y técnico de su distribución.

Por otro lado, se analiza en las Tablas N° 17 y 18 de manera comparativa el número de vehículos por turno asignados por el Serenazgo y la Policía para el patrullaje policial y municipal. En el caso de la Policía Nacional se ha acumulado todas las unidades que prestan servicios de patrullaje en el distrito, ya sea en el nivel básico (Comisarías) como en el nivel de emergencia y especializado, también se incluye los vehículos comprendidos en el Programa de Recuperación San Cosme.

TABLA N° 17.- NÚMERO DE VEHÍCULOS ASIGNADOS AL PATRULLAJE, DISTRITO DE LA VICTORIA, POR UNIDADES, AÑO 2015

Unidad Policial	CAMIONETA AUTO	MOTOCICLETA
Comisaría La Victoria	5	
Comisaría Apolo	5	
Comisaría San Cosme	3	
Plan de Recuperación San Cosme		6
Escuadrón Motorizado "Halcones"		9
Escuadrón de Emergencia Centro	5	
Escuadrón "Águilas Negras"	2	3
Total	20	18

Fuente: Lista de verificación diaria, noviembre 2015 por turno.
Elaboración propia

TABLA N° 18.- NÚMERO DE VEHÍCULOS ASIGNADOS POR EL SERENAZGO, DISTRITO DE LA VICTORIA, POR TIPO Y TURNO, AÑO 2015

Serenazgo	CAMIONETA AUTO	MOTOCICLETA
Serenazgo patrullaje motorizado	7	5

(*) Tres turnos 07-15, 15-23, 23-07 horas
Fuente: Relaciones de servicio, diciembre 2015 por turno.
Elaboración propia

En el caso de estudio, el número de vehículos policiales en términos cuantitativos triplica el número de vehículos que asigna el Serenazgo, sin embargo, la diferencia radica en que el Serenazgo obedece a un mando unificado. La Policía Nacional como se puede apreciar tiene el potencial para cubrir operativamente las 19 zonas definidas por el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana, incluso podría subdividirlos en espacios de patrullaje más focalizados. Pero la dificultad radica en dichos vehículos dependen de siete jefaturas policiales y no obstante cumplir el servicio de patrullaje en una misma demarcación territorial, no se encuentran bajo el comando operativo de los Comisarios.

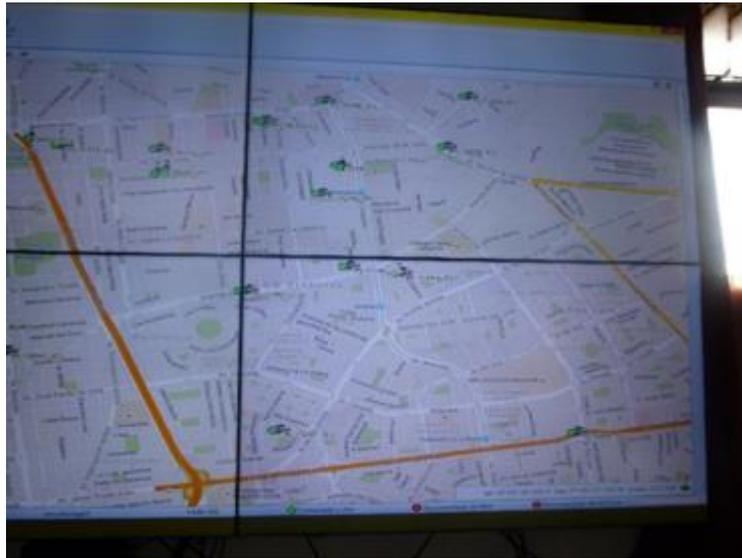
F. Desarticulación del sistema de comunicaciones

En cuanto al sistema de comunicaciones, los vehículos policiales, la Central de Operaciones de las Comisarías y los vehículos de las demás Unidades de patrullaje del distrito cuentan con el sistema de comunicaciones Tetra que cuenta con geo localización, lo que permite su visualización en el sistema Video Wall.²⁵ Conforme se observa en el gráfico N° 10 y 11, este aplicativo permite monitorear en tiempo real la ubicación de las radios de los vehículos policiales. Sin embargo, de la visita de observación realizada a la División de Emergencia Centro se constató que dicha aplicación es administrada por esta Unidad Especializada. Por otra parte, la Central de Emergencias 105 de la Región Policial Lima, también tiene acceso a esta información. Ambas dependencias policiales atienden las llamadas de emergencias y servicio ciudadano, para tal fin moviliza los recursos del Escuadrón de Emergencia o de las Comisarías, en este caso, La Victoria, Apolo y San Cosme. Paradójicamente ni la División Territorial Centro 2, ni las Comisarías tienen acceso al sistema Video Wall, únicamente tienen la comunicación radial, por tanto poseen limitada capacidad para el ejercicio del

²⁵Sistema Integrado de Comunicación Tetra.- La nueva plataforma de comunicaciones de la Central de Emergencia 105, cuenta con un sistema integrado de comunicación, posee dos servidores, 13 estaciones repetidoras. Cuenta con un sistema de video vigilancia de 120 cámaras, posee un sistema Video Wall formado por 24 pantallas LCD y 12 puesto de monitoreo. Tiene un sistema de comunicación radial tetra release 2.

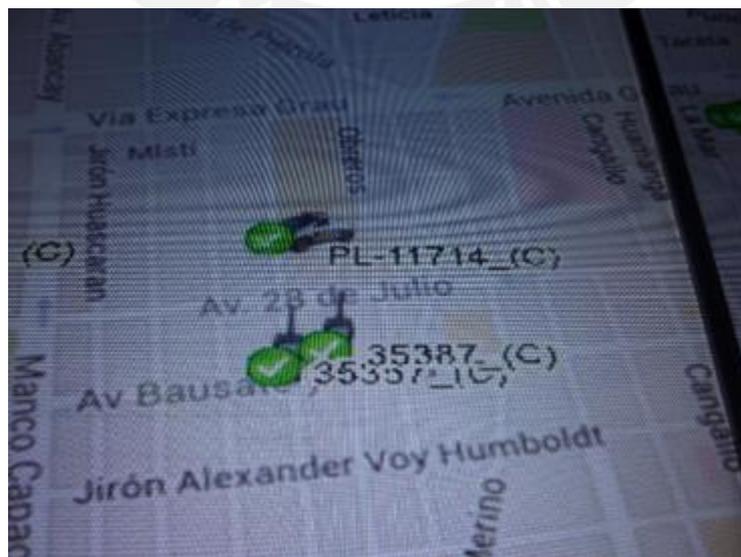
control sobre sus vehículos y personal, lo que repercute en el tiempo respuesta del patrullaje policial.

GRÁFICO N° 10.- SISTEMA VIDEO WALL DE GEO LOCALIZACIÓN DE EQUIPOS DE RADIO TETRA, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015



Fuente: División de Emergencia Centro
Visita de observación, 11 diciembre 2015

GRÁFICO N° 11.- SISTEMA VIDEO WALL DE GEO LOCALIZACIÓN DE EQUIPOS DE RADIO TETRA, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015



Fuente: División de Emergencia Centro
Visita de observación, 11 diciembre 2015

Por otro lado, de las visitas realizadas a las Comisarías no se han encontrado los equipos de radio entregados en cesión de uso a las Comisarías vía convenio con la Municipalidad distrital, se pudo conocer en el curso de una entrevista que dichos radios fueron devueltos en razón que la Policía Nacional adquirió el sistema Tetra.

“Mediante un convenio como municipalidad dentro del patrullaje integrado se les dio radios, era más operativo, como la policía adquirió las radios Tetra la comunicación es entre ellos, devolvieron los radios el año 2012” (Gol 2, Sereno).

Sin embargo, el personal policial de la Central de Operaciones de la División de Emergencias refirió que cuentan con una radio del Serenazgo, pero indicaron que no se recibía comunicaciones por parte de la Central Aló Victoria desde la fecha que les entregaron la radio.

“Aquí solamente vemos lo que es vehículos policiales no municipales. A veces nos llaman por sistema radial [...] no recibimos ninguna llamada hace dos meses se han instalado y nada” (Eco 2, PNP)

Esta situación confirma que las comunicaciones entre ambos actores son cerradas, tanto el Serenazgo como las Comisarías no cuentan con enlace radial directo que brinde una actuación coordinada durante el servicio de patrullaje sea policial o municipal. Por su lado, como se observa en los gráficos N° 12 y 13, el centro de comunicaciones y de video vigilancia denominado “Central Aló Victoria” cuenta con un sistema de registro de audio y video, así como un sistema de comunicación analógica Motorola que presentan limitaciones por el tiempo de operatividad. En cuanto a su funcionamiento como Central “Integrada PNP-Serenazgo”, dicha dependencia no está posicionada como tal, los entrevistados policías y serenos se refieren a ella como la Central “Aló Victoria” en clara alusión a su identificación con la municipalidad distrital.

GRÁFICO N° 12.- CENTRAL ALÓ VICTORIA GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015



Fuente: Gerencia de Seguridad Ciudadana distrito La Victoria
Visita de observación, 11 diciembre 2015

GRÁFICO N°13.- CENTRAL ALÓ VICTORIA GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015



Fuente: Gerencia de Seguridad Ciudadana distrito La Victoria
Visita de observación, 11 diciembre 2015

Como un mecanismo para suplir la limitación de integración al sistema de comunicaciones policial, la División Territorial Centro 2 dispuso la asignación de un efectivo policial premunido de una radio del sistema Tetra, que permite coordinar el apoyo entre serenazgo y la policía. Su servicio es de 24x24 horas, sin embargo, su permanencia en la Central del Serenazgo es en turnos de 08:00 a 13:00 y de 18:00 a 23:00 horas, pernoctando en la Comisaría La Victoria. Dicho efectivo policial interviene como enlace para coordinar las intervenciones policiales en apoyo al Serenazgo o viceversa. No tiene competencia para dirigir las intervenciones, ni tampoco para el despacho de unidades de patrullaje. Estas funciones son únicamente deducidas por cuanto no posee cartilla funcional ni de la Policía Nacional, ni formulada de manera conjunta con el Serenazgo, por tanto, constituye un mecanismo informal de coordinación.

“Hay un oficial en la sede que nosotros le comunicamos sobre una placa y nos informa si es robada o tiene alguna denuncia y se interviene” (Gol 6, Sereno).

“No tengo cartilla funcional [...] la orden es apoyar en la comunicación de las emergencias para la atención con patrulleros y si no están disponibles se comunica al 105 [...] también asiste un vehículo de serenazgo [...] tengo una radio Tetra y mi celular particular” (Eco 1, PNP).

Por otro lado, se ha encontrado que para cumplir esta función de enlace en ocasiones designan suboficiales de tercera o segunda, lo cual resulta ineficiente cuando la tripulación de los patrulleros es de mayor grado jerárquico, por cuanto no se ejercerá adecuadamente el mando y control de las unidades de patrullaje policial.

“Ellos llaman pero a veces no le contestan, le llaman por línea baja [...] si pones un efectivo policial que es suboficial de tercera para controlar a un suboficial superior que está en el patrullero eso no funciona” (Gol 2, Sereno).

Asimismo, los vehículos asignados por el Serenazgo de Lima y La Victoria para el patrullaje integrado cuentan con equipo de comunicaciones de las citadas municipalidades. Sin embargo, el personal policial que asignan las Comisarías para este tipo de servicio no tiene afectado equipo de radio comunicación, por lo

que hacen uso de sus teléfonos celulares particulares. Esta situación pone en evidencia la insuficiente cantidad de equipos de comunicaciones, lo que conlleva a brindar un servicio con limitaciones.

“Ellos al venir al cuadrante, llenan unos requisitos, ahí dejan el número de su celular, nosotros llamamos a su celular al lugar donde lo requieren. No tenemos comunicación con el serenazgo” (Charlie 3, PNP)

En un análisis comparativo del sistema de comunicaciones, podríamos decir que la Policía tiene acceso a comunicación radial y seguimiento con GPS, por su lado, el serenazgo suple esta debilidad con la posibilidad de visualizar por las cámaras de video la dinámica de la población y del personal de seguridad. En la posibilidad de integrar ambos sistemas de comunicación se tendría acceso a data, video, comunicación y georeferenciación de las unidades móviles. Por lo que dicha integración sería un tema pendiente para la agenda de ambos actores.

G. Concentración de recursos: Gamarra

Uno de los hallazgos de la investigación, se relaciona con la inequitativa distribución de los recursos tanto policiales como municipales en la jurisdicción del distrito. En el gráfico N° 14, se observa que de las 12 cámaras de video vigilancia de la Central Aló Victoria, 10 se ubican entre los límites de la Av. México, Prolongación Parinacochas, Av Bauzate y Meza, y la Av. Aviación, espacio geográfico que corresponde al damero de Gamarra. Esta observación se relaciona con el servicio de patrullaje focalizado tanto policial como municipal.

“Se coordina entre la policía y el serenazgo, el gerente de seguridad ciudadana con los comisarios del distrito y mediante las zonas de delito, donde hay más frecuencia delictiva. En este caso ahora todos estamos abocados en la zona donde tenemos mayor afluencia de público, la zona comercial de Gamarra” (Víctor Muchaypiña Reyes, Gerente municipal).

“En la urbanización Apolo, Santa Catalina, no hay cámaras en dichas zonas residenciales, solo en el sector Gamarra” (Charlie 3, PNP).

“Mayormente las cámaras están en Gamarra jurisdicción de la Comisaría de Apolo, en la jurisdicción de la Comisaría de La Victoria solamente hay dos cámaras” (Eco 1, PNP).

Estos esfuerzos y asignación de recursos responden a exigencias de las asociaciones de comerciantes de Gamarra quienes actúan como grupos de presión que influyen sobre las autoridades policiales y municipales para la atención de sus necesidades de seguridad.²⁶ Sin embargo, este compromiso de fuerzas se hace en desmedro de la población que vive en la periferia del damero de Gamarra, que no cuenta con el compromiso de recursos de seguridad similares. Más aún si por versiones policiales se conoce que por las medidas de seguridad existentes en el damero de Gamarra los delitos se producen en las inmediaciones y no al interior de ella.

GRÁFICO N°14.- PLANO DE UBICACIÓN DE CÁMAMAS DE VIDEO VIGILANCIA SERENAZGO, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015



Fuente: Plan Local Distrital Seguridad Ciudadana 2015

²⁶ Diógenes Alva, dirigente de la asociación de comerciantes formales de Gamarra exigió mayor seguridad para los negocios de Gamarra. Entrevista en Canal N, 8 de mayo 2015.

Por tanto, la forma como se distribuyen los recursos de la policía y el serenazgo al damero de Gamarra, pone en evidencia la influencia que ejerce la asociación de comerciantes como un grupo social de presión durante el proceso de implementación de la política pública. Esta diferenciación en el uso de los recursos, Lahera (2004) lo interpreta como resultado de los defectos de la propuesta de política pública que ocasiona la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales, en este caso, la limitada coordinación existente y la falta de implementación de sus estrategias desde un enfoque integral y multidisciplinario ocasiona el empoderamiento del grupo(s) de comerciantes de Gamarra quienes logran concentrar los servicios de seguridad.

H. Procedimientos operativos heterogéneos

En cuanto a los procedimientos operativos, las Comisarías PNP de La Victoria se rige por sus directivas, manuales y procedimientos, en tanto el Serenazgo distrital cuenta con su manual de organización y funciones, pero carece de planes operativos, protocolos de actuación, cartillas funcionales, su adoctrinamiento y capacitación no tiene la regularidad adecuada.

“No tenemos cartilla funcional, nada. Todo lo que se hace es lo que dice el Inspector de Base, la ruta que tiene que seguir. La municipalidad rige el patrullaje del serenazgo” (Charlie 5, PNP).

Tanto los entrevistados, policías y serenos confirman la falta de documentos de gestión operativa conjunta, que defina los roles de participación y colaboración entre las Comisarías y el Serenazgo municipal en materia del patrullaje integrado. Esta situación, es descrita por Frühling (2009) al advertirse que al pretender implantar un modelo donde los actores que intervienen tienen diferentes niveles de dependencia, no llegan a definir sus mecanismos de coordinación. Por tanto, motivan la generación de mecanismos informales de coordinación a nivel táctico operativo con la finalidad de viabilizar la ejecución del patrullaje integrado y especialmente apoyar los operativos de fiscalización municipal rutinaria.

I. Registros Estadísticos de intervenciones del patrullaje integrado

Realizar un diagnóstico minucioso del problema de la inseguridad en el distrito y la evaluación del cumplimiento de las metas del plan local de seguridad ciudadana requiere los reportes estadísticos de incidencia delictiva y productividad con una periodicidad determinada. Sin embargo, se ha verificado que los registros administrativos y estadísticos de las Comisarías de La Victoria, San Cosme y Apolo registran los datos sobre las intervenciones del patrullaje policial sin discriminar aquellos reportes de intervención del patrullaje integrado. Por su lado, el Serenazgo distrital tampoco discrimina la información sobre la productividad del patrullaje integrado, los considera de manera global como intervención del serenazgo municipal. Al no procesar ni integrarse los datos de los reportes de intervención del patrullaje integrado, los registros de datos en ambas organizaciones no podían sumarse, por cuanto se cae en el riesgo de contar con información inconsistente y sobredimensionada.

“El cuaderno de registro de las llamadas es personal [...] estas emergencias son registradas dentro de las estadísticas por el serenazgo” (Eco 1, PNP).

La citada evaluación se realiza por medio de los reportes de productividad. Sin embargo, como se ha precisado anteriormente, los registros estadísticos no discriminan los reportes del patrullaje integrado en las estadísticas de la Policía Nacional y el Serenazgo. Por ende no se ha medido la efectividad de este tipo de servicio con relación a los indicadores de seguridad ciudadana. Respecto al monitoreo y seguimiento del proceso del patrullaje integrado, no existe información sobre instrumentos técnicos que permitan asegurar un control adecuado de dicho servicio. Este hallazgo corrobora lo precisado por el Ministerio de Economía y Finanzas (2013) donde verificó que no existía intercambio de información útil entre las comisarías y la municipalidad, por tanto, no se puede medir los resultados ni el logro de las metas en materia de seguridad ciudadana.

J. Prevención o fiscalización

El patrullaje integrado debe entenderse como un proceso articulado entre la Policía Nacional por intermedio de las Comisarías y el Serenazgo, que realiza sus actividades para evitar la comisión de faltas y delitos, persuade de su comisión e interviene ante la consumación del hecho delictivo o falta restableciendo a la situación de normalidad, bajo el modelo preventivo, disuasivo y reactivo. Este modelo es el consignado en el cuerpo normativo policial y responde a la misión institucional, sin embargo, el serenazgo independiente de colaborar con las acciones de prevención, también atiende a la ciudadanía en aspectos netamente de servicios municipales y de fiscalización. Sin embargo, la erradicación de ambulantes, recojo de residuos sólidos, erradicación de drogadictos y otros problemas desde la percepción policial no los considera como de competencia policial. En este sentido, cuando se realiza el patrullaje integrado, el vehículo es notificado por la Central de Serenazgo para atender este tipo de llamadas, en algunos casos no es atendido por el policía por entender que no es la función del patrullaje y por ende le corresponde al serenazgo municipal darle solución. Contradictoriamente, otros policías perciben que también deben colaborar en aspectos de fiscalización municipal, en todo caso es un tema pendiente de ser articulado y formalizado por ambos actores.

“El policía es que el interviene, el serenazgo es chofer, es apoyo, no puede intervenir es civil [...] el patrullaje integrado no participa en fiscalización, solamente es preventivo” (Beta 3, PNP).

“El sereno también tiene que intervenir, lo hace el sereno simultáneamente con el policía. Intervenciones por delitos, auxilio y protección, flagrancia, recuperación de espacios públicos, apoyo a la fiscalización, casos municipales” (Beta 1, PNP).

Por otro lado, los problemas sociales del comercio informal, drogadicción, alcoholismo, prostitución, debe comprenderse en su total complejidad, por la responsabilidad del Estado que implica proveer un servicio más asistencial y de protección apegado a los derechos fundamentales. Por tanto, el término “erradicación” empleado por el serenazgo lejos de atender el problema de fondo,

lo que ocasiona es generar estigmatización sobre una población vulnerable. El retirarlo de su territorio solamente es trasladar el problema hacia otro distrito y terminará en aquel que no tenga la capacidad de respuesta municipal.

“Las funciones del patrullaje integrado es prevención [...] cuando nos han llamado por tema de mendigos la labor conjunta entre la policía y el sereno ha sido muy efectiva” (Gol 2, Sereno).

Este comportamiento respondería a la política dominante de la seguridad pública, definida por Dammert (2012) donde los esfuerzos se orientan a la represión del delito y no brinda resultados en el largo plazo. Por el contrario en la nueva concepción de seguridad los municipios asumen un rol primordial en el manejo local de los problemas de la comunidad, entre ellos la marginalidad y la pobreza. Asimismo, la actuación del Serenazgo en las acciones de fiscalización y erradicación ocasiona en algunos casos el uso excesivo de la fuerza, el hecho de la presencia policial no representa el amparo de la ley sobre estas actividades, más aún si estas tienen un impacto negativo en la imagen de la institución policial.

“A nadie le va a gustar que si la persona que vende algo en la calle le quiten sus productos, donde sea nunca se va a ver bien por más ordenanza que exista, eso como imagen nos afecta” (Charlie 2, PNP)

Estos aspectos en el ámbito de actuación del patrullaje integrado no se encuentran regulados, tampoco los roles que cumplirá el sereno y el policía en esa interacción del servicio con la comunidad, este aspecto aún no ha sido tratado a profundidad y es un tema que será colocado en la agenda pública futura.

En la Tabla N° 19 se resumen las principales características de la tipología de patrullaje policial, municipal-serenazgo y la modalidad integrada policía-serenazgo.

TABLA N° 19.- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA METODOLOGÍA Y ORGANIZACIÓN DEL PATRULLAJE POLICIAL, MUNICIPAL E INTEGRADO, DISTRITO DE LA VICTORIA, AÑO 2015

Características	Patrullaje policial	Patrullaje municipal	Patrullaje integrado
Modelo	Vigilancia preventiva, disuasiva y reactiva	Vigilancia preventiva, disuasiva y reactiva	Vigilancia preventiva, disuasiva y reactiva
Procesos	Reglamentos, Directivas y Planes de Operaciones	No cuenta con planes operativos	Plan de Patrullaje Integrado
Sectorización	16 Cuadrantes	19 Zonas	Por demarcación territorial comisarías
Comunicación	Tetra-integrado Unidades PNP	Radios analógicos no integrado al sistema PNP Video-vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> Serenazgo PNP-Celulares particulares
Coordinación	No se articula con otras Unidades Policiales, ni con la municipalidad	<ul style="list-style-type: none"> No se articula con el patrullaje policial Asignación de PNP a la Central Aló Victoria 	Frecuencia irregular
Dirección	Comisario	Subgerente de Serenazgo	Comisario-Subgerente de Serenazgo

Fuente: Elaboración propia

Se puede apreciar que el único punto de coincidencia es el modelo de patrullaje, cuyo enfoque es la vigilancia preventiva, disuasiva y reactiva. Luego en cuanto a equipamiento y procedimientos las características son totalmente dispares y heterogéneas. Asimismo, pese a existir una norma legal donde se precisa que la dirección técnica y operativa del patrullaje le corresponde al Comisario, esta no se cumple desarrollándose un proceso desarticulado, descoordinado e independiente.

Este modelo en si es un problema estructural que involucra una nueva visión del patrullaje policial, que se encuentra más relacionado con la contradicción entre el enfoque policial actual y el enfoque de policía comunitario, donde como refiere Fyfe: “las actividades policíacas orientadas a la comunidad representan un reto a las teorías convencionales sobre la efectividad de los métodos de patrullaje; es un intento por ofrecer una alternativa al patrullaje preventivo casual” (Fyfe, 1997:593).

Finalmente, el problema de la seguridad ciudadana no es únicamente responsabilidad policial, sino que compromete la participación de diferentes actores, sin embargo, su contribución en la implementación de la política pública

implica una dinámica de competencias y recursos que definirá la calidad del servicio que se brindará a la población. En el caso de estudio, observamos que las carencias logísticas y deficiencias en los mecanismos de coordinación limitan la implementación del servicio de patrullaje policial, del serenazgo y por ende del patrullaje integrado. Dichas características de falta de especialización, heterogeneidad de procedimientos y métodos, falta de definición de competencias y roles, desarticulación intrainstitucional policial e interinstitucional con el Serenazgo, conforme lo referido por Lahera (2004) no permite contar con una política de seguridad ciudadana de calidad, cuyas características no generan valor público.



CONCLUSIONES

“El que maneja es el sereno y el que opera es el policía, los dos deben trabajar en conjunto de lo contrario no llegamos a nada” (Gol 6, Sereno).

La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de La Victoria, así como la estructura de coordinación establecida entre las Comisarías y el Serenazgo distrital para la ejecución del patrullaje integrado, ha merecido especial atención por la complejidad del problema de la inseguridad existente en dicho distrito. Las entrevistas a los actores, la revisión de la teoría y el estado de la cuestión ha permitido identificar las características que presenta el patrullaje integrado, los escenarios de coordinación, las ventajas comparativas existentes y los nudos problemáticos que limitan su ejecución, hallazgos que describiré a continuación.

La problemática del distrito en materia de inseguridad es compleja y dada sus características de relevancia y notoriedad, como refiere Subirats (1992), reúne las condiciones para ser considerado como un problema público. Destaca el incremento de las denuncias en un 143% en el periodo comprendido del 2011 al 2015, con una prevalencia de los delitos contra el patrimonio (hurto y robo), lo que hace de La Victoria uno de los distritos más violentos y peligrosos de Lima Metropolitana.

El Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015 del distrito de La Victoria, se articula sistémicamente a la política pública nacional, cuyos lineamientos metodológicos y enfoque conceptual los establece el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. El patrullaje integrado se encuentra estipulado como actividad de carácter obligatoria por dicha política pública. El citado plan es uno de los escenarios formales de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y la Municipalidad distrital. Entre los años 2006 al 2013, en este escenario se han reportado inversiones en equipamiento e infraestructura para el serenazgo

distrital, lo que incluyó un Convenio de Cooperación con el Ministerio del Interior para la cesión de equipos de comunicaciones y la ejecución del patrullaje integrado local.

En mi evaluación sobre la ejecución del Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015, se ha encontrado que las actividades conjuntas programadas se han cumplido parcialmente. Se ha constatado el incumplimiento del diseño unificado del mapa del delito y de riesgo, debido a que los actores los formulan con metodología diferente lo que no permite su actualización en tiempo real. No se ha formulado el plan conjunto de patrullaje integrado que debe elaborarse entre los comisarios y la Gerencia de Seguridad Ciudadana, dado que se requiere según la norma de un convenio específico, y el suscrito con el gobierno municipal anterior no se encuentra vigente. Este vacío en el marco legal de cooperación limita la ejecución del patrullaje integrado, y justifica la ejecución del patrullaje policial y municipal de manera independiente y desarticulada de una estrategia integral de seguridad. Por otra parte, respecto a los operativos policiales integrados y acciones de fiscalización, se han logrado importantes logros, entre ellos, se destaca el programa de recuperación cerro El Pino y cerro San Cosme, lo que ha merecido el reconocimiento con el Premio de Buenas Prácticas de Seguridad Ciudadana 2015. Entre las factores que han intervenido para el incumplimiento de dicho plan, se tiene la rotación del cargo de gerente de seguridad ciudadana, se ha reportado el cambio de hasta cuatro funcionarios en el período 2015, asimismo, existe deficiencias en la gestión del presupuesto asignado a seguridad ciudadana, hasta diciembre 2015 no se había ejecutado el 28% del presupuesto, lo que representa S/. 1, 368,431.00 aproximadamente, una suma alta para un distrito con complejos problemas de seguridad.

En cuanto a la tipología de los servicios de patrullaje, se ha comprobado que las Comisarías del distrito de La Victoria (La Victoria, Apolo, San Cosme) desarrollan patrullaje de tipo motorizado, a pie, y en puestos fijos, que corresponden al nivel básico, existen otros niveles, especializado y de emergencia, que realizan otras Unidades policiales en el distrito. En cuanto al Serenazgo distrital desarrolla el patrullaje municipal de tipo motorizado, a pie,

con canes y en puestos fijos. Por otro lado, el patrullaje integrado policía-sereno, tiene una tipología que se vincula con la fuente de asignación del personal policial, que puede ser por contrato de servicios individualizados, por convenio con el municipio, por el programa Cuadrante Seguro o por la Comisaría, en los dos últimos casos sin costo para el municipio. En cuanto a la metodología utilizada, el patrullaje policial, municipal e integrado policía-sereno, responden al mismo enfoque doctrinario de prevención, disuasión y reacción, el mismo que se relaciona con la concepción tradicional de seguridad definido por Brotat (2015). Asimismo, se ha comprobado que no se viene aplicando la Guía Metodológica para el patrullaje local emitido por el Ministerio del Interior, se observa el uso de una metodología de sectorización diferente, mayormente basado en los recursos logísticos disponibles que en indicadores estandarizados, se utiliza de manera indistinta las denominaciones cuadrantes, zonas y sectores. No hay previsiones por rotación de vehículos, ni unidades de retén, lo que difiere de lo indicado en la doctrina y la descripción de producto que realizó el Ministerio de Economía y Finanzas (2014) en el programa presupuestal con articulación territorial.

Respecto a la organización del patrullaje, en el ámbito policial se ha comprobado que según sus normas institucionales funciona el sistema integral de patrullaje policial. En el caso del distrito las Comisarías tienen asignado 258 policías, lo que significa contar con un policía por cada 694 habitantes, indicador superior al promedio determinado por Naciones Unidas, asimismo, registra un ratio de 0.003 km² de patrullaje/policía. Sin embargo, discriminando los servicios no relacionados con el patrullaje y considerando un solo turno se tienen únicamente a 44 policías que brindan seguridad efectiva al distrito. Realizando un análisis más minucioso y luego de las visitas efectuadas a las Unidades policiales que realizan patrullaje en el distrito, se ha comprobado que en un turno están comprometidos 133 policías y 38 vehículos, cantidad que puede ser mayor por no haberse incluido a varias otras unidades. Pero la limitación sustancial es que los citados policías dependen de otras jefaturas y no de los comisarios, no existe una dirección técnica operativa única, ni responden a una estrategia distrital integral, sin embargo, se atañe a los comisarios la responsabilidad de la

seguridad del distrito. En el ámbito municipal, el Serenazgo tiene un sereno por cada 621 habitantes y un ratio de 0.03 km² de patrullaje, sin embargo, se ha comprobado que por turno están comprometidos 43 serenos y 12 vehículos para el patrullaje de diverso tipo.

En cuanto al patrullaje integrado policía-sereno, se ha demostrado que dicho servicio no tiene continuidad, debido principalmente al déficit de personal en las comisarías y al déficit del parque automotor del Serenazgo. Se comprobó que únicamente se encontraban involucrados 4 policías que son asignados por las comisarías y 4 vehículos, un vehículo del Serenazgo de Lima Metropolitana y 3 del Serenazgo de La Victoria. Asimismo, se verificó que el comisario no asume la conducción técnica del patrullaje integrado, por el contrario, se han establecido mecanismos informales de comunicación entre el comisario y los supervisores del serenazgo para la ejecución de operativos de prevención y fiscalización, mediante la socialización de contactos telefónicos. Por otro lado, se ha verificado que la demarcación territorial de las comisarías no corresponde a la demarcación política del distrito, lo que conlleva a la diferencia de zonas o cuadrantes de patrullaje, en el presente caso, una zona le corresponde a la Municipalidad de Lima y la otra al distrito de San Luis, ambas bajo responsabilidad de la comisaría PNP Apolo.

En cuanto a la dinámica del patrullaje integrado, se ha encontrado que este servicio no cuenta con cartillas funcionales que establezcan su dependencia, responsabilidades y competencias. No se ha regulado la intervención de los policías en zonas diferentes a su responsabilidad territorial. La diferencia de horario de servicio policial y del serenazgo, dificulta la ejecución del servicio por la frecuencia diferente de relevos y refrigerios. En cuanto al perfil del sereno municipal tiene limitaciones de competencia y facultades, su proceso de selección es débil, incluso tiene como requisito ser vecino del distrito, lo que ha conllevado a limitar el accionar operativo del Serenazgo y del patrullaje integrado. Por otro lado, si bien se ha comprobado que el parque automotor en ambos casos es deficitario, porque han cumplido su ciclo de operatividad y no se les ha realizado mantenimiento preventivo, en términos cuantitativos el

número de vehículos policiales triplica el número de vehículos que asigna el Serenazgo, sin embargo, la diferencia radica en que dichos vehículos dependen de siete jefaturas policiales y no obstante cumplir el servicio de patrullaje en una misma demarcación territorial, no se encuentran bajo el comando operativo de los comisarios. En cuanto al sistema de comunicaciones policial, este ha sido renovado al sistema troncalizado Tetra que se enlaza a un sistema Video Wall, en tanto el Serenazgo cuenta con un sistema analógico por ende no están integrados. Como un mecanismo de coordinación, se ha designado un policía de enlace en la Central de Serenazgo quien se encuentra premunido de una radio del sistema Tetra que mantiene enlace entre la comisaría, la Central de Emergencia 105 y el Serenazgo, sin embargo, no tiene competencia para movilizar recursos, ni tiene cartilla funcional. Por otro lado, el personal policial que asignan las comisarías para el patrullaje integrado no tiene afectado equipo de radio comunicación, por lo que hacen uso de sus teléfonos celulares particulares como un mecanismo informal de comunicación, esta situación pone en evidencia la poca coordinación y la limitada capacidad logística de ambas partes. Por otro lado, se ha comprobado que los procedimientos operativos son heterogéneos, no existen documentos de gestión operativa que defina los roles de participación y colaboración entre las comisarías y el serenazgo para la ejecución del patrullaje integrado, por tanto, no se cumple la normatividad emitida por el CONASEC, ni tampoco las directivas policiales que regulan estos servicios. Se ha verificado que los registros estadísticos no discriminan la producción del patrullaje integrado, sus reportes se integran a la producción independiente de la comisaría y del serenazgo, por ende, no se puede dimensionar su impacto en la seguridad ciudadana. Por otro lado se ha comprobado que las intervenciones del patrullaje integrado en casos de fiscalización municipal no se encuentran debidamente reguladas, el policía no las considera como de competencia policial. En este sentido, como precisa Lahera (2004), la política pública de seguridad ciudadana distrital no reúne las condiciones de calidad para generar valor público.

Otro de los hallazgos más relevantes de la investigación, se relaciona con la inequitativa distribución de los recursos tanto policiales como municipales en la jurisdicción del distrito. Se ha encontrado que las cámaras de video vigilancia, así como la ubicación de los servicios de patrullaje tanto policial como municipal se orientan a focalizarse en el damero de Gamarra, en desmedro de otras zonas del distrito. En este caso, asumiendo la concepción de cohesión social de Dammert (2012) para mejorar la calidad del servicio de patrullaje en el distrito se tiene que mejorar la coordinación interinstitucional e incluir las zonas no atendidas, sin descuidar las acciones preventivas y de control respectivas.

Las evidencias y hallazgos encontrados durante la investigación permiten confirmar la hipótesis de estudio, concluyendo que el patrullaje integrado se ha desarrollado de forma desarticulada, con procedimientos heterogéneos, sin planes operativos, ni cartillas funcionales, déficit en cuanto a recursos humanos y logísticos, falta de una estrategia integral de seguridad, falta de definición de competencias exclusivas y cooperativas, influencia de grupos sociales de presión, lo que no ha permitido darle continuidad y sostenibilidad a las metas y objetivos del plan distrital de seguridad ciudadana del distrito de La Victoria.

Por otro lado, el presente caso de estudio si bien no permite llevarnos a generalizaciones, brinda información real y objetiva sobre la problemática de la seguridad desde la dimensión de la gestión de las políticas públicas, donde se aprecia que la decisión política y el diseño de la política tiene limitaciones en su implementación por debilidades en la estructura de coordinación de los actores comprometidos, debido a la falta de definición de competencias y roles, así como de la carencia de una estrategia integral de seguridad que provea valor público al servicio que brinda la institución policial y los gobiernos subnacionales.

Otro aporte del estudio, es la comprobación del modelo tradicional imperante en el patrullaje policial que se relaciona con la descripción de Brotat (2002) y la UNODC (2013), lo que genera el planteamiento de analizar y proponer un nuevo modelo de servicio policial basado en el enfoque de policía

comunitario, tal como lo plantea Fyfe (1997) y que sería una alternativa de transformación estructural del servicio policial peruano.

Finalmente, a partir del hallazgo de la focalización de los servicios de seguridad en el damero de Gamarra, se propone investigar la influencia de los grupos sociales en el proceso de formulación de las políticas públicas locales de seguridad ciudadana.



Bibliografía

ACERO, H

2009 Experiencias exitosas de gestión municipal de seguridad ciudadana, Revista Análisis Político, pag. 109-128

ACUERDO NACIONAL

2012 31 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional del Perú
<http://www.acuerdonacional.gob.pe>

ARIAS, P; ROSADA, H y FABIAN, M

2012 Reformas policiales en América Latina, principios y lineamientos progresistas. Bogotá. Programa de Cooperación en Seguridad Regional

BARDACH, E

1993 Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar, Políticas Públicas y Agenda de Gobierno (pag. 215-230) México

1998 Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México, CIDE

BLUME, Aldo

2010 Informe jurídico “Marco legal de la articulación de la PNP y el Serenazgo”: Necesidad de desarrollo del artículo 197° de la Constitución, Instituto de Defensa Legal, Lima

<http://seguridadidl.org.pe/noticias/informe-jur%C3%ADdico-%E2%80%9Cmarco-legal-de-la-articulaci%C3%B3n-de-la-polic%C3%ADa-nacional-y-el-serenazgo>

BROTAT, Ricard

2002 “Un concepto de seguridad ciudadana” 14 de agosto de 2015.
<http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/>

CAMAÑEZ, Domingo, SOLERES, Jesús, y VILARO, Xavier.

1994 Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un Sistema de Seguridad Pública. Madrid: Ed. Universidad Complutense

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

2010 Plan Perú 2021, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, CEPLAN, Lima.

COSTA, Gino y ROMERO, Carlos

2011 Respuestas a la inseguridad en Lima. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 36,54.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2002 Ley N° 27680. Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre descentralización. Lima 7 de marzo 2002.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/\\$FILE/L27680.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/$FILE/L27680.pdf)

2003 Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. 26 de mayo 2003

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B7C2/\\$FILE/27972.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B7C2/$FILE/27972.pdf)

2012 Decreto Legislativo N° 1148. Ley de la Policía Nacional del Perú. Lima 12 de diciembre del 2012

https://www.pnp.gob.pe/reforma/images/DL.1148-LEY_PNP.pdf

2003 Ley N° 279333 del 11 de febrero 2003, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

COMISION NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS

2006 Diagnostico local participativo del consumo de drogas del distrito de La Victoria, CICAD-OEA

http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/savia/PDF/diagnosticofinal/Diagnostico_Final_Victoria.pdf

DAMMERT, L

2012 Seguridad Ciudadana y cohesión social en América Latina, Barcelona, Oficina de Coordinación y Orientación-OCD

FRÜHLING, Hugo

2009 Cambio e innovación en la policía latinoamericana. Una nueva mirada a la reforma policial. Santiago de Chile. Congreso mundial de Ciencia Política

FYFE, James, GREENE, Jack, Walhs, William, Wilson, O y McLaren, Roy
1997 Administración de Policía, Ed. MacGraw-Hill, México.

GHYMERS, C.

2005 Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL.

HERNANDEZ, Jorge

2012 Tesis: Los espacios de coordinación para el fortalecimiento de la preparación para casos de desastre: Los casos de la Municipalidad

Metropolitana de Lima y la Red Humanitaria Nacional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2014 Una Mirada a Lima Metropolitana.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib168/libro.pdf

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
2013 Informe Anual 2013: Crisis política, temores y acciones de esperanza

<http://www.idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/Informe%20Seguridad%20Ciudadana%202013.%20IDL.pdf>

LA ROSA, Javier, SALAZAR, Jimena, y ZAVALA, Zarela.
2008 Acceso a la justicia y seguridad ciudadana: Un balance de los Juzgados de Paz Letrados en Comisarías. Lima: Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica.

LAHERA, Eugenio

1993 Papel del Estado y reforma de la gestión pública, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/19134/S9300161_es.pdf?sequence=1

2004 Políticas y política pública, Santiago de Chile, Naciones Unidas

2008 Introducción a las políticas públicas, Brevarios del Fondo de Cultura Económica, Chile

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
2013 Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal-EDEP Seguridad Ciudadana-Policía Nacional del Perú. Lima: Dirección General de Presupuesto.

2014 Programas Presupuestales con articulación territorial, Guía Informativa para el Proceso Presupuestario, Lima

MINISTERIO DE INTERIOR-CONASEC
2003 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2003, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima

2006 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2006, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima

- 2006-aPlan Nacional de Seguridad Ciudadana 2007, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2008 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2008, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2008-aPlan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2009 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2010, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2010 Plan Operativo Nacional de Seguridad Ciudadana 2011, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2011 Plan Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2012, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2013 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, Lima
- 2014 RM. N° 1168-2014-IN/PNP del 25 de noviembre 2014. Aprobando la guía metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las comisarías de la Policía Nacional del Perú y guía para la orientación metodológica para patrullaje por sector en los gobiernos locales, instrumentos que permitan mejorar la seguridad ciudadana.
- <http://conasec.mininter.gob.pe/contenidos/userfiles/files/RM%201168%20-%202014%20IN%20PNP%20GUIAS%20METODOLOGICAS%20PNP.pdf>
- 2015 RM. N° 010-2015-IN del 9 enero de 2015. Aprueba Directiva N° 01-2015-IN establece los lineamientos metodológicos para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los planes locales de seguridad ciudadana
- 2015 Observatorio de seguridad ciudadana, Ficha Informativa N° 15, Distrito de La Victoria
- <http://conasec.mininter.gob.pe/obnasec/pdfs/Nro.01-DistritoLaVictoria.pdf>
- 2013 Resolución Ministerial N° 1792-2013-IN del 10 diciembre 2013. Directiva N° 22-2013-IN “Normas y procedimientos para la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de convenios de cooperación con el Sector Interior”
- https://www.mininter.gob.pe/userfiles/RM_Nro_1792-2013-IN.pdf
- MONTECINOS, Egon

2007 Límites del enfoque de las Políticas Públicas para definir un "Problema Público". Cuadernos de Administración, 323-335.

MORAN, Pedro

2013 Formas de patrullaje policial y seguridad ciudadana en el distrito de Surco, Escuela Superior de Policía, III Programa de Maestría en Administración y Ciencias Policiales, Lima

MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA

2011 Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad La Victoria

2014 Memoria Anual 2014

www.munilavictoria.gob.pe/portal/pdf.memoria2014.pdf

2012 Plan de Desarrollo Institucional 2012-2015, aprobado con acuerdo de Consejo N° 019-2012/MLV del 13 de marzo 2012

2015-a Ordenanza Municipal N° 212-2015/MDLV, Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015

www.munilavictoria.gob.pe/pdf/ordenanzas/or_212-15.pdf

ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS

2010 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Salvador, Brasil, 12 a 12 abril de 2010

https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050611s.pdf

2013 Manual de Capacitación sobre vigilancia en el espacio urbano, Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC), Nueva York

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_PolicingUrbanSpaces_ESP_LR_final_online_version.pdf

OBSERVATORIO LIMA COMO VAMOS

2013 Evaluando la gestión en Lima, Cuarto Informe de Resultados sobre calidad de vida, Lima

<http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2015/01/InformeEvaluandoLima2013.pdf>

2014 Encuesta Lima cómo vamos, quinto informe de percepción sobre calidad de vida, Lima.

<http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2015/01/EncuestaLimaComoVamos2014.pdf>

POLICIA NACIONAL DEL PERU

2012 Manual de Procedimientos Operativos de la Policía Nacional del Perú

2013 Manual de Adiestramiento Básico Policial, RD N° 407-2013-DIRGEN/EMG

2015 Plan de Operaciones N° 121- REGION POLICIAL-LIMA/JEM-OFIPLO
“Patrullaje Local Integrado-2015” del 8 de abril 2015

2015 Orden de Operaciones N° 39- REGION POLICIAL-LIMA/DIVTER CENTRO
2/CLV-OPI “Patrullaje Local Integrado La Victoria -2015” del 8 de junio 2015

2015 Plan de Operaciones N° 229- REGION POLICIAL-LIMA/JEM-OFIPLO
“Patrullaje integral por sectores y rutas-2015” del 22 de julio 2015

2015 Directiva N° 03-13-2015-DIRGEN-PNP/EMG-DIRASOPE-B 16 junio de
2015. Establece procedimientos para el desarrollo y consolidación del servicio
de patrullaje integrado en la Policía Nacional del Perú y los gobiernos locales

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

2015 Guía para el registro y el citado de fuentes, Lima

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo N° 1057 del 27 junio de 2008. Regula el régimen especial de
contratación administrativa de servicios

<http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/ogaj/archivos/DL-1057.pdf>

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2013 Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnostico y propuestas para
América Latina, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Panamá:
PNUD

REPETTO, F y FERNANDEZ, J

2012 Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, Buenos Aires:
CIPREC y UNICEF

SANCHEZ, Alberto

2013 “Plan de Seguridad en el Damero “A” de Gamarra”. Ponencia en el
Congreso de la República, Lima

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/GruposTrabajo/2011/grupoSegCiud.nsf/pubcfoto/2AEEF0AEECAD7D5005257B8F007BA6E9/\\$FILE/ACALVICTORIA.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/GruposTrabajo/2011/grupoSegCiud.nsf/pubcfoto/2AEEF0AEECAD7D5005257B8F007BA6E9/$FILE/ACALVICTORIA.PDF).

SUBIRATS, J

1992 Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid,
Ministerio para las administraciones públicas

TAMAYO, M.

1997 El análisis de las políticas públicas en La nueva Administración Pública de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo. Madrid: Alianza Universidad.

WEISBURD, David y TELEP, Cody

2014 Policía y micro-geografía del crimen. Evaluaciones científicas acerca de la eficacia de vigilar puntos calientes y lugares. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica N° #IDB-TN-630,

Referencias páginas web

Canal N

2015 Reportaje “Comerciantes de Gamarra exigen mayor seguridad policial, 8 de mayo 2015.

<http://canaln.pe/actualidad/comerciantes-gamarra-exigen-mayor-seguridad-policial-n180614>

Municipalidad de La Victoria

2015 Convocatoria de trabajo de serenazgo

<http://www.convocatoriasdetrabajo.com/oferta-de-empleo-100-Serenos-a-Pie-municipalidad-de-la-victoria-abril-2015-2597.html>

Policía Nacional del Perú

2015 Central de Emergencia 105

<http://regpol-lima.pe/105-2/>

<http://elperiodico.pe/2013/06/25/nueva-central-de-emergencia-105-de-la-policia-nacional/>

.