

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“EN BUSCA DE SEGURIDAD: La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Arequipa: caso distrito de Socabaya”

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

Autor

Wuilber Mendoza Aparicio

Asesora

Mercedes Crisóstomo Meza

Lima – Perú

2016

*A la memoria de Blanca Rosa,
mi madre (q.e.p.d.)*

*Con profundo amor
a María,
mi esposa y compañera de toda la vida.*

*A Diego y Ángela,
mis hijos
la fuerza que me impulsa ir adelante.*



AGRADECIMIENTOS

A la Pontificia Universidad Católica del Perú, por darme la oportunidad de estudiar <política>. *La ciencia de las relaciones entre los seres humanos, donde convergen, se relacionan y colaboran para establecer las leyes y reglas de convivencia, con las cuales buscamos el orden y la justicia social.* La Maestría en Ciencia Política y Gobierno me abre ese camino.

Agradezco a todos los docentes de la Maestría por sus enseñanzas, mi recuerdo eterno a Henry Pease; a Sinesio López por su compromiso, a Jaris Mujica que me introdujo en el tema, y a Carlos Alza por su sapiencia. Un agradecimiento especial a la Magister Mercedes Crisóstomo Meza, mi asesora de tesis que sin sus observaciones y consejos hoy no sería realidad este trabajo de investigación.

Agradezco a los miembros del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana del distrito de Socabaya, por su tiempo y apoyo en las entrevistas y el trabajo de campo. A Cesar Bazán coordinador de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal IDL, por su desinteresado apoyo e información.

Agradezco a mi esposa María y a mis hijos Diego y Ángela, por haber soportado estos años mi dedicación a la maestría y haberme prestado su tiempo, que como padre me correspondía darles.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPITULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS, ENFOQUES Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	
1.1 Marco teórico sobre políticas públicas y seguridad ciudadana.....	14
1.1.1 Políticas públicas.....	14
1.1.2 Seguridad ciudadana.....	18
1.1.3 Una aproximación al concepto de seguridad ciudadana.....	20
1.1.4 Políticas públicas de seguridad ciudadana.....	22
1.2 Gestión de una política pública de seguridad ciudadana.....	26
1.3 El territorio: la estructura del espacio público como zona de intervención de políticas públicas de seguridad ciudadana.....	30
1.4 Los derechos humanos: La seguridad ciudadana con rostro humano.....	32
CAPITULO II: POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	
2.1 Análisis de Políticas y experiencias de seguridad ciudadana en América Latina.....	37
2.1.1 Cambio e innovación en la policía: el caso de la Policía Comunitaria	38
2.1.2 Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuesta para América Latina.....	43
2.2 Política Pública de seguridad ciudadana en el Perú.....	46
2.3 Marco normativo e institucional	49

CAPITULO III: EL CODISEC: CÉLULA BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL SEGURIDAD CIUDADANA.....	52
3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.....	53
3.1.1 Estructura y funciones del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.....	54
3.2 El territorio: ámbito de intervención del CODISEC – Socabaya.....	60
3.2.1 Socabaya: contexto, diagnóstico y potencialidades.....	61
3.3 Estructura y creación del CODISEC – Socabaya.....	67
3.3.1 Proyecto de creación seguridad ciudadana.....	68
 CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA: LOS ROLES DEL CODISEC.....	 75
4.1 Gestación y gestión de la política pública local de seguridad ciudadana..	77
4.1.1 Primer momento: Gestación del CODISEC.....	77
4.1.2 Segundo momento: Gestión del CODISEC.....	82
4.2 Fortalecer la Institucionalidad del Estado: El rol del Gobierno Local.....	84
4.3 ¿Actor principal o secundario?: El rol de la Policía Nacional.....	92
4.4 La participación ciudadana: El rol de la Sociedad Civil.....	99
4.5 Resultados del proceso de implementación de la política local de seguridad ciudadana	102
4.6 Limitaciones y dificultades en la gestión del CODISEC.....	105
CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFÍA.....	110
ANEXOS.....	114

INTRODUCCIÓN

*“PARTIMOS DE LA SIGUIENTE PREMISA:
La seguridad ciudadana es un derecho humano pésimamente distribuido.
Sus patrones siguen los de la distribución del ingreso en el Perú:
quienes cuentan con mucho dinero tienen, por lo general,
mucha seguridad; quienes tienen poco,
disfrutan de poca seguridad; y
quienes nada tienen,
de ninguna”¹*

En los últimos años los países de América Latina muestran mejores condiciones económicas, sociales y políticas, con democracias más estables y menos pobreza. Sin embargo, pese a estos avances la mayoría de estos países muestran un flanco débil, el incremento de la violencia, el crimen y la inseguridad. La manifestación de la percepción de inseguridad de la población se *siente en las calles*, y se verifica a través de los indicadores de inseguridad ciudadana que los países asimilan con preocupante apertura dialógica entre el Estado y los afectados. Estas, de acuerdo al último estudio de opinión del Latinobarómetro², están alcanzando cifras preocupantes y alarmantes en los países de la región. El Perú no es ajeno a esta dualidad contradictoria de bonanza económica y problemas de inseguridad socio-político que ha obligado al Estado a diseñar *estrategias públicas* para dar solución a esta problemática.

El problema de la inseguridad crece en el país. El Perú el 2012 ha evidenciado un 48.6 % de percepción de inseguridad según el Barómetro de las

¹ (...) *Tal es la realidad, que no por serla es menos cruel. Porque si bien el crimen o la violencia pueden herir y devastar a cualquier ser humano, para los más pobres el delito constituye con frecuencia una confiscación de los esfuerzos de toda la vida, una condena a perder el fruto del trabajo de años y, en ocasiones, la diferencia entre comer y no comer, entre curarse y no curarse. Entre vivir y morir.* Párrafo de inicio en la Introducción del libro *“LA FUERZA DE TODOS: Conquista de la seguridad ciudadana en Villa El Salvador”* Instituto de Defensa Legal IDL. Lima 2009.

² La Corporación Latinobarometro, es una ONG con sede en Santiago de Chile, realiza estudios de opinión pública en 18 países de América Latina. Investiga sobre el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto. Resalta en los estudios del 2012, que la delincuencia/seguridad pública es el problema más importante a resolver por estos países.

Américas y se encontraba dentro de los once países que consideraban a la delincuencia como su principal problema. En el 2013 bajo la consideración de la misma fuente, el Perú fue el tercer país en reafirmar a éste como su principal problema.

El Estado peruano dentro del rol que le corresponde con el fin de atender esta problemática nacional, diseña e implementa políticas públicas de seguridad ciudadana dentro del marco del *Acuerdo Nacional*³. En el periodo del ex presidente Alejandro Toledo se publican 31 *Políticas de Estado* y dentro de éstas, la séptima política pública hace referencia directa a la seguridad ciudadana⁴.

Con el fin de viabilizar esta política de Estado relacionada a la seguridad ciudadana, el Gobierno en el 2003 promulga la ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Esta ley como toda norma jurídica tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las políticas públicas con participación de las entidades del Estado. Esta participación compromete a las diferentes instituciones públicas, privadas y resalta la participación de la sociedad civil organizada a través de las juntas vecinales. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se constituye a partir de ese momento en el órgano responsable encargado de asegurar el cumplimiento de la implementación de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en el país. Norma y regula las responsabilidades del Estado en sus tres niveles de gobierno: el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

El presente trabajo de investigación, “La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Arequipa: caso distrito de Socabaya”, se enmarca en el análisis de esta problemática. La ley reconoce el rol protagónico de

³ El Acuerdo Nacional, espacio de consenso y concertación de las principales fuerzas políticas del país, fue suscrito en febrero del 2002 siendo presidente de la Republica Alejandro Toledo. Establece 31 Políticas de Estado divididos en cuatro Objetivos Estratégicos: Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho; Desarrollo con Equidad y Justicia Social; Promoción de la Competitividad del País y Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

⁴ El primer Objetivo Estratégico denominado, *Democracia y Estado de Derecho*, contiene 9 políticas públicas. La séptima Política de Estado de este objetivo estratégico es, “la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana”, tema central del presente trabajo de investigación.

los gobiernos locales en la formulación y conducción de la política pública de seguridad ciudadana en el nivel más básico del sistema. Por lo tanto, la investigación ha implicado un análisis sobre los problemas, las causas o factores de riesgo que expliquen el incremento de la inseguridad ciudadana y la violencia en el distrito de Socabaya.

Planteamiento Metodológico

El trabajo de investigación plantea como interrogante general ¿Cuáles son los resultados de la implementación de las *políticas públicas* de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya? Colateralmente se esboza las siguientes preguntas específicas: ¿Cómo se ha implementado la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya? ¿Cómo está estructurado el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) en la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya?

Ante estas interrogantes, se plantea como Objetivo General “Analizar los resultados de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya”, y como objetivos específicos: (i) Comprender y describir la estructura de funcionamiento del CODISEC en la implementación de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en Socabaya y (ii) Determinar los problemas de organización y participación de los principales actores del CODISEC y determinar el grado de institucionalización de estos.

El análisis de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el país, es un tema que aún no ha sido extensamente desarrollado, son pocos los trabajos de investigación efectuados sobre este tema. Por ello, el presente trabajo de investigación nos plantea una metodología de análisis diferente, al desarrollar un estudio cualitativo sobre la experiencia de seguridad ciudadana implementada en el distrito de Socabaya. Además, la investigación nos proyecta la siguiente hipótesis: “La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya es deficiente, debido a factores internos y externos relacionados a una confusa normatividad de la ley y la débil

institucionalización entre los principales actores del sistema nacional de seguridad ciudadana”. Los factores internos se refieren a las relaciones internas entre los miembros del CODISEC y el deficiente conocimiento de la normatividad por parte ellos y los factores externos, a los procesos de socialización e implementación de la política pública de seguridad ciudadana por parte del Estado en sus tres niveles de gobierno.

En consecuencia, para investigar el proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya, ha sido necesario primero, identificar a los principales actores y luego aplicar la metodología cualitativa. Para ello aplicamos técnicas específicas de recolección de información como: entrevistas semi-estructuradas a los principales actores del CODISEC, revisión y análisis de fuentes secundarias de información (libros de actas del comité, informes del secretario técnico, tesis relacionados a la materia de investigación). En resumen, se tiene un total de 18 entrevistas⁵.

Las entrevistas realizadas constituyen el eje del diseño metodológico de la investigación, por lo tanto, la selección de los entrevistados responde a la siguiente composición: a) 8 miembros del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana b) 2 secretarios técnicos c) 4 coordinadores de juntas vecinales d) 2 miembros de la Policía Nacional de la Oficina de Participación Ciudadana e) una entrevista al especialista responsable de la formulación del proyecto⁶ y f) una entrevista a un especialista de una organización especializada en temas de seguridad ciudadana⁷. Los entrevistados han accedido a ser nombrados en la tesis, salvo los casos que se pone en forma genérica.

El autor de este trabajo de investigación ejerció el cargo de alcalde de este distrito en el periodo 2007-2014. Este hecho permitió tener información de primera fuente y acceder a las personas directamente involucradas con la implementación

⁵ Entrevistas programadas en el diseño metodológico del trabajo de investigación. Ver anexos.

⁶ Entrevista al Com. (r) Oscar Cáceres, responsable de la formulación del proyecto de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya en el año 2007.

⁷ Entrevista a Cesar Bazán. Coordinador del Instituto de Defensa Legal (IDL) en Seguridad Ciudadana (2013).

de esta política pública; sin embargo, se evidenció también algunas dificultades en el proceso de investigación como el sesgo natural que se tiene de ser la autoridad responsable de este distrito y al mismo tiempo el autor del estudio de investigación. Se presenta también el riesgo de parcialización en la respuesta de los entrevistados por ser la autoridad quien los entrevista, bajo esta consideración se han tomado las estrategias necesarias para superar estas restricciones.

Al haber identificado estas debilidades o riesgos de la investigación, en el proceso se ha implementado las siguientes estrategias: Esfuerzo por mantener la imparcialidad y mostrar los aspectos positivos y negativos de la investigación con objetividad. Durante las entrevistas se advirtió a los entrevistados la pertinencia de mantener la rectitud y probidad de las respuestas a fin de evitar el sesgo planteado y se ha buscado la pluralidad y el acceso a todas las fuentes de información dentro del contexto distrital.

La tesis se divide en cuatro capítulos. El primero desarrolla el marco teórico o marco conceptual que contiene un conjunto de premisas y proposiciones que dan el sustento teórico al problema de investigación. Se desarrollan los conceptos y enfoques teóricos con respecto a políticas públicas de seguridad ciudadana. Además, se analiza y desarrolla la gestión de las políticas públicas de seguridad ciudadana dentro de dos enfoques: el enfoque del “territorio” como zona de intervención y el enfoque de “Derechos Humanos” como nuevo enfoque de intervención en seguridad ciudadana.

El segundo capítulo está referido al estado de la cuestión. Aquí planteo un análisis más profundo y extenso de investigaciones y experiencias exitosas desarrolladas sobre seguridad ciudadana en países latinoamericanos y por supuesto la experiencia nacional. Este análisis ha servido para interpretar y desarrollar los capítulos tres y cuatro que responden a los dos objetivos del trabajo de investigación. Un caso particular a resaltar es el caso de la “Policía Comunitaria”, implementada inicialmente en Colombia y que como consecuencia de haber sido considerada una experiencia exitosa, ha sido replicada en muchos países latinoamericanos incluido el Perú, y segundo, el análisis de la

implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana dentro del enfoque de Derechos Humanos en países de Latinoamérica.

El tercer capítulo está referido a la respuesta que requiere el primer Objetivo Específico. Se analiza extensa y detalladamente la ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y su Reglamento. Esta ley es la herramienta que el Estado peruano diseña para implementar la política pública de seguridad ciudadana en el país. Se analiza y desarrolla la estructura del SINASEC y todos sus componentes incluido la célula básica del sistema, que es el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) de Socabaya.

El cuarto capítulo está referido a un análisis más profundo de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el país en su nivel más básico. El análisis de los roles que cumplen los tres actores más importantes del sistema: la institucionalidad del gobierno local, el rol de la Policía Nacional y la participación ciudadana, es decir el rol que cumple la sociedad civil organizada a través de las juntas vecinales. Analizar el actuar de los tres actores más importantes del sistema significa, analizar y evaluar las acciones de la autoridad municipal, sus decisiones políticas, y su estrategia de implementación; analizar la estructura organizativa, funcional y doctrinal de la institución policial y finalmente analizar el grado de institucionalidad alcanzado por las organizaciones de base representadas por las juntas vecinales.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación. Los resultados de la investigación permiten responder a las preguntas, objetivos e hipótesis que la investigación ha planteado. Estas, nos dan a conocer los procesos y resultados que se han dado en esta jurisdicción distrital, producto de la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. No busca cuestionar la ley del sistema nacional de seguridad ciudadana, sino más bien identificar los puntos débiles que ha tenido hasta la fecha, en el proceso de la implementación de estas políticas públicas a nivel de los gobiernos locales en el Perú.

CAPITULO I: POLÍTICAS PÚBLICAS, ENFOQUES Y CONCEPTOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

No hay que olvidar, que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia, Por el contrario requieren de una política que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados al aumento de las problemáticas de seguridad ciudadana.

Claudia Gomez Rojas.
Elementos para la construcción de políticas públicas de S.C.

Informes y estudios especializados en el tema de seguridad ciudadana, dan cuenta que los índices de inseguridad de los países de Latinoamérica se han incrementado considerablemente en las últimas décadas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como órgano especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA), elabora informes anuales sobre los índices de inseguridad y formula recomendaciones a los estados miembros y a la sociedad civil sobre la implementación efectiva de las normas y principios internacionales de derechos humanos; esto con el fin de mejorar la seguridad ciudadana y la democracia en las Américas⁸.

Teniendo como marco los problemas de inseguridad, los países de Latinoamérica han implementado estrategias de lucha contra la delincuencia, dentro de estas estrategias está el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana. En tal sentido, los conceptos sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana constituyen una categoría de análisis que debe ser abordado de una manera detallada, pues este es un aspecto central de la

⁸ “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA (2009). Este informe fue aprobado el 31 de diciembre de 2009, establece que los países de la región, presentan hoy algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo. Además señala que el Estado a través de sus estamentos institucionales como el Poder Judicial, el Ministerio Público y los gobiernos subnacionales no han desarrollado las capacidades necesarias para responder eficazmente a estas demandas.

agenda pública que debe responder a las necesidades de los ciudadanos en relación con las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad.

La seguridad ciudadana, ha sido catalogada por los organismos especializados como un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal; por lo tanto, este debe ser abordado de una manera multisectorial e interinstitucional a través de políticas públicas. Bajo este contexto, la seguridad ciudadana en el Perú también se ha constituido en una de las principales demandas de la ciudadanía. Con el fin de atender esta demanda, el Estado en los últimos veinte años ha abordado este problema de diferentes maneras. Para cumplir con esta responsabilidad el Gobierno de Toledo (2001-2005), diseña políticas públicas de seguridad ciudadana dentro del marco del *Acuerdo Nacional*⁹ con el fin de atender esta problemática.

A continuación presento los aportes principales con el fundamento teórico que permitirá analizar el proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el país, y por consiguiente los resultados de su implementación a través de sus tres niveles de gobierno. Consecuentemente, el análisis que se desarrolla sobre los conceptos y enfoques sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, tienen una coherencia e hilaridad metodológica ordenada que permiten abordar la problemática en cuestión con un nivel de conocimiento adecuado que facilita la comprensión del trabajo de investigación.

Bajo esta premisa metodológica, se desarrolla en primer término, un estudio detallado de los conceptos y enfoques de *políticas públicas*, conceptos y enfoques sobre *seguridad ciudadana* y a partir de estos, se estructura una definición de *políticas públicas de seguridad ciudadana*. Siendo éste el tema central de la investigación, en un capítulo posterior se analiza las experiencias sobre la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el país y

⁹ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo en un acto solemne en Palacio de Gobierno, el 22 de julio de 2002, bajo el mandato del entonces Presidente de la República Alejandro Toledo.

en escenarios territoriales similares al nuestro. Específicamente la experiencia de los países latinoamericanos que mejor han desarrollado el tema de seguridad ciudadana en el continente.

1.1 Marco teórico sobre políticas públicas y seguridad ciudadana

En las dos últimas décadas varios países latinoamericanos han diseñado e implementado políticas públicas de seguridad ciudadana. Estudios e investigaciones académicas han analizado en extenso la coherencia y efectividad de dichas políticas, esta información pone en tapete y evidencia debilidades institucionales en algunos casos y en otros resalta la coherencia del proceso de su implementación. Un trabajo de tesis que no esté basado en investigaciones previas, o en una base teórica sólida, carece del sustento académico necesario para abordar el tema en cuestión. Por ello a continuación se desarrolla el análisis teórico de estos conceptos que a la postre servirán como sustento articulador de todo el trabajo de investigación.

1.1.1 Políticas públicas

Desde el principio, antes incluso de que el término política hubiera nacido en Grecia el hombre ha sido considerado un animal político, hasta el punto de que uno de los rasgos definitorios de lo humano es precisamente, su condición de político y su necesidad de organizar la vida en sociedad. Y lo que se juega en la política no es solo, pese a lo que pudiera parecer en los tiempos que corren, un reparto de cargos o prebendas, o ni siquiera el poder, sino la regulación de las reglas de convivencia, la vida en común de todos¹⁰.

La teoría sobre políticas públicas es vasta, sin embargo centraré mi análisis en el desarrollo académico de: Limdblom (1991), Lahera (2002), Subirats (2008) y Alza (2011). Autores académicos que han tratado extensamente este tema y cada quien individualmente ha definido su posición acentuando algún factor en particular de las políticas públicas.

¹⁰ Ben Dupré, (2011). En "50 cosas que hay que saber sobre política". Editorial Planeta. Barcelona.

Existen muchas definiciones de política pública, en este análisis encontramos muchas similitudes que de una manera más extensa o más precisa abordan el tema de políticas públicas. Para Subirats por ejemplo, académico que más extensamente a tratado este tema, nos dice que Política Pública es un concepto relativamente nuevo, que se introdujo en las ciencias políticas y administrativas europeas a principios del año 1970, como traducción literal del término “*public policy*”, este término nos indica, tiene diferencia con el término “política” (<<*politics*>>), término con el cual en la época se definían las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales, que tienen en su finalidad participar y acceder al poder legislativo y gubernamental en el marco de las reglas constitucionales e institucionales (Subirats 2008: 35).

Tal como afirma este autor “no es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas”. Este término era utilizado frecuentemente acompañado con una calificación del sector o actividad en el cual se planteaba una intervención del estado (por ejemplo, “política energética, “política agrícola”, política urbana”) (Subirats 2008: 35).

Existen muchas definiciones de política pública, en este análisis encontramos muchas similitudes que de una manera extensa o precisa abordan el tema de políticas públicas. En el análisis que realiza Subirats sobre los conceptos de políticas públicas, hace referencia a Thoening¹¹ que en los años 1980, había identificado por lo menos cuarenta definiciones sobre el tema, no es la intención de esta tesis reproducir estas definiciones; pero si podemos concluir que todas tienden a acentuar algún factor, sean los actores investidos de poderes públicos, sean los problemas públicos a resolver o sean las soluciones estatales adoptadas.

¹¹ (Thoening, 1985:3), hace referencia a conceptos de políticas públicas como: “Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972:18 y 1984:1). “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Thoening, 1985:6, Mény y Thoening, 1989:130). “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995:7).

Por lo tanto, concordando con Subirats que se requiere construir una definición operacional para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina, se propone la siguiente definición que es amplia y completa y que contempla todos los componentes antes enunciados. Se define como política pública a:

Una serie de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats 2008: 36)

Como se ve, en esta definición se contextualiza la participación de grupos sociales que representan a una población (público) y que se beneficiarán con la solución a un problema dado (problema público) mediante decisiones complejas y acciones que emergen de los actores públicos (política pública).

Eugenio Lahera por su parte, inicia su definición ensayando una diferencia conceptual entre *la* <política> y *las* <políticas públicas> manifestando en su análisis que son entidades diferentes, pero que de una u otra manera ambas se influyen de manera recíproca, buscándose ambas en la *opacidad del sistema político*. Hay un aspecto que es importante tomar en cuenta en su definición, y es que afirma que las políticas públicas corresponden a plantear soluciones específicas de como se manejan los asuntos públicos (Lahera 2004).

Charles Lindblon, inspirador de la corriente llamada el incrementalismo, más bien desarrolla su teoría en el proceso para la formulación y evaluación de políticas públicas. Plantea tres fases bien diferenciadas: Primero indica, se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda pública las decisiones del gobierno, a esta fase le llama la “Fase pre-decisional”, luego se estudia cómo

la gente plantea los temas para la acción, como los actores gubernamentales en sus diferentes niveles de decisión implementan las decisiones; a esta fase le llama la “Fase decisional” y finalmente, como se evalúan las políticas; a esta fase la llama la “Fase de implementación y evaluación” (Lindblom 1991)¹².

Carlos Alza, en un análisis práctico basado en la experiencia desarrollada en el sector público nacional, expresa una genuina observación en el sentido que las políticas públicas, muchas veces suelen confundirse con los instrumentos que operativizan estas políticas públicas. En consecuencia nos dice, “no podemos definir como políticas públicas solo a las leyes, planes, directivas, actas de acuerdos o presupuestos”. Estos en el concepto de Alza “son instrumentos, que pueden ser de tipo aspiracional, operacional u organizativo; es decir los instrumentos que operativizan las políticas expresan respectivamente y de manera formal una decisión sobre el que hacer, como hacerlo y quien lo hará” (Alza 2011).

Sin embargo, además de esta disquisición aclaratoria entre políticas públicas e instrumentos de política, nos propone un concepto resumido de políticas públicas, lo define así:

“Las políticas públicas son procesos complejos de decisión, con actores múltiples; una red compleja de fuerzas que conducen a la autoridad a la toma de decisiones. Se trata por tanto, de decisiones adoptadas con la fuerza de la autoridad pública, y destinadas a generar resultados valiosos para el ciudadano y la comunidad”. (Alza 2011: 54)

Alza, desarrolla un enfoque complementario sobre los instrumentos de políticas públicas, nos dice, estos se dan con el fin de operativizar las políticas públicas. Plantea que los instrumentos de políticas se pueden implementar a través de los diferentes niveles de gobierno que tiene el Estado: el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Por otra parte define una tipología de las políticas públicas. Estas, nos dice se clasifican en: Políticas de Estado y Políticas de Gobierno por su proyección temporal; Políticas

¹² Charles Lindblom. *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

Sectoriales, Políticas Multisectoriales y Políticas Trans sectoriales por su nivel de coordinación; y Políticas Nacionales, Políticas Regionales y Políticas Locales por el nivel de gobierno¹³.

Analizado estos enfoques y conceptos sobre políticas públicas, podemos resumir que “cuando se trate de diseñar, implementar y evaluar acciones que busquen cambiar una realidad concreta, nos encontramos intuitivamente ante el concepto de políticas públicas” (Villafranca 2008: 16).

Por ello, se puede concluir que “las políticas públicas son procesos complejos que tienen como herramienta las autoridades gubernamentales para solucionar y resolver problemas públicos de manera adecuada y oportuna”. Esta definición resumida es la que usaremos en la presente investigación cuando hagamos referencia a las políticas públicas locales de seguridad ciudadana.

Si relacionamos el proceso de implementación de la política pública nacional de seguridad ciudadana dentro del enfoque de Lidblom. Se puede inferir que en el país, la Fase pre-decisional se realiza entre 1997 y 2002 donde se establece una agenda en torno a la seguridad ciudadana; la fase decisional se realiza entre 2002 y 2003 donde se implementa la política nacional de seguridad ciudadana a través de la Ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y, la Fase de evaluación se da a partir del año 2004 hasta la actualidad (Villafranca 2008).

1.1.2 Seguridad Ciudadana

La seguridad ciudadana es una de las principales demandas de la población peruana, que como se dijo antes es un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, que por ello, debe ser abordado desde diversos ámbitos de forma simultánea. En las últimas décadas los países han desarrollado e implementado políticas públicas para atender y dar respuesta al incremento de

¹³ Esta tipología propuesta por Carlos Alza toma en consideración que el Estado peruano tiene facilidad en proponer políticas de Gobierno en lugar de políticas de Estado, debido a que las segundas requieren una perspectiva de largo plazo que trasciende el periodo de gobierno y por lo tanto no les es atractivo plantear este tipo de políticas. (Alza, 2011)

la inseguridad que afecta directamente a las poblaciones más vulnerables. Una primera aproximación al concepto de seguridad ciudadana, nos da el grupo de investigadores del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO¹⁴. Este grupo de trabajo interpreta que la seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la inseguridad en el presente y el futuro.

Coincido con esta interpretación, pero si analizamos la evolución de los enfoques sobre seguridad, se entiende que en un inicio la seguridad tendió a concentrarse de una forma exclusiva en la seguridad de los Estados, buscando más bien con ello la seguridad nacional. Este enfoque plantea en primer lugar pensar la seguridad en función de la seguridad del Estado bajo el concepto de seguridad nacional. Este enfoque buscaba amortiguar los movimientos sociales de protesta popular producto de la guerra fría imperante en ese tiempo. El país ha pasado por ese momento en la década de 1970 hasta finales de la década de 1980.

Un segundo momento de la seguridad, trata este tema en términos estrictamente militares, en ese momento se considera que la respuesta a los problemas de inseguridad debería ser exclusivamente el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la creación de organismos de seguridad del Estado (Vargas 2010). Todavía en algunos países de Latinoamérica estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia, por lo que es menester plantear un nuevo enfoque que ya se ha implantado en la mayor parte de países dentro del marco del *Estado Social de Derecho*, por el cual la seguridad y la defensa nacional deben estar íntimamente relacionadas.

Un tercer momento está relacionado a las nuevas concepciones y políticas de seguridad denominada *seguridad democrática*, basada en el respeto de los derechos humanos. Este enfoque asegura que la seguridad es democrática en la

¹⁴ “Seguridad en democracia: Un reto a la violencia en América Latina”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO (2010). Buenos Aires. Iniciativa de investigadores de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, y Colombia, bajo la coordinación de Alejo Vargas Velásquez.

medida que alcanza sus beneficios a todos por igual sin exclusión, este enfoque basado en los *derechos humanos* busca realizar acciones en beneficio de los derechos y la libertad de todos los ciudadanos sin discriminación.

Este último enfoque de seguridad ciudadana, busca fomentar y fortalecer las políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos, considera “no solo la lucha contra el crimen y el delito, sino fundamentalmente la creación de la calidad de vida por la cual cada ser humano puede desarrollar plenamente su libertad y sus derechos” (CIDH 2009: 25).

1.1.3 Una aproximación al concepto de seguridad ciudadana

Se ha analizado diversos enfoques mediante el cual se aborda el concepto de seguridad ciudadana. La evolución en el tiempo de ese concepto, nos lleva al último enfoque de *derechos humanos*, este relaciona que el desarrollo humano debe estar indisolublemente ligado a la seguridad humana, cuyo propósito último es proteger al individuo o ciudadano frente a las amenazas de distinta naturaleza. Por lo tanto, en este orden de ideas podemos ubicar a la seguridad ciudadana como uno de los componentes de la seguridad humana, aquel que es responsable de enfrentar las amenazas violentas y delictivas contra las personas y sus bienes.

Asimismo desde la perspectiva de derechos humanos, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para los tratamientos de criminalidad y violencia en lugar de los conceptos de seguridad pública, seguridad interior u orden público, y agregamos que este concepto tiene un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana y los grupos sociales como objetivo central de las políticas.

Carlos Basombrio, plantea que el problema de inseguridad ciudadana no es solo una situación de carácter social, sino también tiene una connotación institucional, en ambos espacios las personas pueden gozar y ejercer integralmente sus libertades y derechos. Para lograr una situación adecuada donde predomine la seguridad para todos los ciudadanos, se requiere que el

Estado y sus instituciones realicen un conjunto de acciones institucionales y sociales con el fin de prevenir y conjurar los delitos, las infracciones y los hechos que vulneren la tranquilidad del orden público (Basombrio 2007)¹⁵.

Bajo este mismo enfoque de derechos humanos, Claudia Gómez desarrolla un concepto de seguridad ciudadana desde la noción de la seguridad humana y como un derecho de los seres humanos. Recoge algunos aspectos importantes que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha considerado debe contener. En él, plantea que la seguridad en el empleo, el ingreso, la salud, la integridad personal entre otras, constituyen la seguridad integral deseada por todos los ciudadanos del mundo, aspectos que deben ser considerados en todos los conceptos de seguridad ciudadana (Gómez 2006)¹⁶.

Bajo estos dos enfoques de desarrollo humano planteados por Basombrio y Gómez, encontramos alguna similitud en el concepto de seguridad ciudadana planteado en el *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*¹⁷. Este documento de gestión aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), es una versión mejorada y depurada con una visión a mediano plazo diferente a los planes anuales de seguridad ciudadana que hasta el momento habían direccionado la implementación de las políticas nacionales con respecto a la lucha contra la inseguridad en el país.

A manera de conclusión teórica sobre los diversos conceptos de seguridad ciudadana, extraigo el siguiente enunciado que toma en cuenta los aspectos tratados dentro del enfoque de desarrollo humano:

“[...] El desarrollo humano debe estar indisolublemente ligado a la seguridad ciudadana, que tiene como propósito proteger al individuo frente a amenazas de distinta naturaleza: desastres naturales, criminalidad, enfermedades y epidemias, hambre, pobreza extrema, dictaduras y totalitarismo. La seguridad ciudadana es

¹⁵ Basombrio (2007). “Política nacional de seguridad ciudadana y su implementación a nivel local”. En: Tercer Seminario Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para profesionales jóvenes en América Latina. Bogotá.

¹⁶ Gómez (2006). “Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana”.

¹⁷ Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, formulado por el CONASEC y aprobado como política pública nacional de Estado mediante D.S. N° 012-2013-IN.

solo uno de varios componentes de la seguridad humana, aquel responsable de enfrentar las amenazas violentas y delictivas contra las personas y sus bienes. Tiene dos acepciones: La primera la define como la condición –objetiva y subjetiva- de encontrarse el individuo libre de violencia o amenaza de violencia, y segundo, el despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia denota el uso o amenaza de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. La noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica (PNSC 2013:7)¹⁸.

1.1.4 Políticas públicas de seguridad ciudadana

La definición del concepto de Políticas Públicas y su tipología, ha sido tratada extensamente en el acápite anterior, a continuación será necesario extender este concepto a la seguridad ciudadana. El tema central de este trabajo de investigación es la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el país, pero lo abordaremos dentro del enfoque de la seguridad humana o enfoque de desarrollo humano.

Santiago Escobar y otros de La Fundación Friedrich Ebert realizan un estudio detallado sobre la *seguridad ciudadana como política de Estado*¹⁹, el documento tiene la virtud que es el resultado del análisis de connotados académicos latinoamericanos que bajo la coordinación de Santiago Escobar (2004), nos presentan un conjunto de variables e indicadores sociales, económicos y territoriales que estructuran el concepto de seguridad ciudadana. Se define que la implementación de políticas públicas como parte de la agenda pública en los países latinoamericanos se ha convertido en prioritario, además, el análisis de la experiencia de cinco países latinoamericanos permite plantear un enfoque diferente en cuanto a políticas públicas de seguridad ciudadana.

¹⁸ Concepto extraído del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana CONASEC (2013: 7).

¹⁹ El documento de la Friedrich Ebert titulado *La seguridad ciudadana como política de Estado* (2004), ha sido preparado por los siguientes académicos especialistas en el tema de seguridad ciudadana: Santiago Escobar (Chile), Jacqueline Muñiz (Brasil), Rafael Sanseviero (Uruguay), Marcelo Saín (Argentina) y José Marcelo Zacchi (Brasil).

Por lo general las instituciones gubernamentales que tienen la responsabilidad de implementar las políticas públicas de seguridad ciudadana, realizan acciones de corto plazo y con predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismo del planteamiento de soluciones (Escobar 2004).

Se plantea un primer enfoque parcialmente sesgado nombrado como el *determinismo sociológico*, este enfoque plantea que el problema de la inseguridad ciudadana responde a la interpretación que este sería un tema eminentemente social, del cual las dinámicas de violencia y criminalidad que se presentan en las ciudades son consecuencia de patrones de desigualdad y exclusión social y el solo hecho de superar estas deficiencias sociales sería suficiente para revertir los problemas de inseguridad en las ciudades (Escobar 2004: 9).

Este enfoque sobre las causas de la inseguridad no es considerado del todo equivocado, sin embargo plantea dos desviaciones de consecuencias prácticas: la primera es que todas las acciones que se realicen para buscar la seguridad pública serían casi inútiles si es que no se solucionan los problemas estructurales de la desigualdad social, y la segunda es la percepción de que la seguridad es un tema de las clases sociales altas o adineradas que sostienen que su patrimonio se ve en riesgo o amenazadas debido a la presencia de estas clases sociales pobres o peligrosas ubicadas en las zonas urbano marginales (Escobar 2004).

Pues bien, coincido con el planteamiento de Escobar cuando plantea que es necesario cambiar esta perspectiva y construir una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema. Nos precisa “Una agenda que construya una pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad, y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos” (Escobar 2004: 10).

Por ello, en el proceso de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana, es imprescindible considerar factores que precisen el contexto social en el cual se implementa la política de seguridad ciudadana, más aún si este contexto social como el peruano, es tan heterogéneo y exclusivo con niveles socioeconómicos tan diferentes.

La seguridad ciudadana es un bien que tiene como fin brindar la calidad integral a los ciudadanos y no solo es tratar de luchar contra la integridad física y moral de las personas a través de un manejo intersectorial de todos los actores que tienen la responsabilidad de coordinar acciones como: la policía, el poder judicial, los gobiernos locales, los políticos, medios de comunicación, etcétera, y tener soluciones integralmente satisfactorias²⁰. Escobar nos precisa:

Es necesario cambiar esta perspectiva y construir una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema. Una agenda que construya un pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad, y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos. (Escobar 2004: 10)

Este concepto de política pública de seguridad ciudadana es más integral, aborda aspectos que muchas veces las políticas públicas no consideran. Comparativamente, un análisis no tan profundo de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el país, nos lleva a sostener que ésta no tiene el enfoque integral y holístico que desarrolla la teoría, más bien se limita a desarrollar lineamientos de política y encarga esta responsabilidad a los gobiernos subnacionales. La ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el país es más restringente aún, esta política no considera como afrontar y enfrentar

²⁰ Santiago Escobar, remarca sobre el enfoque integral de la intervención del Estado, nos precisa que la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social.

los problemas sociales que originan y son la causa del problema de la inseguridad en el Perú, es decir no prioriza una política de prevención.

Un aspecto que considero es importante abordar en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana, es la identificación precisa de lineamientos generales que nos ayuden a la construcción de estas políticas públicas. Basombrio en un artículo publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), hace un análisis detallado de estos lineamientos de política en el documento *Seguridad Ciudadana en América Latina*. Estos lineamientos de política sobre seguridad ciudadana, considero resume los enfoques tratados anteriormente, por ello a continuación presento la propuesta de Basombrio²¹.

- a) La seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción integral de éste.
- b) Una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la desigualdad de oportunidades.
- c) Las políticas de seguridad ciudadana tienen también que ser parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar las libertades públicas, conquistas fundamentales de las últimas décadas que no pueden ser arriesgadas.
- d) Las políticas de seguridad ciudadana deben ser concurrentes y no contradictorias con la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.
- e) Las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser eficaces y ofrecer paulatinamente resultados concretos.
- f) Las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser ejecutadas de manera profesional y especializada²².

²¹ Carlos Basombrio ¿Qué traba el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la policía en el Perú?. En FUENTES, Claudio y otros. *Seguridad ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales* (2011). Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.

²² Otros lineamientos de política propuestos por Basombrio son: g) Es importante poner en práctica paulatinamente políticas y cambios normativos que permitan la separación nítida de funciones entre las fuerzas armadas y los cuerpos de policía, asumiendo que son los segundos los que tienen la función específica de hacerse cargo de la preservación de la seguridad interna y enfrentar el delito h) Una política de seguridad ciudadana no puede ser delegada por las autoridades

Finalmente en el abordaje y la busca de definiciones sobre política pública de seguridad ciudadana, nos encontramos con el tema abordado por Claudia Gomes quien nos sugiere una serie de elementos a tener en cuenta en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. Gómez desarrolla su enfoque manifestando que una política pública de seguridad ciudadana, es un conjunto organizado y estructurado de acciones que busca satisfacer la demanda de seguridad por parte de la población, asimismo busca transformar sus condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores, con el fin de responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a la comunidad. Se añade que estos son problemas públicos y en consecuencia demandan una intervención desde el espacio público. (Gómez 2010)

“Una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. (...) Debe por principio responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a una comunidad, entendiendo éstos como problemas públicos, que como tal demandan una intervención desde el espacio público”. (Gómez 2010: 370)

1.2 Gestión de una política pública de seguridad ciudadana

La inseguridad ciudadana como consecuencia del crecimiento económico de las ciudades se ha convertido en uno de los problemas más graves para la convivencia social en las ciudades. Desde hace más de una década las grandes ciudades de Latinoamérica han empezado a enfrentar este problema con estrategias derivadas de políticas de Estado que han sido colocadas en la agenda pública de estos países.

políticas en su concepción y dirección a los cuerpos de policía a la sociedad civil. i) Una política de seguridad ciudadana requiere una debida prioridad en la asignación del gasto público.

Los enfoques estratégicos sobre gestión de políticas públicas de seguridad ciudadana elegidos por los gobiernos de turno, siempre han priorizado acciones gubernamentales y discursos políticos inmediatistas y de corto plazo, con soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de la libertad, estos enfoques sostienen que se trata de un tema eminentemente social, en la cual la delincuencia y la criminalidad que acecha las ciudades son consecuencia de la desigualdad socio económica de las poblaciones y la exclusión social que todavía existe en muchos países como mencionamos líneas arriba.

Ante este enfoque un tanto insustancial o sesgado, es necesario construir un enfoque más integral, o más integrador, que considere un análisis más consustancial a la naturaleza del problema. Por ello, coincidimos que es necesario cambiar esta perspectiva. “Es necesario construir una agenda que construya soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, los derechos humanos, la integridad física y la libertad, y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos” (Escobar 2004: 10) .

A fin de tener un enfoque adecuado de gestión de política pública de seguridad ciudadana, analizamos los factores que determinan que en América Latina se presenten altas tasas de criminalidad y delito. En este aspecto nos quedamos con el análisis realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su “Informe Regional de Derechos Humanos 2013-2018”, donde determina que son cuatro los factores que inciden que el problema de la inseguridad se haya ido incrementando progresivamente en América Latina, estos factores son: (PNUD 2013: 15).

- i) Variables como la pobreza, la desigualdad y el desempleo no explican por sí mismas la intensidad y la dinámica del delito. La conjunción de estas variables, al igual que el incremento de las expectativas de consumo de la población combinadas con la falta de movilidad social, incrementa los factores de riesgo e incentiva el delito aspiracional.

- ii) Las transformaciones que se dan en la comunidad, especialmente de las zonas urbano marginales como consecuencia del crecimiento urbano acelerado y desordenado, así como los cambios en la estructura familiar y fallas en el sistema escolar.
- iii) Los facilitadores del delito, como el inadecuado control del Estado para portar armas de fuego, el tráfico de drogas y el alto consumo de alcohol.
- iv) La capacidad de respuesta del Estado en los diferentes países no han estado a la altura del desafío de la inseguridad: problemas que se hacen endémicos como la corrupción y la impunidad, así como la falta de proporcionalidad en las sanciones.

Estos cuatro factores entre otros han sido en menor o mayor grado los principales condicionantes para el crecimiento de la inseguridad en América Latina²³. Desarrollamos a continuación cada uno de ellos, como aspectos a tener en cuenta en el diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana en los países de América Latina, y por el contexto social en que fue formulado se adecua perfectamente a nuestro país.

Factores socioeconómicos²⁴

Como dijimos en un acápite anterior, los países de América Latina en su gran mayoría han tenido un crecimiento económico sostenible en los 10 últimos años. Los niveles de pobreza han disminuido, el desempleo ha descendido de manera sostenida, sin embargo ha ocurrido lo contrario, los delitos y el homicidio se han incrementado. El Perú no ha sido ajeno a esta realidad, por el contrario en los 3 últimos años ha mantenido el liderazgo regional en crecimiento económico

²³ Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América latina. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.

²⁴ El crecimiento económico no ha beneficiado a todos por igual y ha dejado rezagadas – en condiciones de vulnerabilidad – a amplias capas de la población. Si bien las estimaciones disponibles indican que al menos el 40 % de los hogares de la región lograron ubicarse en una clase socioeconómica superior entre 1995 y 2010, la mayoría de las personas en situación de pobreza que ascendieron no se integraron directamente a la clase media. A este segmento de población lo denomina el Banco Mundial “grupos vulnerables”. Este sector se caracteriza por estar expuesto a la informalidad laboral, el estancamiento educativo y a una escasa cobertura social. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2018.

sostenible (4.5 % en promedio). Por lo tanto podemos inferir como lo sugiere el estudio que “la inseguridad en la región tiene una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social” (PNUD 2013: 15).

La combinación de estos factores socioeconómicos en contextos específicos produce entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades de ascenso social. En estos ámbitos y en el contexto de un crecimiento económico fundado en el consumo, surgen individuos o grupos dispuestos a desafiar el orden legítimo y optan por la vía delictiva como forma de vida²⁵. Podemos concluir que en estos factores socioeconómicos donde se evidencia el incremento de las expectativas de consumo, así como el estancamiento en la movilidad social y la falta de un crecimiento incluyente, pueden estar las causas que pueden ayudar a entender el incremento del delito y la violencia en los países de América Latina.

Factores sociales

La familia, la escuela y la comunidad desde la perspectiva del desarrollo humano, son los espacios de socialización que pueden contribuir a la expansión de capacidades de las personas al fortalecimiento del tejido social y a prevenir la reproducción de la violencia y el delito (PNUD 2013). En estos espacios sociales es donde se construye comunidad, son el escenario estratégico para el control social que va a permitir a los ciudadanos adecuar sus decisiones y acciones dentro de un Estado de derecho con normas y leyes establecidas; si trabajamos adecuadamente en estos espacios, estos se convertirán o funcionarán como inhibidores del crimen y el delito.

Políticas de prevención y control orientadas a propiciar cambios en la estructura familiar, en la escuela y la comunidad como áreas de interacción social,

²⁵ El acceso a empleos de calidad que permitan superar las situaciones de vulnerabilidad sigue siendo un reto para la estructura económica de la región. Esto se magnifica a la luz de algunos enfoques sociológicos en los cuales se señala que las personas en situación de pobreza no son necesariamente quienes delinquen, sino que lo hacen quienes tienen aspiraciones para alcanzar metas prescritas por la sociedad (adquirir indumentaria de marca o celulares de última generación), pero que tienen desventajas comparativas para materializarlas, como malos empleos y sueldos bajos. (IRDH 2013: 23)

son fundamentales para lograr espacios de interacción favorables a la red de protección social y con ello evitar que estos sigan siendo el escenario adecuado para el incremento del crimen y la inseguridad. La estructura familiar ha tenido serias transformaciones en las últimas décadas, podemos identificar hasta tres cambios importantes en la conformación de las familias: el aumento considerable de las familias monoparentales, la persistencia en las altas tasas de fecundidad adolescente y los procesos migratorios.

Facilitadores del delito

Finalmente en este aspecto hay que tener especial tratamiento con los facilitadores del delito y la violencia, estos sin que lleguen a ser las causas estructurales son importantes a considerar: la presencia de armas de fuego que indiscriminadamente se otorga a los ciudadanos sin mayor control, el tráfico de drogas que está más expuesta a los adolescentes, y el consumo de alcohol que en los países como Perú y especialmente en Socabaya las autoridades no han podido controlar.

Vulnerabilidades institucionales

La teoría criminológica de la disuasión plantea que una persona tendrá menos incentivos para cometer un delito si sabe que las sanciones que le van a otorgar son elevadas. Los factores condicionantes del Estado que manifiesta una débil estructura de sanciones o una imagen ante los ciudadanos de incumplimiento de las leyes de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Con frecuencia se ha identificado hasta tres debilidades para ofrecer seguridad ciudadana por parte del Estado, estos son: la corrupción, la impunidad y la falta de proporcionalidad en el castigo.

1.3 El territorio: La estructura del espacio público como zona de intervención de políticas públicas de seguridad ciudadana

Las políticas públicas son diseñadas por lo general para atender problemas públicos, su implementación por lo tanto debe corresponderle al

aparato gubernamental que es el Estado. Las decisiones deben ser tomadas en la esfera pública, por la comunidad política, para resolver o atender los problemas de la ciudadanía. Por otra parte, el escenario en el cual se realizan todas estas interacciones es el “territorio”, entendiéndose por territorio el hábitat humano, el espacio físico, de ahí que Escobar manifiesta que los Estados son en esencia “formaciones territoriales”, donde este se convierte en la medida y límite para la gestión del gobierno, por ello sería inconcebible desarrollar una adecuada política de seguridad ciudadana, sin penetrar en los componentes espaciales que ella implica (Escobar 2004: 15).

Coincidimos en lo manifestado por Escobar, que con el fin de prevenir y minimizar la incidencia delictiva en espacios públicos, estos deben ser diseñados adecuadamente. Si estos espacios físicos están carentes de condiciones adecuadas, es decir, no responden a la calidad de vida que los pobladores exigen, definitivamente facilitarán la presencia de actividades delictivas y por lo tanto se convierten potencialmente en lugares proclives a cometer delitos²⁶.

El diseño y las condiciones de implementación de estos espacios públicos es un paso fundamental para la prevención. Una iluminación adecuada de los espacios públicos permiten un dominio visual del entorno, la eliminación de elementos perturbadores en la vía pública minimizan los lugares denominados “puntos trampa” que torna peligroso un espacio.

Por otra parte la presencia en las grandes ciudades de barrios marginales, carentes de condiciones de habitabilidad adecuada, falta de servicios y con pobreza extrema y desempleo, tienen una alta probabilidad de convertirse en un lugar de alto riesgo. La teoría de la “ventana rota” (Broken Windows²⁷) sugiere que el abandono de un barrio y su transformación en un lugar peligroso, es un proceso previsible de hechos que se suceden de manera encadenada y van aumentando de intensidad si no se interviene oportunamente sobre lo que se consideran los

²⁶ ESCOBAR, Santiago y otros (2004). “La seguridad ciudadana como Política de Estado”. Friedrich Eber.

²⁷ KEILING, George y WILSON, James. “Broken windows: the police and neighborhood safety” Atlantic Monthly. 1982; 249(3): 29–38.

símbolos del deterioro, como ventanas rotas, autos abandonados, basura acumulada, lugares faltos de iluminación, etc. Esta teoría se desarrolló en Estados Unidos y evidencia el deterioro de un barrio y la indiferencia de los gobernantes y de la ciudadanía (Escobar 2004).

El informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), plantea “la necesidad de trabajar el territorio bajo una perspectiva de identidad político-social, y buscar los mecanismos que produzcan un ordenamiento territorial sobre bases de identidad cultural” (CIDH 2009: 17)²⁸, es decir debemos tratar de integrar los aspectos culturales con los aspectos de recreación y deporte en favor de la ciudadanía en un intento de articular el espacio público como espacio lúdico.

Se concluye este ítem sobre el territorio, señalando que es imprescindible además de lo señalado, resaltar la importancia del ejercicio del Gobierno sobre el sistema de seguridad ciudadana. La percepción que tiene la población de quien tiene la decisión de poner orden ante el incremento de inseguridad en un territorio, de ahí que es importante la demostración práctica de la capacidad de respuesta que tiene la autoridad. *Infundir un sentimiento de seguridad en la población acerca de que la autoridad está en control de la situación* es importante, estas acciones realizadas por la autoridad en coordinación estrecha con la policía nacional debe llevar a que la ciudadanía perciba en su inconsciente colectivo un <<por fin se está haciendo algo>>, es decir se debe proyectar a la población un imagen de intervención exitosa (Escobar 2004: 22).

1.4 Los derechos humanos: La seguridad ciudadana con rostro humano

A comienzos del siglo XXI, América Latina es una región del continente que se proyecta favorablemente con países que viven una prosperidad económica sin precedentes. Es un continente que luego de un proceso de pacificación regional ha superado casi por completo, las épocas de dictaduras militares,

²⁸ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH, Washington DC (2009: 17)

conflictos internos, épocas de terrorismo con consecuencias fatales que desencadenaron en violaciones de los derechos humanos.²⁹

Sin embargo, a pesar de este desarrollo económico favorable, todavía quedan temas pendientes que resolver relacionados directamente con la solución de problemas vitales como, la atención de los servicios básicos a las poblaciones más vulnerables, manteniéndose en muchos casos todavía, índices altos de pobreza y pobreza extrema. En las últimas décadas a estos males se suma un problema mayor, una aguda crisis de inseguridad ciudadana, que ha puesto en jaque a las autoridades, sin que a la fecha se haya podido controlar afectando fundamentalmente a las poblaciones más vulnerables.

Estudios realizados por académicos han logrado conceptualizar el problema de la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos en un tratado sobre este tema define “el derecho a la seguridad ciudadana en un Estado democrático y de derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a los ciudadanos para el libre ejercicio de todos sus derechos” (Basombrio 2007: 4).

Por lo general, casi todas las manifestaciones de inseguridad ciudadana están relacionadas a los derechos humanos, estas son: Los delitos patrimoniales como robos en las calles y robos en domicilios que afectan directamente a las personas, el alto número de homicidios con mayor incidencia a mujeres, la violencia sexual dentro y fuera del hogar, la violencia intrafamiliar como consecuencia del maltrato sistemático a la mujer y a los niños, y las pandillas juveniles, (en nuestro país las *barras bravas*) que reúnen a jóvenes adolescentes de barrios populares que en función del control territorial y en afirmación de una identidad equivocada, se convierten en aliados potenciales del crimen organizado.

²⁹ La mayor parte de países de Latinoamérica viven sistemas democráticos con procesos electorales que garantizan la continuidad del sistema. En países como Colombia, persiste aún conflictos armados (las FARC) y países como Venezuela la democracia se ve afectada por procesos que hacen parecer una dictadura.

Estos conceptos sobre la seguridad ciudadana y su relación con los derechos humanos, se exponen detalladamente en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos³⁰, elaborado en el marco del memorándum de entendimiento entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (COACNUDH).

El documento elaborado el 2009 para la Organización de Estados Americanos (OEA), plantea que la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del *Desarrollo Humano*, por lo tanto los responsables de la implementación de políticas públicas deben considerar el compromiso y la participación de muchos actores dentro de los cuales, juega un papel importante los organismos del Estado como los son los Gobiernos Locales.

Si bien es cierto la inseguridad es un problema que tiene sus causas muchas veces en los problemas sociales, tiene conexiones con otros problemas de inseguridad que la población manifiesta, y se alimenta principalmente de la decidía y falta de decisiones políticas por parte de los gobernantes. La solución a estos problemas, aunque de manera parcial en la mayor parte de casos, ha consistido en la implementación de políticas públicas. Debiendo establecerse a través de las autoridades del Estado, lineamientos y objetivos que contribuyan a lograr la paz social y la seguridad pública que los pobladores reclaman dentro del marco de la defensa de los derechos humanos.

Por lo tanto, las relaciones entre la sociedad civil y el Estado se debilitan cuando este último no cumple con su rol de responsabilidad social de brindar seguridad a los ciudadanos. Si la seguridad ciudadana es una responsabilidad del Estado, entonces se debilitan las relaciones entre la sociedad civil y el Estado

³⁰ Este Informe plantea un análisis integral sobre la Seguridad Ciudadana y los Derechos Humanos en los países miembros de la OEA. Su análisis contempla aspectos sobre el Marco conceptual de la seguridad ciudadana, un análisis detallado sobre la seguridad ciudadana en la Américas, la seguridad ciudadana y los Derechos Humanos desde la perspectiva de las obligaciones de los países y la caracterización de una política sobre seguridad ciudadana.

cuando esta no se cumple. El enfoque de derechos humanos que plantea la CIDH concluye que la seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección y seguridad ante el crimen y la violencia social, lo cual pone en riesgo la relación armónica que debe existir entre gobernantes y gobernados (CIDH 2009).

Para concluir con este capítulo, se puede concluir que el diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana para que sean eficientes, deben considerar necesariamente: los factores socioeconómicos y los factores sociales explicados anteriormente, así como deben tener en consideración el desarrollo del territorio dentro de un enfoque de derechos humanos. Finalmente no se puede dejar de considerar los factores que los identificamos como facilitadores del delito y las vulnerabilidades institucionales.



CAPITULO II: POLÍTICAS Y EXPERIENCIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

En los últimos años, se han multiplicado los esfuerzos para impulsar la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana en América Latina: han proliferado los programas de prevención, así como una voluntad sin precedentes para impulsar agendas comunes entre cooperantes y receptores, y para fortalecer los mecanismos de cooperación existentes. A pesar de los avances, el escenario de la cooperación internacional en materia de seguridad en la región aún no está a la altura de los desafíos.

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-1014. PNUD

América Latina en la última década se viene consolidando positivamente en el escenario internacional, en la mayor parte de los países se muestra hoy en día economías más fuertes con crecimiento económico sostenido y estabilidad financiera. Se avanza vigorosamente en la reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad y como consecuencia de ello tenemos democracias más consolidadas. Sin embargo, pese a estos aspectos positivos, se presenta un lado débil de la región latinoamericana; la violencia, el crimen y la inseguridad son un común denominador que se viene acentuando peligrosamente en los países latinoamericanos.

Este escenario adverso nos presenta un cuadro lamentable con más de 100,000 homicidios registrados por año, lo que representa un crecimiento del 11 % de la violencia; y en la última década han muerto más de un millón de personas en América Latina producto de la violencia criminal. Estos datos se registran en el último Informe Regional de Desarrollo Humano (PNUD 2013)³¹.

Esta realidad, ha puesto como aspecto prioritario en la agenda pública de todos los países latinoamericanos el tema de la *seguridad ciudadana*. La experiencia desarrollada por los países latinoamericanos con el fin de reducir los índices de violencia y delincuencia, ha llevado a instituciones internacionales,

³¹ IV Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. “*Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América latina*” PNUD 2013.

colectivos académicos, e institutos especializados en temas de seguridad ciudadana, a plantear diversos trabajos que incluyen diagnósticos, propuestas y políticas que de una manera u otra han mostrado avances en el delicado tema de la Seguridad Ciudadana.

Presento a continuación un análisis detallado de la bibliografía más prolifera sobre la implementación de políticas de seguridad ciudadana analizadas a nivel latinoamericano. Seguidamente hago un análisis de la experiencia nacional, expresada principalmente desde la dación de la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el 2003, para concluir con una síntesis de las principales referencias de la experiencia local y regional.

2.1 Análisis de políticas y experiencias de seguridad ciudadana en América Latina.

La información bibliográfica existente sobre experiencias de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en los países latinoamericanos es vasta y extensa. Colectivos académicos, organizaciones internacionales e investigadores, han centrado su esfuerzo en presentar a la colectividad internacional, el análisis de la implementación de políticas de seguridad en cada país, en cada región o en cada continente. Sin embargo con el fin de que esta información sea más fructífera y provechosa para los fines y objetivos de la investigación, centraré mi esfuerzo en el análisis de aquellos países que por la trascendencia de los modelos o enfoques de seguridad ciudadana, han trascendido y han sido replicados con éxito, en muchos países del continente americano.

En el análisis teórico de la academia sobre *políticas públicas de seguridad ciudadana* desarrollado en el anterior capítulo, se han desarrollado conceptos y/o enfoques de seguridad ciudadana que han servido como modelo en diversos países del continente. Bajo estos conceptos y enfoques se han desarrollado experiencias positivas que han servido como modelo en diversos países de Latinoamérica. Este aspecto ha sido el eje articulador para seleccionar las experiencias o modelos de políticas públicas que se presentan en este capítulo.

A partir de la década de 1990, colectivos académicos e instancias internacionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Chile, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) – Buenos Aires, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nos presentan ordenada y secuencialmente, informes y resultados del análisis de estas políticas públicas de seguridad ciudadana desarrolladas en la mayoría de los países latinoamericanos.

En el Perú, instituciones como el Instituto de Defensa Legal (IDL), Ciudad Nueva, Defensoría del Pueblo entre otros, también han desarrollado experiencias sobre políticas públicas de seguridad ciudadana. Presento a continuación el análisis sucinto de estas experiencias, países de referencia que han tratado el tema de la seguridad ciudadana en extenso, considerando principalmente aquellos que desde mi perspectiva se asemejan al proceso de implementación de políticas de seguridad ciudadana en nuestro país.

2.1.1 Cambio e innovación en la Policía: El caso de la Policía Comunitaria

Un factor importante en la lucha por la seguridad ciudadana, es el papel que juega la institución policial y su relación con la comunidad. Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, la policía había hecho los “esfuerzos” suficientes para deteriorar su imagen, la institución policial se encontraba prácticamente en crisis, debido a la alta desconfianza de la población. Afirmaciones de ineficiencia, corrupción, y falta de compromiso con sus deberes y obligaciones, se había convertido en el sello de la policía en casi todos los países de Latinoamérica.

En este contexto, el ejemplo más relevante de reducción significativa del delito en América Latina se da en Bogotá Colombia, donde, como producto del cambio de política de intervención promovido por la conjunción de esfuerzos de las autoridades políticas, civiles y policiales, se implementa con mucho éxito el

modelo de *Policía Comunitaria*³². Si bien es cierto, el modelo en un comienzo se implementa en Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa, en América Latina la experiencia bogotana se convierte muy rápidamente en un referente importante en la aplicación de este modelo. Académicos especialistas en el tema como: Hugo Fruhling (2004), Lucia Dammert y Gustavo Paulsen (2005), desarrollan sistemáticamente esta experiencia.

Como consecuencia de la aplicación del modelo de *Policía Comunitaria* en estos países, se ha evidenciado en el mediano plazo, la disminución de homicidios en el caso de Bogotá (para poner un ejemplo), desde 80 homicidios por cada cien mil habitantes en 1993 a 23 homicidios por cada cien mil habitantes en el 2009 (Fruhling 2004).

Sin embargo, estos resultados positivos en el caso colombiano, no solo son atribuidos al cambio de políticas de intervención en cuanto a la policía, sino también, fue como consecuencia de la implementación de programas que impulsaron cambios culturales en los ciudadanos. La “Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia” (PNSCC), como estrategia de política nacional, ha implementado medidas que han contribuido a la disminución de los delitos en el caso colombiano.

La PNSCC busca una intervención mucho más integral a los problemas de seguridad y utiliza como el principal instrumento de implementación local de la política, los “Planes Integrales de Convivencia y Seguridad” y el “Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia” (PNVCC), focalizando esta intervención en 20 municipios que concentran el mayor número de delitos priorizados en cuanto a violencia, homicidios y hurtos.

³² “El modelo de policía comunitaria se difundió rápidamente en los países desarrollados durante la última década del siglo XX, en América Latina recién empieza a propagarse como resultado, entre otras razones, de la desconfianza de la población hacia ciertas instituciones y de la creciente participación de la sociedad civil en múltiples aspectos del desarrollo. Eso ha hecho que el momento sea particularmente propicio para introducir un paradigma que se basa precisamente en forjar unos vínculos sólidos entre la policía y la ciudadanía.

El Plan determina 5 ejes estratégicos a tener en cuenta por las autoridades gubernamentales: a) Prevención social y situacional; b) Presencia y control policial; c) Justicia, víctimas y resocialización; d) Cultura de legalidad y convivencia; e) Ciudadanía activa y responsable. La implementación de estas estrategias, al igual que el caso peruano³³, demanda la participación activa y coordinada entre representantes de los diferentes niveles de gobierno. Estas medidas están dirigidas a controlar el funcionamiento de las bandas criminales, el control y confiscación de armas y lo más significativo, la restricción del horario para la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos públicos. (Fruhling 2012).

Los estudios de caso mostrados y desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo y editados por Hugo Fröhling³⁴, no solo consideran la experiencia bogotana, sino también extiende sus estudios a las experiencias desarrolladas como son los programas de *policía comunitaria* de Villa Nueva en Guatemala, y las experiencias de Sao Paulo y Belo Horizonte en Brasil. Con el fin de medir estos resultados, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2012 crea la Red de Seguridad Ciudadana. Este organismo tenía como encargo organizar los Diálogos Regionales de Políticas³⁵, con el fin de analizar y discutir las experiencias latinoamericanas sobre la implementación de políticas de seguridad ciudadana (Fruhling 2004: 20).

En todos los casos de estudio se muestra un denominador común, y es que la *Policía Comunitaria* nos plantea una nueva modalidad de vigilancia basada fundamentalmente en el acercamiento entre la policía y la comunidad con la finalidad de prevenir el delito y no solamente responder en forma reactiva después

³³ Implementación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ley 27933.

³⁴ CALLES MAS SEGURAS: Estudios de policía comunitaria en América Latina. Hugo Fruhling E. (editor) 2004. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Cap. 3 La experiencia de Bogota: Contexto y Balance. Maria V. Lorente.

³⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo BID organiza la Primera Reunión – “Dialogo Regional de Política Red de Seguridad Ciudadana”, realizada los días 10 y 11 de setiembre del año 2012 en Washington. En dicha reunión se discutió extensamente como medir la efectividad de las políticas de prevención de la violencia y la medición de la eficacia de estas políticas públicas, además los países asistentes expusieron sobre los resultados de sus políticas de seguridad ciudadana.

de ocurrido los hechos. A manera de colofón, se presenta las conclusiones de todos los estudios realizados por el BID.

Conclusiones de los estudios de caso:

- Los proyectos de policía comunitaria que se han implementado hasta ahora han tenido resultados positivos reconocidos tanto por los policías como el público beneficiario.
- No se ha obtenido evidencia de que, por si mismos, tales programas hayan podido transformar las organizaciones policiales que los ejecutan; sus efectos en ese sentido han sido parciales.
- En general, estos proyectos enfrentan la dificultad de que no involucran a todas aquellas organizaciones públicas locales que podrían apoyarlos ni al conjunto de los funcionarios policiales. Por diversas razones, los policías de menor rango se involucran débilmente en estos proyectos.
- Salvo excepciones, se repiten las dificultades que la literatura comparada consigna en lo que se refiere a hacer participar de manera regular y constante a la comunidad, especialmente en áreas vulnerables, aunque en todos los programas existen niveles de participación aceptables.
- Los estudios también muestran la necesidad de que los procesos de evaluación de estos proyectos sean focalizados y persistentes en el tiempo.

Un análisis complementario e importante con respecto a este modelo de *policía comunitaria* desde otra perspectiva, es el que realiza Lucia Dammert y Gustavo Paulsen³⁶. Estos autores centran su estudio en la experiencia de la ciudad de Bogotá en Colombia. Desde otro enfoque además de las bondades de la forma de intervención de la Policía Comunitaria, se incorpora otro factor positivo que es la participación activa de la autoridad local el Alcalde³⁷. El proceso en Bogotá ha tenido un periodo de 9 años, se inicia en 1994 cuando se presenta el programa “Plan de transformación cultural y mejoramiento institucional” de la Policía Nacional, posteriormente en este mismo año se elabora el documento “Modelo de implementación de la Policía Comunitaria” (Dammert 2005: 28).

³⁶ “Ciudad y Seguridad en América latina” Lucia Dammert y Gustavo Paulsen. FLACSO- Chile 2005

³⁷ Antanaz Mockus, Alcalde de Bogota en dos periodos 1995-1997 y 2000-2003.

Este Plan introduce de una manera innovadora la integración de las autoridades con las instituciones y organismos involucrados en el tema de seguridad como es la Policía Nacional. La formación de Escuelas de Seguridad Ciudadana busca formar promotores de orden y convivencia comunitaria liderados por la Policía Nacional con el único fin de fortalecer los lazos policía-comunidad. La aplicación de este modelo se inicia primero en la ciudad de Bogotá (1996) y posteriormente en las ciudades de Cali y Medellín.

Estos resultados no solo se atribuyen a los cambios de la policía nacional (ahí la diferencia con los otros modelos) sino también al liderazgo ejercido por las autoridades municipales de Bogotá en 3 periodos de gobierno: La primera administración de Antanaz Mockus (1995-1997), la de Enrique Peñalosa (1998-2000) y el segundo periodo de Mockus (2000-2003). La base fundamental de esta transformación basada en una nueva forma de gobernar a través de “la pedagogía y la comunicación, buscaba armonizar los sistemas reguladores de los ciudadanos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura” (Dammert 2005: 29).

Otras experiencias a tomar en cuenta

Además de las experiencias desarrolladas, hay que tomar en cuenta la “Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social” (POLSEPAZ), implementadas en Costa Rica. Esta política plantea como objetivo primordial el financiamiento de las políticas de seguridad ciudadana, así como la implementación de un Plan de prevención de la violencia y promoción de la paz social, el fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario y finalmente reforzar la lucha contra el crimen organizado.

También es importante tomar en cuenta la experiencia chilena sobre estudios de seguridad ciudadana. El “Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana” del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otras, han sistematizado experiencias positivas como por ejemplo el Programa “Barrio

Seguro”, focalizado en áreas urbanas con fuerte presencia de tráfico de drogas ilícitas³⁸.

2.1.2 Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuesta para América Latina

Con el fin de analizar las experiencias sobre el fenómeno de la inseguridad en América Latina y proponer recomendaciones que permitan mejorar las políticas públicas que implementan los gobiernos sobre este tema, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicó el Informe de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014: *“Seguridad Ciudadana con rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”*. Antes el mismo organismo el PNUD había publicado El Informe de Desarrollo Humano para Centroamérica *“Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”* publicado el 2009 y el Informe de Desarrollo Humano del Caribe, *“Desarrollo Humano y el cambio hacia una mejor seguridad ciudadana”* publicado el 2012. Estos informes analizan el tema de seguridad ciudadana a profundidad, y es el resultado de la participación de connotados académicos que han estudiado las experiencias de la implementación de políticas públicas en 18 países de América Latina incluido la República Dominicana. Además concitó la participación de reconocidas agencias y organizaciones internacionales³⁹.

El diseño de políticas públicas en la actualidad de acuerdo a las propuestas hechas por Basombrio o Dammert, deben estar enfocadas necesariamente al Desarrollo Humano. La propuesta del PNUD⁴⁰ es un documento detallado y extenso que considera tres secciones importantes y claramente definidas: i) El diagnóstico relacionado a una radiografía del delito y la

³⁸ El estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, expresa que a partir del año 2010 el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, extendió el programa a un mayor número de barrios específicos denominando dos programas paralelos “Barrio en Paz Comercial” y “Barrio en Paz Residencial” (Fruhling y Gallardo 2012).

³⁹ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Consejo Asesor del Informe de los máximos directivos del BID, de la CAF, de la OEA y la CEPAL. En el ámbito de las Naciones Unidas, se contó con el apoyo de la Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC), del Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

⁴⁰ El PNUD, la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) y la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (HDRO) (PNUD 2014).

violencia con cuadros estadísticos comparados y sistematizados, ii) la respuesta del Estado con la implementación de políticas públicas y iii) la propuesta de una guía para la acción con recomendaciones que permitan dirigir y proponer la mejora de las políticas públicas de seguridad ciudadana en los Estados miembros.

Como síntesis nos alcanzan dos grandes recomendaciones sustanciales en términos de participación nacional: Primero que las fuerzas políticas y sociales de cada país definan un *Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana* con el propósito de alinear los esfuerzos públicos y privados hacia la reducción del delito y la violencia como política de Estado. Y segundo, la creación de un Foro Regional de Seguridad Ciudadana de América latina y el caribe, abierto a la participación de los actores no estatales con el fin de identificar retos comunes, compartir experiencias exitosas e identificar mecanismos de cooperación (Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014).

A manera de diagnóstico el documento nos plantea algunos indicadores de violencia y criminalidad, así como evidencia algunas vulnerabilidades sociales a tener en cuenta. Se plantea una gran interrogante que responde a una paradoja a nivel latinoamericano, ¿cómo es posible que la región latinoamericana en la última década, habiendo experimentado un crecimiento económico notable, con reducción de sus niveles de desigualdad, pobreza y desempleo; haya incrementado sus indicadores de delitos y violencia?

Este análisis detallado y con estadísticas, compara analíticamente los factores que han provocado las altas tasas de criminalidad muy diferenciados en todos los países, no existiendo un común denominador entre ellos, “la evidencia analizada matiza la hipótesis de causalidad entre las variables económicas (pobreza, desigualdad y empleo) y la actividad delictiva, y sugiere que la relación entre ambas es más compleja de lo se puede intuir a primera vista” (PNUD 2013).

Estudios sobre el delito y la violencia, nos plantean los siguientes tres indicadores: porcentaje de homicidios, robos, y la percepción de victimización. También se analiza las principales expresiones del delito y la violencia

consideradas como: el delito callejero, la delincuencia organizada, la violencia juvenil, la violencia de género, la violencia ilegal y la corrupción por parte de los actores estatales (PNUD 2013).

Teniendo en cuenta la perspectiva del *Desarrollo Humano*, el PNUD nos plantea a los tomadores de decisiones o autoridades gubernamentales, consideraciones a tomar en cuenta: el fortalecimiento del tejido social y la prevención de la reproducción de la violencia y el delito, en este aspecto coincidiendo con el enfoque de Desarrollo Humano, plantea tomar en cuenta a *la familia, la escuela y la ciudad* (ver cuadro). Se añade que en los últimos años los cambios en la estructura familiar, la escuela y la ciudad como áreas de interacción social ha debilitado su fuerza como mecanismos de control y como espacios de protección y de movilidad. El Informe del PNUD resume cuatro conjuntos de variables que explican la vulnerabilidad al delito y la violencia:

“Cuatro conjuntos de variables permiten explicar las vulnerabilidades de América Latina al delito y la violencia: 1) La estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente generando incluso un “delito aspiracional”; 2) Los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado; 3) Los facilitadores, armas, alcohol y drogas y 4) La falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia” (PNUD 2013: 23).

Cuadro 2.5. Vulnerabilidades que debilitan el tejido social y sus mecanismos de control		
Familia	Escuela	Ciudad
<ul style="list-style-type: none"> -El aumento de las familias monoparentales de bajos recursos y la persistencia en la alta tasa de fecundidad adolescente sin el apoyo y la protección efectiva del Estado. -Los procesos de migración. 	<ul style="list-style-type: none"> -Los niveles de deserción escolar, especialmente en la secundaria. -Los déficits en la calidad de la educación. -Los problemas de inserción laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - El crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades y la fractura del tejido social. - La persistente marginalidad de amplios sectores de la población urbana.

Fuente: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 PNUD

Habiendo analizado estos indicadores de violencia e inseguridad que evidencian un problema social a nivel internacional, nos preguntamos ¿Quién es el órgano responsable de proveer de seguridad a la población? El Estado es el único actor que tiene esta responsabilidad de proveer la seguridad ciudadana como bien público. El análisis de los nudos críticos de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en los países de América Latina, plantea que la seguridad integral requiere de una coordinación estrecha entre los actores que tienen esta responsabilidad con sus diferentes niveles de gobierno. Al igual que el caso peruano con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se le otorga un protagonismo mayor a los gobiernos locales, sobre todo en la prevención del delito. A continuación se plantea cinco grandes recomendaciones estratégicas, para que los gobiernos nacionales puedan superar los problemas de inseguridad ciudadana en sus países: (PNUD 2013:134-135).

1. Fortalecer las capacidades del Estado, colocando al centro la protección de la integridad física y material de las personas, así como el respeto a los derechos humanos.
2. Modernizar la policía, acercándola a la ciudadanía.
3. Fortalecer el sistema de justicia, reduciendo la impunidad.
4. Transformar el sistema penitenciario.
5. Hacer de la prevención una prioridad, con programas basados en evidencia y ajustados a las realidades locales.

2.2 Políticas públicas de seguridad ciudadana en el Perú

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), ha sido creado por ley 27933 promulgado en febrero del 2003. Se crea el SINASEC como el sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana⁴¹.

⁴¹ El artículo 3 de la ley 27933, además indica que el sistema está destinado a garantizar la seguridad, la paz, la tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional para lograr una situación de paz social y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, considera 3 niveles de decisión. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), encargado de diseñar las políticas nacionales, está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC), órganos técnico normativos que formulan las políticas regionales sobre seguridad ciudadana, lo preside el Presidente regional. Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC), órgano ejecutivo del sistema encargado de planear, organizar y ejecutar los proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia, lo preside el Alcalde Provincial, y Los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), órgano ejecutivo y célula básica del Sistema; lo preside el Alcalde distrital.

Han transcurrido 11 años desde la implementación de la ley de seguridad ciudadana en el país, la delegación de facultades a los gobiernos locales, ha sido el aspecto más trascendente de la norma. Esta, considera a la autoridad local (Alcalde) como el responsable político de la implementación de esta política pública, y al Comisario de la Policía Nacional como el responsable operativo. Sin embargo, no ha tenido a la fecha resultados positivos, se ha evidenciado un divorcio entre los dos actores que tienen la responsabilidad de su implementación, por lo general no se ha evidenciado un trabajo conjunto y coordinado entre el Alcalde y el Comisario.

Dos estudios dan a conocer a manera de síntesis la experiencia de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. Por una parte el Instituto de Estudios Peruanos IEP (2006) realizó una investigación en 10 distritos de la ciudad capital⁴². Este estudio, ha evidenciado cuatro principales problemas que tienen que ver con el grado de institucionalidad de los actores y las relaciones entre estos. Catalogado como observaciones el estudio plantea las siguientes conclusiones: i) el papel que juegan los alcaldes en la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana es bastante débil e incierto, ii) es notoria la ausencia de un ente que ejecute los planes y acuerdos que se toman en

⁴² Instituto de Estudios Peruanos. "Análisis de las experiencias de la efectiva participación ciudadana. Informe Integral". Lima: IEP, 2006.

los distritos, iii) los efectivos de la Policía Nacional no siempre tienen la capacidad/voluntad para asumir el liderazgo de una estrategia de seguridad ciudadana iv) los gobiernos locales y la policía nacional no han logrado empoderar la participación de la población en la lucha contra la inseguridad (Informe Integral IEP, 2006).

Por otra parte tenemos, el Informe de la Defensoría del Pueblo. Este analiza el trabajo realizado en 23 comités regionales y 12 comités provinciales de seguridad ciudadana durante el año 2007. El Informe Defensorial N° 32⁴³, nos presenta las siguientes conclusiones: i) el desempeño del CONASEC ha tenido características de continuidad y regularidad en el monitoreo de la política pública nacional, ii) ha sido importante el trabajo del CONASEC en la elaboración de planes nacionales y la aprobación de manuales y guías metodológicas para la formulación de diagnósticos participativos y planes locales de seguridad ciudadana, y iii) la Defensoría del pueblo señala que las políticas emitidas desde los gobiernos regionales y locales no ha tenido resultados concretos. Haciendo referencia a este mismo informe, el trabajo de investigación de Villafranca nos presenta la siguiente recomendación:

“[...] es necesario consolidar el rol del liderazgo de las autoridades elegidas, que ejercen la presidencia de los comités de seguridad ciudadana, a fin de establecer el trabajo de diseño y ejecución de políticas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos geográficos. Solo con el liderazgo de dichas autoridades, las iniciativas para proveer acciones concretas que reduzcan la sensación de inseguridad que agobia a la ciudadanía, tendrán sostenibilidad”. (VILLAFRANCA 2009: 21)

Bajo los resultados de estos dos estudios, analizamos la conformación de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), como órganos ejecutivos y célula básica del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). El CODISEC está encargado de planear, organizar, ejecutar,

⁴³ Defensoría del Pueblo: *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad ciudadana*. Informe Defensorial N° 132. Lima: Cooperación Técnica Belga (CTB) y la Defensoría del Pueblo, 2008. primera edición.

coordinar y controlar los planes, programas, y proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial distrital en el marco de la política nacional diseñada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. En el siguiente capítulo se analizará al detalle los resultados de la implementación de esta política pública en el distrito de Socabaya.

2.3 Marco normativo e Institucional

El marco normativo e institucional de la seguridad ciudadana, constituye la base fundamental del ordenamiento jurídico con respecto a la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. A continuación se desarrolla este ítem con la información encontrada sobre la materia:

Las normas que regulan el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como estructura fundamental de la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el país, se han dado desde la promulgación de la nueva “Constitución Política del Perú”, promulgada el 29 de diciembre de 1993. A partir de la promulgación de esta carta magna, se han ido implementando diversas leyes, decretos, resoluciones directorales, directivas, etcétera, que han establecido las funciones y competencias de los diversos actores del sistema.

A continuación expongo detalladamente y de una manera comentada las leyes y normas más importantes que tienen relación con los roles o competencias de los principales actores del sistema: El Estado a través de sus tres niveles de gobierno, la Policía Nacional y la Sociedad Civil Organizada:

- Constitución Política del Perú (1993). Es la carta magna del Perú. El Artículo 197 establece que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de “seguridad ciudadana”, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

- Ley 27867 (2002), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El artículo 61 a través de sus literales a, b, e y f establece las funciones en materia de defensa civil y seguridad ciudadana.
- Ley 27972 (2003), Ley Orgánica de Municipalidades. El artículo 85, 106, 107 y 116, establecen las funciones y competencias de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana, así como las funciones de la Junta de Delegados Vecinales y Juntas Vecinales Comunales.
- Ley 27933 (2003), Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana.
- Ley 27934, Ley que regula la intervención de la Policía y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito.
- Ley N° 29701 (2011), Ley que “Dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana”. Entre los beneficios que deben implementar los Gobiernos Locales están: a) la capacitación y entrenamiento que deben recibir las juntas vecinales, b) Asesoría Jurídica y orientación legal a través de consultorios jurídicos gratuitos y c) los beneficios de salud es decir la incorporación de los miembros de las juntas vecinales al Sistema Integral de Salud (SIS).
- Decreto de Urgencia N° 052-2011. Este Decreto crea el “Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana”. El aspecto más importante de esta ley es que el Ministerio de Economía y Finanzas crea un Fondo especial intangible y permanente para ser destinado exclusivamente al financiamiento de actividades, proyectos y programas destinados a combatir la inseguridad ciudadana. Asimismo faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales realicen gastos con cargo a los recursos provenientes del canon y sobre canon.
- Ley 29010 (2007). Que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú,

modificada por ley 29611 (2010). Esta ley faculta a los gobiernos regionales y locales a realizar gastos de inversión en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento en el ámbito de su jurisdicción.

- Ley N° 30055 (2013) Modifica algunos artículos de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Esta ley modifica sustancialmente la composición de los miembros del CONASEC, del CORESEC y los CODISEC, así como esclarece sus funciones y atribuciones.
- Directiva N° 002-2008-IN. Establece los procedimientos para la selección de secretarios técnicos de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana.
- Directiva N° 08-2008-IN. Establece procedimientos para la formulación, aprobación y evaluación de los Planes locales de seguridad ciudadana y las responsabilidades de los miembros que conforman los comités de seguridad ciudadana.

Como se expuso en un ítem anterior, a partir de la modificación de la Constitución Política del Estado (1993), se han emitido una serie de normas y leyes que han estado relacionadas directa o indirectamente al tema de seguridad ciudadana hasta la actualidad. Este marco normativo está dirigido a implementar las políticas públicas de seguridad ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, la Policía Nacional y la Sociedad Civil organizada. Lamentablemente estas no han llegado de una manera eficiente y oportuna a los actores principales del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

CAPITULO III: EL CODISEC: CÉLULA BÁSICA DEL SISTEMA NACIONAL SEGURIDAD CIUDADANA

Estas políticas de seguridad, deben asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; deben ser sustentables con base a consensos políticos y sociales; y deben ser sometidas a evaluación y rendición de cuentas permanentes mediante mecanismos de control internos y externos que favorezcan la transparencia en el ejercicio de la función pública y combatan la impunidad y la corrupción.

Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH-OEA

La implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en el Perú y en muchos países latinoamericanos, se da a partir de la década de 1990, como consecuencia de procesos importantes que dan un giro a la visión de política interna de los países. Tres aspectos importantes pueden resumir el cambio de estas políticas: a) El regreso de estos países a un régimen democrático, b) La creciente inseguridad pública que genera una creciente demanda de políticas públicas que disminuyan el incremento de la delincuencia y la inseguridad y c) El cambio de perspectiva con la que la violencia y la delincuencia eran enfrentadas tradicionalmente.

Este capítulo analiza en principio la implementación de la ley 27933 que crea el *Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*⁴⁴ (SINASEC) en el país, como el sistema encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orienten la intervención del Estado en materia de seguridad ciudadana. Se analiza detalladamente la conformación y funcionamiento de los componentes del sistema como son: El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC), los Comités Provinciales de seguridad ciudadana (COPROSEC) y los Comités Distritales de

⁴⁴ El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el Perú, ha sido creada mediante Ley N° 27933 del 11 de febrero del año 2003, siendo Presidente Constitucional de la República Alejandro Toledo Manrique.

Seguridad Ciudadana (CODISEC). Especialmente se realiza un análisis y evaluación de la conformación y funcionamiento del CODISEC del distrito de Socabaya, como estudio de caso y se analiza el proceso de su implementación.

La seguridad ciudadana como política de Estado aparece en el *Acuerdo Nacional*⁴⁵, aparece también en la Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972 promulgada el 6 de mayo de 2003. El gobierno de Toledo con buen criterio a través de la ley 27933 crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su respectivo reglamento que determina los niveles de competencia y responsabilidad en la implementación de esta política pública de seguridad ciudadana en el país.

3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

La Ley 27933, Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana⁴⁶, fue promulgada en febrero de 2003. El artículo 2 define a la seguridad ciudadana como “la acción integrada que desarrolla el Estado, en colaboración con la ciudadanía, está destinada a asegurar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de *delitos y faltas*”.

Esta definición establece claramente cuál es el rol protagónico del Estado, y como se incorpora en este la participación de la ciudadanía. Define también, la responsabilidad que se le otorga a los diferentes niveles de gobierno, especialmente a los gobiernos locales promoviendo el liderazgo político de los

⁴⁵ Dentro de uno de los objetivos estratégicos del Acuerdo Nacional, está el objetivo “Democracia y Estado de Derecho”, en él se ubica la séptima política de Estado: *Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*. En el marco de estas políticas de Estado, la seguridad ciudadana se posiciona como un aspecto central de la agenda pública nacional.

⁴⁶ El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, creada mediante Ley 27933 de febrero del año 2003, considera 3 niveles de decisión. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), encargado de diseñar las políticas nacionales, encabezada por el Ministro del Interior. Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC), órganos técnico normativos que formulan las políticas regionales sobre seguridad ciudadana. Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC), órgano ejecutivo del sistema encargado de planear, organizar y ejecutar los proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia, lo preside el Alcalde Provincial. Los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), órgano ejecutivo y célula básica del Sistema; lo preside el Alcalde distrital.

alcaldes. Concordando con Carlos Alza en su clasificación de políticas, la ley de seguridad ciudadana la catalogamos como: Política de Estado por su proyección temporal, Política trans sectorial por su nivel de coordinación y Política Nacional por el nivel de gobierno (Alza 2011).

Esta ley de seguridad ciudadana, tiene por objeto, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas sin excepción, que conforman la nación peruana. A continuación se desarrolla las funciones y competencias de cada una de ellas, así como el análisis de los actores que la representan.

3.1.1 Estructura y funciones del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social. El Artículo 4 del Reglamento⁴⁷ de la Ley 27933, precisa que el sistema está conformado por:

- El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

A continuación se desarrolla de una manera sintetizada la conformación y los aspectos más relevantes de cada uno de los estamentos del sistema, definiendo sus componentes y funciones.

El Concejo Nacional de Seguridad Ciudadana

El Concejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), es el máximo organismo del Sistema, está encargado de la formulación, conducción y evaluación de la política de seguridad ciudadana. Cuenta con autonomía funcional

⁴⁷ El Reglamento de la Ley 27933 fue creada según Decreto Supremo N° 12-2003-IN

y técnica, depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Presidente del Consejo de Ministros⁴⁸. Está integrado por:

- El Presidente del Consejo de Ministros.
- El Ministro del Interior.
- El Ministro de Justicia.
- El Ministro de Educación.
- El Ministro de Salud.
- El Ministro de Economía y Finanzas.
- El Ministro de Transportes y Comunicaciones.
- El Ministro de Comercio Exterior y Turismo.
- La Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- El Ministro de Desarrollo e Inclusión Social.
- El Presidente del Poder Judicial.
- El Fiscal de la Nación.
- El Defensor del Pueblo.
- El Presidente de la Asociación de Presidentes Regionales.
- El Alcalde Metropolitano de Lima.
- El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).
- El Director General de la Policía Nacional de Perú.
- El Jefe del Sistema Penitenciario Nacional.
- El Presidente del Consejo Nacional de la Prensa.
- El Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad.

El Reglamento de la Ley que rige el CONASEC establece funciones y atribuciones del Consejo, dentro de ellas las más importantes son: Establecer la Política y formular el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, Aprobar y supervisar los planes, programas y proyectos nacionales de Seguridad Ciudadana, promover una educación en valores ciudadanos y una cultura de participación ciudadana

⁴⁸ La Ley N° 30055 promulgada en junio del 2013, modifica los artículos 6,7,9, acápite f), y 13 de la Ley N° 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. El aspecto más importante es que incorpora al Presidente del Consejo de Ministros como Presidente del CONASEC que en la anterior Ley era presidida por el Ministro del Interior.

como uno de los aspectos básicos para consolidar la política de seguridad ciudadana, ente otros ⁴⁹. Tiene como su órgano técnico ejecutivo y de coordinación a la Secretaría Técnica.

Comités Regionales de Seguridad Ciudadana

Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC), son órganos técnico normativos que formulan las políticas sobre seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial, en el marco de la política nacional diseñada por el CONASEC. El Comité Regional es presidido por el Presidente de la Región y está integrado por:

- La autoridad política de mayor nivel de la región.
- El jefe policial de mayor graduación de la región.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces en la región.
- Tres Alcaldes de las provincias con mayor número de electores.
- El coordinador regional de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.

El Comité Regional tiene once funciones de acuerdo a su reglamento, dentro de las cuales la más importante es formular la política regional de seguridad ciudadana en el marco de la política nacional establecida por el CONASEC.

Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana

⁴⁹ El artículo 9 de la Ley 27933 ha sido modificado por el Numeral 1.1 del Art. 1° de la Ley N° 28863 y el literal f) modificado por el artículo 1° de la Ley 30055 del 30-06-2013.

Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC). Son órganos ejecutivos del sistema, encargados de planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana que se desarrollen en el ámbito del distrito capital o cercado y, eventualmente, a nivel provincial cuando la naturaleza de la problemática lo requiera⁵⁰. El Comité Provincial de Seguridad Ciudadana es presidido por el Alcalde Provincial y lo integran los siguientes miembros:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El jefe policial de mayor graduación de la jurisdicción
- La autoridad educativa de más alto nivel de la provincia
- La autoridad de salud de más alto nivel de la provincia o su representante.
- Un representante del Poder Judicial designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del pueblo o el que hiciere sus veces en la provincia
- Tres Alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia
- Un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana.
- Un representante de las rondas campesinas, en los lugares donde exista.

Entre las funciones del Comité Provincial, está la de formular la política provincial de seguridad ciudadana y ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para reducir la criminalidad y delincuencia común en su jurisdicción y dictar directivas al respecto entre otras.

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana

Los Comités distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC), Son órganos ejecutivos y constituyen las células básicas del sistema, encargadas de planear, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad

⁵⁰ Artículo 18 de la Ley 27933

ciudadana en el ámbito de su competencia territorial. Todo ello, dentro del marco de la política nacional diseñada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana⁵¹. El Comité lo preside el Alcalde Distrital de su respectivo ámbito territorial y está integrado por:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad
- El Comisario de la Policía Nacional del Perú a cuya jurisdicción pertenece el distrito. En caso de existir más de una comisaria con jurisdicciones distintas, dentro de una misma demarcación distrital, cada comisario forma parte integrante del comité distrital.
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- El coordinador distrital de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.
- Un representante de las Rondas Campesinas donde las hubiera.

Dentro de sus funciones, está la de establecer la política distrital de seguridad ciudadana, formular el diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana y elaborar el mapa distrital de la incidencia delictiva de la jurisdicción. Asimismo, formular, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos para reducir la criminalidad y delincuencia común de su jurisdicción y dictar directivas sobre la materia.

Dada la importancia que tiene analizar las funciones y competencias de los actores responsables de implementar la política local de seguridad ciudadana en un distrito. Se puntualiza a continuación las funciones específicas del Alcalde (Presidente del Comité) y del Comisario distrital (responsable técnico). El sistema establece que son el Alcalde y el comisario los responsables de implementar la política de seguridad ciudadana en el ámbito territorial de su competencia, con la participación de la sociedad civil organizada. El Reglamento de la ley 27933 en su artículo 27 establece las siguientes funciones específicas:

⁵¹ Artículo 23 de la Ley 27933

a) Del Alcalde

- Presidir el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de su jurisdicción, para cuyo efecto, dirige, coordina y evalúa con los integrantes del Comité la correcta ejecución de las acciones programadas, respetando la autonomía de las instituciones que cada uno representa
- Representar oficialmente al Comité.
- Coordinar acciones con los diferentes órganos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Promover a través de los diferentes órganos de la municipalidad el apoyo a los programas, proyectos y campañas de educación y prevención social.

b) Del Comisario Distrital

- Ejecutar las acciones policiales de su competencia funcional y las que acuerde el Comité Distrital para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común.
- Informar al Comité Distrital sobre la situación delictiva de la jurisdicción para la toma de decisiones.
- Organizar y dirigir el servicio de patrullaje policial integrado a nivel distrital. En la circunscripción territorial donde exista el servicio de serenazgo, la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del comisario, en coordinación con el municipio y previo planeamiento conjunto.
- Organizar y capacitar a las juntas vecinales en aspectos de seguridad ciudadana, a través de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaria y en estrecha coordinación con la Oficina de Asuntos Vecinales del Municipio.
- Desarrollar, con apoyo multisectorial, programas y campañas contra la violencia familiar y de re inserción con niños y adolescentes en riesgo.
- Fortalecer la cultura de seguridad mediante charlas, conversatorios, actividades educativas y de proyección social.

c) De los otros integrantes

- Representar a sus sectores y ejecutar las acciones de su competencia y las que se disponga en los planes y programas respectivos.
- Coordinar al interior de su institución las actividades y tareas de su competencia.
- Mantener permanente coordinación y enlace con las otras entidades integrantes del Comité y participar activamente en la ejecución de acciones multisectoriales sobre seguridad ciudadana.

La Ley de seguridad ciudadana considera la participación activa de la sociedad civil organizada. Está en proceso de institucionalidad la participación de las juntas vecinales como órganos de apoyo formados por la Policía Nacional. De acuerdo a ley la participación del Alcalde como responsable político y del Comisario como responsable operativo tienen el encargo de implementar eficientemente la política de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia⁵².

Luego de haber establecido las funciones y responsabilidades de los actores dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a continuación se realiza un análisis más detallado de las funciones y responsabilidades del Comité distrital de seguridad ciudadana, como célula básica para la implementación de la política nacional de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya, objeto principal de análisis de esta tesis.

3.2 El territorio: ámbito de intervención del CODISEC – Socabaya

La ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se promulga en febrero del 2003. A 11 años de su ejecución⁵³ es necesario analizar los resultados de la implementación de esta política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya⁵⁴. Se analiza a continuación cuál es el espacio territorial en el cual se ha implementado ésta política pública, el contexto socio político, económico y la situación en la cual se encontraba la seguridad ciudadana en ese momento.

⁵² El artículo 13 de la Ley 27933 ha sido modificado por la Ley 30055 que incorpora sanciones en un párrafo que a la letra dice “El Presidente Regional o el alcalde provincial o distrital que no instale el comité de seguridad ciudadana en el plazo legal, según corresponda, o que no lo convoque para sesionar comete falta grave y está sujeto sanción de suspensión de sus funciones por el plazo de treinta días calendario, de acuerdo a la ley de la materia”. Esta misma ley 30055, modifica los artículos 20 y 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades en las cuales se le atribuye funciones al Alcalde en materia de seguridad ciudadana y consecuentemente se establece las sanciones con suspensión del cargo respectivamente.

⁵³ El presente trabajo de investigación de culmino en diciembre del 2014

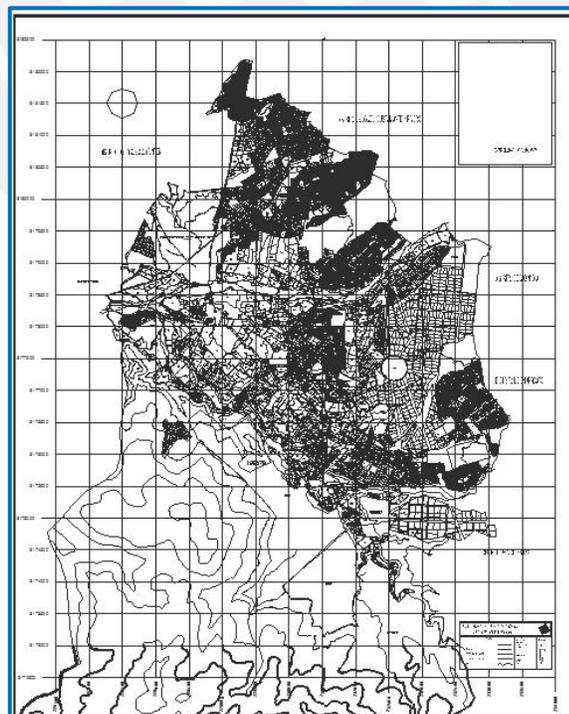
⁵⁴ El distrito de Socabaya es uno de los 29 distritos de la provincia de Arequipa, región Arequipa, se considera como un distrito urbano rural ubicado en la zona sur de Arequipa metropolitana.

3.2.1 Socabaya: Contexto, diagnóstico y potencialidades

El distrito de Socabaya está ubicado al Sur Oeste de la ciudad de Arequipa, a una distancia de 12 km. del centro de la ciudad y a una altitud media de 2,287 metros sobre el nivel del mar. Socabaya es un valle pequeño circundado de cerros rocosos de una altura media que son ramales de la cadena de cerros llamada Calera (cerro grande, las caseras, carnavales, pillu). El distrito de Socabaya tiene una extensión de 17,729.16 Has.

La historia del tradicional distrito de Socabaya, se remonta a la época pre inca por las evidencias de sus restos arqueológicos. Mucho antes que se fundara Arequipa en este valle ya habitaban españoles, los que seguramente vinieron escoltando a los primeros padres doctrineros y por lo agradable del clima y sus fértiles tierras deciden quedarse e iniciar en este pueblo su familia. Desde el punto de vista legal el distrito de Socabaya fue creado por ley N° 12301 del 3 de mayo de 1955 otorgándole la categoría de pueblo.

Gráfico 1: Plano del distrito.



La población del distrito según el censo del año 2007 es de 59,671 habitantes y de acuerdo a la tasa de crecimiento del INEI, en el momento bordea los 70,000 habitantes⁵⁵. El flujo migratorio hacia Socabaya en los últimos 30 años ha sido considerable, el 50 % de la población actual proviene de este flujo migratorio, del total de personas que han migrado a Socabaya tenemos que el 56.49 % provienen de la provincia de Arequipa, el 10.58 % provienen de otras provincias de la región Arequipa y el 32.92 % restante corresponde a residentes de otros departamentos del país⁵⁶.

Cuadro N° 1 Población Migrante

Procedencia de la Población Migrante del año 2002 al 2007		
Categorías	Casos	%
De la provincia	6261	56.49
De otras provincias de Arequipa	1173	10.58
De otros departamentos	3649	32.92
Total	11083	100.00

Fuente: INEI Censos Nacionales XI de Población y VI de vivienda. 2007

En el aspecto de salud el distrito de Socabaya cuenta en total con 13 establecimientos de salud para atender a la población total del distrito, se tiene 6 establecimientos del Ministerio de Salud, 01 establecimiento de ESSALUD, 3 establecimientos privados. Durante la gestión municipal de los dos periodos, se ha logrado invertir un 10 % del presupuesto de la municipalidad en mejorar la infraestructura en forma anual. Existe un puesto de salud (Salaverry) que territorialmente se encuentra ubicado en el distrito de José Luis Bustamante y Rivero, pero su población de atención corresponde al distrito de Socabaya.

Cuadro N° 2 Establecimientos de Salud

⁵⁵ El 99.32 % corresponde a la zona urbana, mientras que solo el 0.68 % corresponde a la zona rural, la población de Socabaya representa el 6.9 % de la población de la Región Arequipa y el 0.22 % de la población nacional. Información extraída del Plan Urbano Distrital 2012-2018, documento de gestión elaborado por la Municipalidad distrital de Socabaya.

⁵⁶ Fuente Plan Urbano Distrital 2012-2018

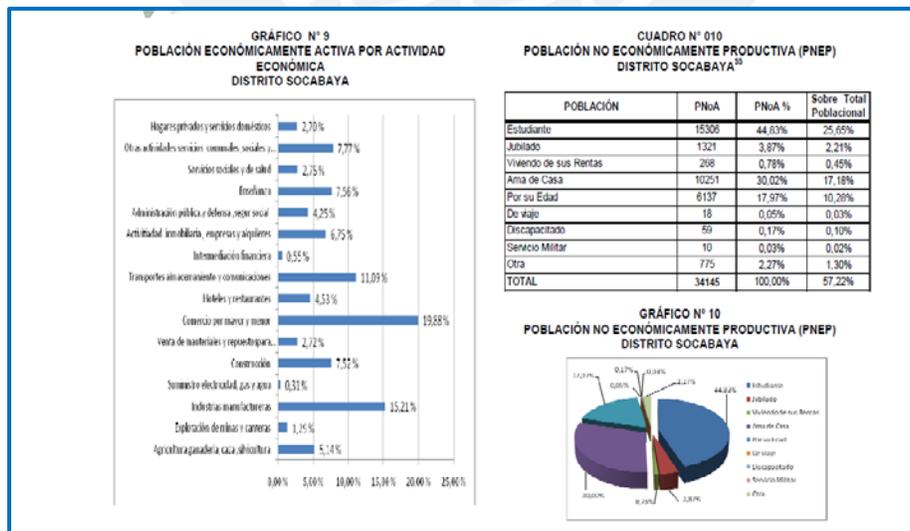
Establecimientos de salud del Distrito de Socabaya

REGIMEN	Establecimientos de Salud	Población Asignada
	Total	69,612
MINSA	Centro de San Martín de Socabaya	15,316
	Centro de Salud 4 de Octubre	15,316
	Puesto de Salud Ciudad Mi Trabajo	13,922
	Puesto de Salud Lara	11,136
	Puesto de Salud San Fernando	4,176
	Puesto de Salud Salaverry	9,746
ESSALUD	Centro de Salud Melitón Salas Carbajal	Asegurados
Privado	Policlínico Suizo Jean Freachet	Los Cristales
	Policlínico Paz – Perú	Lara y alrededores
	Posta médica A.C.J.	Horacio Z. Gámez
No funcionan	Centro de Salud Horacio Zeballos Gámez	Solo infraestructura

Fuente: Micro red San Martín de Socabaya

En el aspecto económico productivo, están divididas de acuerdo a las actividades económicas en: Primarias (extractivas), Secundarias (de transformación) y Terciarias (comercio y servicios). Las actividades primarias que corresponde a la producción agropecuaria, producción minera metálica y otros es el 5.78 %, las actividades secundarias como la producción manufacturera en general corresponde al 8.74 % y las actividades terciarias que es la principal actividad económica corresponde al 85.48% de esta estructura económica⁵⁷.

Cuadro N° 3 Población económicamente activa y productiva



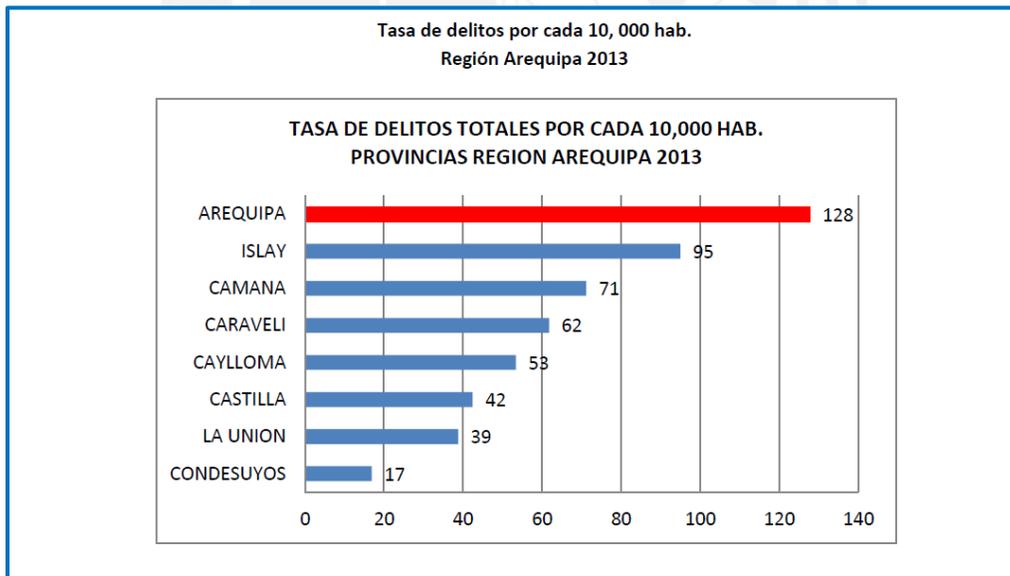
Fuente: Plan Urbano distrital 2009

⁵⁷ Plan Urbano Distrital de Socabaya 2012-2018

La Región Arequipa se caracteriza por un desarrollo industrial, minero, agropecuario y turístico, como principales ejes de su desarrollo socioeconómico. En las últimas décadas producto de una bonanza económica, debido a la extracción minera, se ha incrementado las actividades económico-productivas de la población y consecuentemente con ello, se han presentado manifestaciones de violencia locales y tipificación del delito e inseguridad ciudadana en toda la región.

La tasa de delitos por cada 10,000 habitantes en el año 2013 en sus 8 provincias se ha incrementado ligeramente en los últimos años. Los resultados presentados por el Comité Regional de Seguridad Ciudadana, ubican a la provincia de Arequipa en primer lugar en tasas de delitos con 128 casos por cada 10,000 habitantes. En el caso del distrito de Socabaya se le ubica como el séptimo en incidencia delictiva en el año 2012⁵⁸. Se muestra a continuación un cuadro de lo manifestado:

Cuadro N° 4 Tasa de delitos



Fuente: Plan Regional de seguridad ciudadana 2013

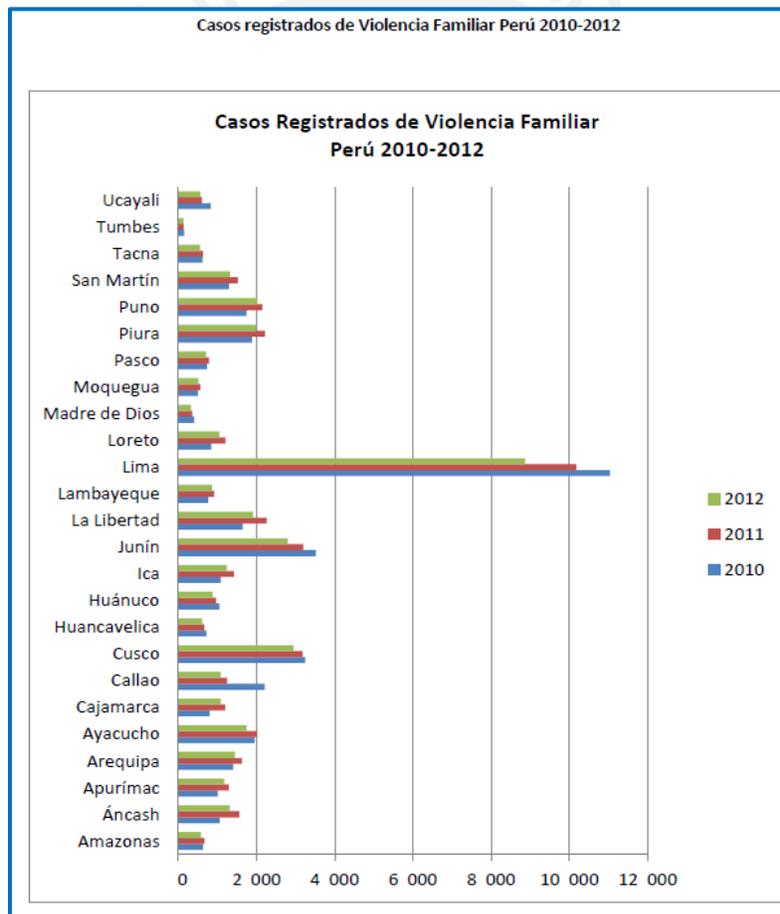
Como se puede apreciar en el cuadro, en el año 2013 la provincia de Arequipa ha concentrado la mayor cantidad de delitos totales, lo que guarda relación con la mayor población que tiene esta provincia con respecto al resto de

⁵⁸ Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2013.

provincias. Como dije anteriormente este fenómeno se puede relacionar al crecimiento económico, social y demográfico de la población arequipeña en los últimos años⁵⁹.

La violencia familiar es un problema social, que afecta a un alto porcentaje de familias de cualquier comunidad, en todos los niveles económicos y culturales. De acuerdo a los diagnósticos realizados la violencia familiar entre el año 2010 y 2012 ha ido decreciendo progresivamente, sin embargo en Arequipa este se ha mantenido o se ha incrementado ligeramente. Ver cuadro comparativo con otras regiones.

Cuadro N° 5 Casos de violencia familiar

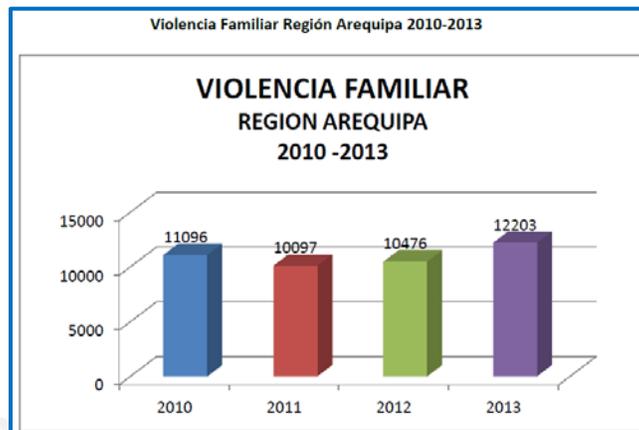


Fuente: Plan Regional de seguridad ciudadana 2013

⁵⁹ Información extraída del Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2013.

La región Arequipa no ha tenido la misma tendencia, la violencia familiar se ha incrementado desde el año 2012 en un 16.4 % según las estadísticas de la Policía Nacional del Perú. En Socabaya se presenta como uno de los problemas mayores de acuerdo a las estadísticas.

Grafico N° 2 Violencia familiar



Fuente: Plan Regional de seguridad ciudadana 2013

Por otra parte se ha podido evidenciar una deficiente calidad y cobertura del servicio policial, según el censo nacional de comisarias, en el año 2012 a nivel nacional existe un total de 34 mil 805 efectivos policiales que laboran en comisarias, un alto porcentaje de este, se encuentran en la ciudad de Lima. La región Arequipa cuenta en la actualidad con 6,500 efectivos policiales, este número de efectivos es insuficiente para atender un población de casi un millón de habitantes, peor aún, en el distrito de Socabaya se cuenta con solo 70 efectivos policiales para una población de 70,000 habitantes, lo que hace una razón de un policía para 1,000 habitantes.

Ante esta deficiencia policial, los gobiernos locales en cumplimiento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a partir del año 2003 crean los cuerpos de serenazgo. En el caso de la provincia de Arequipa, se tiene un total de 1202 serenos, 444 cámaras de video-vigilancia, 150 vehículos para patrullaje, 183

motocicletas y 654 equipos de radio comunicación. En Socabaya se cuenta con 39 serenos, 6 vehículos, 4 motocicletas y equipos de radio comunicaciones con GPS.

El cuerpo de serenazgo cumple una labor de apoyo a la Policía Nacional, realiza labores de patrullaje y auxilio ciudadano las 24 horas del día, realizando actividades de disuasión ante el incremento de la delincuencia. Según lo manifestado por los miembros del CODISEC, el cuerpo de serenazgo complementa eficientemente la labor de la Policía Nacional.

3.3 Estructura y creación del CODISEC- Socabaya

En primer término se ha realizado una ligera descripción territorial del distrito de Socabaya en su contexto urbano, económico y social. A continuación vamos a describir como se ha creado el CODISEC en el distrito de Socabaya. Como se analizó en el ítem anterior, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se crea a comienzos del 2003, sin embargo no es sino, hasta el 2007 que se logra conformar el comité distrital de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya.

El 2007 con el ingreso de la nueva gestión municipal, el Alcalde electo⁶⁰, decide implementar y conformar el CODISEC. Con la participación de las principales autoridades del distrito, se compromete y se conforma el comité mediante Resolución de Alcaldía N° 111-2007-MDS del 19 de marzo del 2007. Este queda conformado de la siguiente manera:

Cuadro N° 6 Comité Distrital de Seguridad Ciudadana⁶¹

CARGO	REPRESENTACION
PRESIDENTE	
Wuilber Mendoza Aparicio	Alcalde de la Municipalidad Distrital de Socabaya
MIEMBROS:	

⁶⁰ El alcalde del distrito de Socabaya es el Ing. Wuilber Mendoza Aparicio (periodo 2007-2010, 2011-2014) autor del presente trabajo de investigación, para optar el grado de Magister en Ciencias Políticas y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁶¹ Primer Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC) creado en el distrito de Socabaya. Se tuvo dos reuniones previas de sensibilización a las autoridades del distrito en el mes de febrero del 2007.

Sr. Julio Meza Escobedo	Gobernador
Mayor PNP Sandro Salinas Pinto	Comisario de la Comisaría de Ciudad mi Trabajo
Capitán PNP Jorge Merino Peralta	Comisario de la Comisaría de Socabaya
Sr. Jesús Meza Medina	Juez de Paz de Socabaya
Sr. Leonidas Baca López	Coordinador representante de las Juntas Vecinales
Dr. Félix Calla Calla	Representante del sector Salud
Profesor Julio Chalco Colque	Representante del sector Educación
SECRETARIO TÉCNICO	
Sr. Raúl Jiménez Villalobos	Director de Servicios Comunales de la Municipalidad

Fuente: Resolución de Alcaldía N° 111/2007-A-MDS

Con la conformación del CODISEC en el mes de marzo, se inicia la implementación de la política pública de seguridad ciudadana establecida en la ley 27933 en el distrito de Socabaya. El CODISEC inicia sus actividades con la contratación de un especialista en temas de seguridad, esta responsabilidad recae en la persona del Mayor ® Oscar Cáceres Rodríguez, quien se encarga de formular el proyecto de seguridad ciudadana denominado “Implementación, Fortalecimiento y Operatividad del Servicio de Seguridad Ciudadana del distrito de Socabaya”⁶².

3.3.1 Proyecto de creación del CODISEC

El proyecto es aprobado mediante acuerdo de Concejo Municipal N° 115-2007-MDS de fecha 11 de setiembre del 2007, el monto inicial asignado es de S/. 193,132.92, el mismo que posteriormente se incrementa a S/. 350,560.94 mediante acuerdo de Concejo Municipal N° 173-2007-MDS de fecha 12 de diciembre del 2007⁶³ con el fin de implementar una segunda etapa del proyecto.

Objetivos del proyecto:

- Proteger la vida y la integridad física de las personas con sujeción a las normas legales y administrativas vigentes.

⁶² El Estudio de pre inversión (perfil) es aprobado mediante Acuerdo de Concejo Municipal N° 115-2007-MDS de fecha 11 de setiembre 2007. El monto inicial aprobado para la implementación de este proyecto es S/. 193,132.92 (ciento noventa y tres mil ciento treinta y dos y 92/100 nuevos soles).

⁶³ Fuente: Informe de Liquidación técnica financiera del proyecto.

- Velar por el patrimonio público y privado.
- Velar por la seguridad pública del vecindario de la jurisdicción territorial.
- Realizar patrullaje preventivo - disuasivo en su jurisdicción.
- Brindar una atención esmerada y personalizada a los vecinos del distrito.
- Hacer cumplir las normas y disposiciones municipales

El proyecto también comprende la adquisición de unidades móviles, contratación de personal, adquisición de equipos y un sistema de radio comunicación. Para un mayor detalle de los componentes del proyecto, este se divide en seis acciones:

Acción N° 1: Adquisición e implementación de unidades móviles: 02 camionetas doble cabina 4x2 y 04 motocicletas de 125 cc.

Acción N° 2: Adquisición e instalación de un Sistema de Comunicación Radial con base central y radios móviles en sistema VHF para cada sereno.

Acción N° 3: Adquisición de prendas de vestir y equipos para el personal de serenazgo: 26 juegos de uniformes completos para serenos y 02 juegos de uniformes para los supervisores (incluye gorros, cascos y chalecos).

Acción N° 4: Adquisición e instalación de alarmas para juntas vecinales: 30 sistemas de alarma vecinal.

Acción N° 5: Contratación de personal para implementación del Sistema de Seguridad Ciudadana. Convocatoria, selección y contratación de 26 serenos y 02 supervisores para el servicio de seguridad ciudadana⁶⁴.

Acción N° 6: Implementación de oficinas de serenazgo.

Indicadores de la seguridad ciudadana en Socabaya

Antes de describir la conformación del CODISEC, se presenta un diagnóstico situacional sobre los problemas de inseguridad que presentaba el distrito en ese momento. Esto permite establecer la línea de base antes de la implementación del proyecto. El diagnóstico situacional sobre inseguridad muestra que de 8 problemas identificados, tres son los de mayor frecuencia en Socabaya:

⁶⁴ Durante los 6 primeros meses, las remuneraciones del personal de serenazgo ha sido asumido con el proyecto de seguridad ciudadana y posteriormente con recursos de la municipalidad.

Delincuencia 24.74%, delitos por exceso de bebidas alcohólicas 15.22% y violencia familiar 13.32%. Con relación a las tres principales modalidades delictivas, se tiene: arrebatos al paso 29.95%, robo a domicilio 26.57%, y hurto de cables eléctricos 21.73%⁶⁵.

El mismo documento muestra una encuesta realizada por el consultor⁶⁶ que formulo el proyecto de seguridad ciudadana en el distrito, donde a la pregunta ¿Cree usted que en los próximos 12 meses sea víctima de algún delito? el 71.76% responde entre probable y muy probable y solo un 19.05% indica poco probable o nada probable, lo que hace que la población encuestada califique al distrito como inseguro con un 65.18 %.

El siguiente enunciado extraído del documento del proyecto de seguridad ciudadana, grafica literalmente la situación en que se encontraba el distrito en la percepción ciudadana sobre la inseguridad, en este enunciado nótese no se hace referencia al CODISEC.

“El Distrito de Socabaya no es ajeno al crecimiento de la delincuencia en los diferentes extractos sociales, mas principalmente en los sectores populares generando estos una percepción de inseguridad y en consecuencia el deterioro de la calidad de vida, esto a pesar de la existencia de Comisarías, Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, Vigilantes Particulares, enrejado de calles, organización de Comités de TAXIS Patrullero Cívicos, siendo todo insuficiente para enfrentar eficazmente el problema social de Inseguridad Ciudadana”⁶⁷.

El mismo documento establece que dentro de las principales modalidades delictivas esta los robos, hurto agravado, arrebato en tico y hurto a domicilio. Por otra parte se ha identificado a los principales factores condicionantes que contribuyen a la inseguridad en el distrito, estos son:

⁶⁵ Fuente Plan local de Seguridad Ciudadana 2008. Elaborado por el Comité Distrital de seguridad ciudadana.

⁶⁶ Consultor Comandante © Oscar Cáceres Rodríguez. Año 2007.

⁶⁷ Expediente Técnico de acción e implementación del Proyecto “Implementación, Fortalecimiento y Operatividad del servicio de Seguridad Ciudadana en la jurisdicción del distrito de Socabaya”. Problemática de la seguridad ciudadana en el ámbito del distrito de Socabaya, diagnóstico pp 4.

- Existencia de locales clandestinos dedicados al expendio de bebidas alcohólicas conocidos como (huacterias, chicherías, bares, cantinas, video Pub, *night club* y algunas tiendas.
- Consumo de bebidas alcohólicas a bordo de vehículos automotores en la vía pública (ticos fundamentalmente).
- La poca iluminación en zonas altamente vulnerables
- La pérdida de valores e indiferencia ciudadana
- Falta de acciones preventivas por parte de las Instituciones que forman el Comité de Seguridad Ciudadana.

El diagnóstico también nos brinda información en cuanto a la conformación de las juntas vecinales y las organizaciones de base. Estas operan en espacios definidos y están relacionados a la prevención y apoyo a la sociedad civil en temas de seguridad.

- a) Se cuenta en la actualidad con 153 Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana organizadas por las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisarías.
- b) Se cuenta con un total de 20 colegios organizados con los Comités de autoprotección Escolar, los mismos que tiene como misión cuidar a la entrada y salida de las instituciones educativas.
- c) Se cuenta con dos Comités de TAXIS denominados Patrullero Cívicos, los mismos que tienen como misión informar a la Policía de la incidencia delincencial en el distrito.
- d) Todas las Comisarías del Distrito cuentan con sus respectivos Comités Cívicos de Cooperación con la PNP.

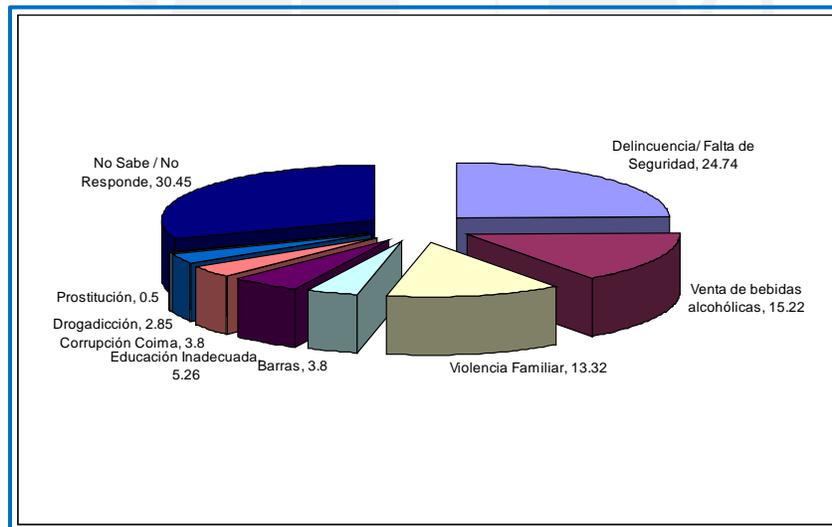
El siguiente cuadro muestra datos sobre la recolección de información con respecto a problemas de inseguridad en el distrito, es la encuesta sobre violencia y percepción de inseguridad realizado entre julio y diciembre del 2007. Esta encuesta muestra información importante considerada como Línea de base sobre problemas de inseguridad ciudadana.

Cuadro N° 7 Principales problemas del distrito en materia de seguridad ciudadana

Item	Problema	Frecuencia	Porcentaje %
1	Delincuencia/falta de seguridad	390	24.74
2	Venta de bebidas alcohólicas	240	15.22
3	Violencia Familiar	210	13.32
4	Barras bravas	60	3.80
5	Educación Inadecuada	83	5.26
6	Corrupción Coima	60	3.80
7	Drogadicción	45	2.85
8	Prostitución	8	0.50
9	No Sabe / No Responde	480	30.45
Total		1576	100

Fuente: Encuesta distrital realizada por el equipo de formulación del proyecto de seguridad ciudadana.

Grafico N° 3: Muestra el mismo cuadro en proporciones porcentuales



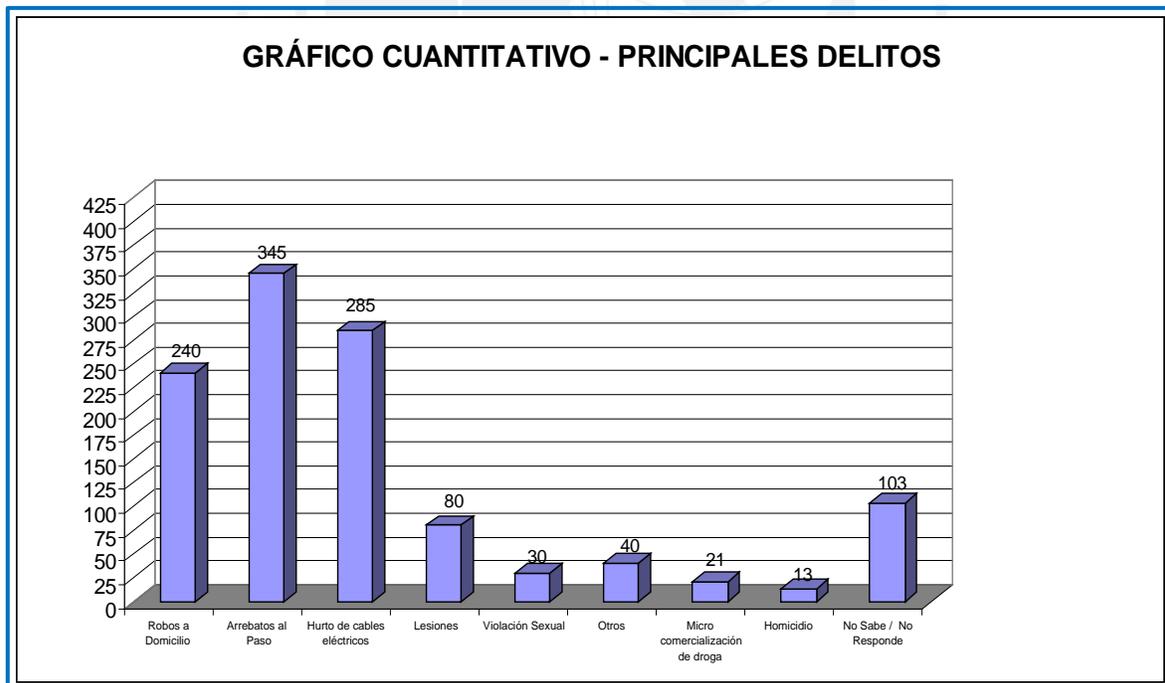
Con relación a las tres principales modalidades delictivas registradas en el distrito, se dan en el siguiente orden: arrebatos al paso 29.95 %, robo a domicilio 26.57 %, y hurto de cables eléctricos 21.73 %. Los arrebatos al paso en vehículos menores (ticos) se han convertido en el principal problema de Socabaya. La Policía Nacional con este fin ha implementado rondas a pie en parejas de efectivos en las zonas más críticas. Información que se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 8 Modalidades delictivas en Socabaya

Item	Modalidades delictivas	Frecuencia	Porcentaje %
1	Robos a domicilio	110	26.57
2	Arrebato al paso	124	29.95
3	Hurto de cables eléctricos	90	21.73
4	Lesiones	25	6.03
5	Violación Sexual	11	2.65
6	Otros	14	3.38
7	Micro Comerc. De drogas	5	1.20
8	Homicidio	3	0.72
9	No Sabe/ No Responde	32	7.72
	TOTAL	414	100

Grafico N° 4 Principales delitos

PRINCIPALES DELITOS EN SU SECTOR O BARRIO



Fuente: “Implementación, Fortalecimiento y Operatividad del servicio de Seguridad Ciudadana en el distrito de Socabaya”.

El proceso para la implementación del proyecto de seguridad ciudadana en Socabaya tuvo una duración de 3 meses al término del cual en un acto sin precedentes en la vida de este distrito entra en funcionamiento el servicio de serenazgo un 17 de marzo del 2008. La Oficina de seguridad ciudadana de la municipalidad, inicia sus actividades con el siguiente equipamiento: 02 camionetas 4x2 marca Nisan, 04 motocicletas y 26 serenos, como unidad operativa de la Gerencia de Servicios Comunales.



CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL DE SEGURIDAD CIUDADANA: LOS ROLES DEL CODISEC

“Los comités sirven. Por un lado, para hacer llegar las necesidades y las tareas de cada uno de los miembros. Pero también sirven cuando tienen financiamiento, cuando pueden hacer cosas y cuando tienen responsabilidad política y técnica.

En ese sentido, las experiencias demuestran que la creación per se de comités no ayuda en nada, salvo a un aumento de la sensación de impunidad de la población, que siente:

“Voy a participar en una reunión más y va a seguir el tema como está”.

Entrevista a Lucia Dammert. Nuevos enfoques sobre Seguridad Ciudadana en América Latina -IDL

Analizar el proceso de implementación de una política pública de seguridad ciudadana en una localidad, requiere en principio conocer el marco teórico que sustenta los conceptos sobre políticas públicas en el tema de seguridad ciudadana, circunstancia que ya se hizo en capítulos anteriores. Ahora bien, habiendo analizado el marco teórico sobre este tema, en el presente capítulo se analiza el proceso de su implementación en un territorio dado, con el fin de determinar si el proceso de implementación de esta política pública ha alcanzado los objetivos propuestos en el diseño de la misma.

Un aspecto importante del análisis de la etapa de implementación de políticas públicas, es identificar y operativizar los mecanismos que explican como las acciones de una política se transforman en resultados. El proceso de implementación de metas, acciones y actividades, puede ocurrir según lo señalado por Charles Lindblom (2000), que habría un permanente acomodo de los ejecutores o actores de la política de acuerdo a las circunstancias que se van dando, más aún si la responsabilidad de la implementación de políticas públicas, generalmente es puesta en práctica por una administración pública.

Las políticas públicas tienen éxito cuando alcanzan sus objetivos y estos se pueden medir de varias formas, el presente trabajo de investigación no

pretende realizar un análisis exhaustivo y detallado sobre la “evaluación de resultados o evaluación de impacto”⁶⁸. Sino más bien, analizar el proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana en un distrito, en el cual se inicia con la conformación del CODISEC hasta la actualidad.

A fin de que la investigación sea más productiva y demuestre mayores resultados, el análisis se realiza en el lapso de tiempo que comprende los dos periodos de gobierno del Alcalde (2007-2010 y 2011-2014)⁶⁹. Se define este periodo, en consideración a que es en este lapso de tiempo donde se implementa el proyecto de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya.

En este capítulo se analiza todo el proceso, desde el momento en que la autoridad del gobierno local y los actores representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, deciden conformar el “Comité Distrital de Seguridad Ciudadana”⁷⁰ (CODISEC de Socabaya). La conformación del CODISEC, se hace dentro del marco de la ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

El Reglamento de la ley 27933 dice: “Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana son órganos ejecutivos y constituyen la célula básica del Sistema, encargados de planear, organizar, ejecutar, coordinar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en el ámbito de su competencia territorial, en el marco de la política nacional diseñada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana”⁷¹.

⁶⁸ Según Maritza Paredes docente del curso de Análisis de Políticas Públicas de la PUCP, La evaluación de resultados son las metas cuantificables que han sido logradas por la política y por otro lado la evaluación de impacto apunta a los efectos más permanentes y amplios que se derivan de la implementación de la política pública.

⁶⁹ El Alcalde de la Municipalidad Distrital de Socabaya es el Ing. Wuilber Mendoza Aparicio, autor del presente trabajo de Investigación, que toma como tema de tesis la implementación de esta política pública de seguridad ciudadana en este municipio.

⁷⁰ En el primer periodo de gobierno (2007-2010) se conformó el CODISEC, y la evaluación se extiende hasta el segundo periodo de gobierno (2011-2014). Periodo donde se implementaron las principales acciones para su consolidación.

⁷¹ Artículo 23 del Reglamento de la Ley 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

El análisis de la implementación de las acciones, actividades y proyectos gestionados por el CODISEC, se irá acompañando con la evaluación de la normatividad legal que sobre el tema se ha implementado hasta la fecha. Este análisis se realiza en dos momentos: Primero, la etapa de Gestación o conformación del CODISEC y segundo, la etapa de la Gestión o proceso de consolidación de la política pública de seguridad ciudadana en Socabaya.

4.1 Gestación y Gestión de la política pública local de seguridad ciudadana

Académicos e instituciones especializadas en el tema, proponen que para analizar la implementación de políticas públicas, se puede realizar muchas veces el camino inverso, es decir, a partir del impacto producido y los resultados alcanzados, se puede analizar las interacciones entre los actores y los beneficiarios, estudiar la decisión que implementa la intervención y así llegar hasta el diseño de la política pública. Es este caso procedemos a analizar en primer término, la Gestación del CODISEC, es decir todo el proceso que ha llevado a tomar la decisión de conformar el Comité, la participación de los actores, las interacciones entre estos y las acciones realizadas dentro del marco de la normatividad legal. Cesar Bazán coordinador de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal nos afirma.

“La seguridad ciudadana es un problema capital y nacional. Estudios e investigaciones se han realizado de todas las formas, pero lejos de disminuir parecen incrementarse. En la búsqueda de una solución más eficiente a este problema, yo recomiendo incorporar e institucionalizar una mayor participación de las juntas vecinales. Ellos están a la búsqueda de un mayor protagonismo en la lucha contra la delincuencia”. (Cesar Bazán, coordinador IDL)⁷²

4.1.1 Primer momento: Gestación del CODISEC Socabaya

El ingreso de las nuevas autoridades municipales y regionales para el periodo 2007-2010, genera el escenario propicio para evaluar el avance logrado en el tema de seguridad ciudadana 4 años después de la promulgación de la ley.

⁷² Cesar Bazán es coordinador del componente Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal IDL.

La autoridad electa ingresa con la decisión política de fortalecer e impulsar el proyecto de seguridad ciudadana en el distrito. En una evaluación expeditiva de lo avanzado se evidencia que el CODISEC en el distrito aún no había sido conformado, consecuentemente no se tenía el servicio de serenazgo.

La información recabada sobre este aspecto, nos confirma que a inicios del 2007, en Arequipa no se había logrado conformar ningún comité distrital de seguridad ciudadana. Este es un claro indicador de que la implementación de las políticas públicas en provincias del interior del país, no tenían el seguimiento ni la decisión política para su ejecución. Los gobiernos locales no habían asumido a esa fecha, el rol ni la responsabilidad de dirigir el proceso de implementación de la ley de seguridad ciudadana.

En febrero del 2007 el alcalde en coordinación con los comisarios de la policía nacional y con el apoyo del Superior PNP Fredy Chávez responsable de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) de la “Comisaría de Ciudad mi Trabajo⁷³”, convoca a las autoridades del distrito: Gobernador, Juez de Paz, representante de Educación y Salud y los miembros de las juntas vecinales a una reunión de trabajo, con el fin de informar sobre este aspecto y socializar con los asistentes la decisión política de impulsar en el distrito la implementación de la ley 27933 a través de la conformación del CODISEC. El consultor del proyecto de seguridad ciudadana Oscar Cáceres nos aclara este momento.

“El momento era preciso, se había realizado el cambio de autoridades debido a las recientes elecciones, la mayoría de distritos en Arequipa no tenía conformado su CODISEC. Por ello creo se tomó la mejor decisión, muy apropiada y oportuna para conformar el comité. Convocamos a todos los actores del distrito y pudimos dar cumplimiento a la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”. (Oscar Cáceres, formulador del proyecto de implementación de seguridad ciudadana)

El 15 de marzo del 2007 se logra conformar el primer Comité Distrital de Seguridad Ciudadana CODISEC, acto que posteriormente es convalidado

⁷³ Una de las Comisarias del distrito lleva el nombre de “Ciudad mi Trabajo” nombre de la misma Urbanización a la que pertenece.

mediante Resolución de Alcaldía N° 111-2007-MDS de fecha 19 de marzo⁷⁴. En fecha posterior se aprueba la modificación de la Estructura Orgánica Funcional de la Municipalidad de Socabaya mediante Ordenanza Municipal⁷⁵. Dentro del marco de este proceso se conforma el primer “Comité Distrital de Seguridad Ciudadana” en cumplimiento de la ley y el reglamento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. El comité queda conformado de la siguiente manera⁷⁶.

Cuadro N° 9 Comité Distrital de Seguridad Ciudadana 2007

NOMBRE	CARGO
PRESIDENTE	
Ing. Wuilber Mendoza Aparicio	Alcalde
MIEMBROS	
Sr. Julio Meza Escobedo	Gobernador
Mayor PNP Sandro Salinas Pinto	Comisario Ciudad mi Trabajo
Capitán PNP Jorge Merino Peralta	Comisario Socabaya
Sr. Jesús Meza Medina	Juez de Paz
Sr. Leónidas Baca López	Representante Juntas Vecinales
Dr. Félix Calla Calla	Representante del sector Salud
Prof. Julio Chalco Colque	Representante sector Educación
SECRETARIO TÉCNICO	
Sr. Raúl Jiménez Villalobos	Director de Servicios Comunes MDS

Fuente: Libro de Actas del CODISEC febrero 2007

En la conformación del comité, jugó un papel importante la participación de un representante de la Policía Nacional del Perú, el superior Fredy Chávez Rojas OPC de la “Comisaria de Ciudad mi Trabajo”. Su experiencia en la conformación de juntas vecinales y la voluntad de querer fortalecer la lucha contra la inseguridad en el distrito, hizo que el técnico Chávez se convierta en un

⁷⁴ La Resolución de Alcaldía obra en los archivos de la municipalidad y se consigna como fuente primaria en el presente trabajo de investigación.

⁷⁵ Ordenanza Municipal N° 04-2007-MDS del 28 de marzo del 2007. Crea la Unidad de Seguridad Ciudadana dentro de la Gerencia de Servicios Comunes.

⁷⁶ El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana del distrito de Socabaya ha sido el segundo Comité conformado a nivel de la región Arequipa, después del distrito de José Luis Bustamante y Rivero.

elemento primordial para la conformación del Comité. Durante los años anteriores su trabajo había quedado demostrado conformando más de 150 juntas vecinales debidamente acreditadas.

El artículo 27 del Reglamento de la Ley 27933 establece “[...] Organizar y capacitar a las juntas vecinales en aspectos de seguridad ciudadana, a través de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaría y en estrecha coordinación con la Oficina de Asuntos Vecinales del municipio”⁷⁷.

En aplicación de la ley de seguridad ciudadana durante los cuatro primeros años, la Policía Nacional a través de la Oficina de Participación Ciudadana, se había abocado exclusivamente a la conformación de juntas vecinales. En palabras de uno de los actores más importantes en la formación del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana CODISEC, nos dice:

“Se tomó la decisión de conformar el CODISEC en Socabaya, porque éramos uno de los distritos mejor organizados en la conformación de juntas vecinales. En los años anteriores trabajamos bastante en este aspecto, era necesario y urgente que se logre conformar el Comité distrital de seguridad ciudadana para mejorar nuestra intervención de una manera más integral, que no sea solo de la policía nacional. Hemos sido el segundo distrito a nivel de Arequipa que ha conformado el CODISEC después del distrito de José Luis Bustamante y Rivero”. (Fredy Chávez ex miembro de la Oficina de Participación Ciudadana de la Comisaría de “Ciudad mi Trabajo”).

La participación de los coordinadores de las juntas vecinales ha sido importante. Entre ellos resalta la participación del señor Leónidas Baca⁷⁸ del sector “4 de octubre”, y de la señorita María Suaña del sector de “Horacio Zevallos”. Ellos junto con otros representantes de la sociedad civil, se han

⁷⁷ El Reglamento de la ley 27933 en su artículo 27 establece esta competencia a la Policía Nacional. Posteriormente la Directiva N° 01-2009-DIRGEN-PNP, complementa que tanto la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales integran y promueven la organización y capacitación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana del distrito de conformidad a la ley.

⁷⁸ El señor Leónidas Baca López ocupaba el cargo de Coordinador distrital de las juntas vecinales, con una activa participación dentro de su competencia funcional. Por otra parte se contaba con el apoyo de la Sra. María Suaña, el Sr. Cesar Belsu Mercado y el Sr. Hugo Núñez Menaut, entre otros.

constituido en el respaldo operativo que se requiere en la etapa de la implementación de las políticas públicas. Carlos Basombrio, puntualiza que “la participación de la comunidad es importante, estas deben constituirse en los actores que apoyan y definen las políticas pública de seguridad” (Basombrio 2008).

Una de las primeras actividades que impulsa el Comité, es la implementación de un “Proyecto de Seguridad Ciudadana”. Este incluye dos aspectos importantes: primero, crear dentro de la estructura orgánica municipal la Oficina de Seguridad Ciudadana como espacio responsable para lograr la institucionalidad de la política pública de seguridad ciudadana en el aparato municipal, y segundo, formular un proyecto que permita conformar el cuerpo de serenazgo municipal. Para este cometido, el consultor especialista en seguridad ciudadana, Comandante EP ® Oscar Cáceres Rodríguez, es el responsable de formular y dirigir el “Proyecto”⁷⁹.

La autoridad municipal para el cumplimiento del primer objetivo, logra incorporar dentro de la Estructura Orgánica de la municipalidad, la Sección de Seguridad Ciudadana dentro de la Gerencia de Servicios Comunes⁸⁰. Esta decisión político-administrativa, está respaldada por el artículo 85 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Esta establece como competencia de los municipios distritales, “Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva”⁸¹.

Para el cumplimiento del segundo objetivo, se formula el Proyecto de Inversión Pública “Implementación, Fortalecimiento y Operatividad del Servicio de

⁷⁹ Proyecto “Implementación, Fortalecimiento y Operatividad del servicio de Seguridad Ciudadana en la jurisdicción del distrito de Socabaya” aprobado mediante acuerdo de Consejo Municipal N° 115-2007-MDS del 11 de setiembre 2007.

⁸⁰ Con Ordenanza Municipal N° 04-2007-MDS del 28 de marzo 2007 se aprueba “la Estructura Orgánica Funcional de la Municipalidad distrital de Socabaya”, incorporando en la Gerencia de Servicios Comunes, la sección de Seguridad Ciudadana y Transportes y dentro de ésta sección el cuerpo de serenazgo.

⁸¹ Ley 27972, ley Orgánica de Municipalidades, artículo 85.

Seguridad Ciudadana en la jurisdicción del distrito de Socabaya”⁸², el proyecto es inscrito en la Oficina de Programación de Inversiones de la Municipalidad Provincial de Arequipa de acuerdo a ley. Como se explicitó más adelante, el Proyecto considera 6 acciones o actividades estratégicas que permitieron implementar en el corto plazo el cuerpo de serenazgo dentro de la estructura municipal, estas son⁸³:

Acción 1: Adquisición e Implementación de Unidades Móviles.

Acción 2: Adquisición e instalación de un sistema de comunicación radial en VHF.

Acción 3: Adquisición de prendas y equipo para el personal de Serenazgo

Acción 4: Adquisición e instalación de alarmas para las Juntas Vecinales

Acción 5: Contratación de personal para implementación del Sistema

Acción 6: Implementación de Oficinas de Serenazgo

El proyecto se ejecuta en un lapso de seis meses, en este tiempo se logra implementar todo el proceso. Este considera la contratación del personal de serenazgo, la adquisición de unidades móviles y el equipamiento tecnológico e indumentaria para el personal. El 18 de marzo del 2008 se inaugura la Oficina de Seguridad Ciudadana de la municipalidad y entra en operación el cuerpo de serenazgo con 25 serenos, dos supervisores, 2 camionetas, 4 motocicletas y un sistema de radio comunicación.

4.1.2 Segundo momento: Gestión del CODISEC Socabaya

Con la implementación del proyecto de seguridad ciudadana aprobado dentro del marco de la normatividad legal existente, era el momento de iniciar el proceso de “gestión” del CODISEC. Este debería realizarse de acuerdo a los lineamientos de política que algunos académicos han analizado y propuesto. Por ejemplo coincidimos con Carlos Basombrio cuando nos dice:

⁸² El Proyecto “Implementación, Fortalecimiento y Operatividad del servicio de Seguridad Ciudadana en la jurisdicción del distrito de Socabaya” fue aprobado mediante acuerdo de Consejo Municipal N° 115-2007-MDS del 11 de setiembre 2007.

⁸³ Idem.

“Una política de seguridad ciudadana no puede ser delegada por las autoridades políticas en su concepción y dirección únicamente a los cuerpos de policía. Es una responsabilidad política irrenunciable que requiere liderazgo y formación de cuadros civiles (...) Igualmente es una necesidad que debe abordarse tanto desde la perspectiva nacional, como desde la local”. (Basombrio 2007: 14)

En este orden de ideas, analizaremos como se ha implementado la gestión del proyecto de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya, con que herramientas ha contado, cuál ha sido el liderazgo ejercido por las autoridades, como se ha involucrado en esta responsabilidad a la sociedad civil organizada y finalmente analizar los roles que han cumplido los actores desde la perspectiva local.

Un primer análisis es ver si esta política local de seguridad ciudadana, está contenida en el Plan de desarrollo distrital. Una evaluación rápida nos determina que la municipalidad si cuenta con un Plan de desarrollo denominado “Plan Estratégico de Desarrollo Concertado 2009-2021” (PEDC), aprobado por Ordenanza Municipal N° 034-2009-MDS-A. Este documento plantea 6 ejes estratégicos⁸⁴. El primer eje estratégico titulado “Socabaya, distrito con Desarrollo Humano”, contiene los Lineamientos de política en torno a la gestión social, participación y seguridad ciudadana. Uno de estos lineamientos de política establece: “Promover acciones concertadas entre autoridades, organizaciones de base e intermedias y población en general, para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana”. (PEDC 2009: 32)

Por otra parte, hago referencia al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en cuanto a la inter sectorialidad y el nivel de articulación entre los actores que debe tener una política de seguridad ciudadana en el nivel local. Este establece:

⁸⁴ Plan Estratégico de Desarrollo Concertado 2009-2021. Documento de gestión que establece las políticas y objetivos estratégicos de desarrollo del distrito. Plantea 6 ejes estratégicos de Desarrollo, estos son: 1) Socabaya, Distrito con Desarrollo Humano, 2) Socabaya, Distrito del Espacio Vital, 3) Socabaya, Histórico, Cultural y Turístico, 4) Socabaya, Agroecológico, Productivo y Competitivo, y 5) Socabaya, Distrito Comunicado.

“[...] la seguridad ciudadana tiene carácter intersectorial, intergubernamental e interinstitucional. Por lo tanto, ella debe ser asumida no solo por el Gobierno, sino que exige la acción conjunta del Estado y la ciudadanía. En el ámbito de los Gobiernos Regionales y Locales, la seguridad ciudadana debe articularse con la Policía Nacional del Perú. Si bien el liderazgo político en los distintos niveles de gobierno lo ejerce la autoridad elegida democráticamente, el liderazgo operativo le corresponde a la autoridad policial. Y el accionar de la autoridad policial debe conjugarse con la acción de la sociedad civil a través de los Comités de Seguridad Ciudadana [...]”. (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013: 12)

Bajo este concepto, en el marco de la normatividad legal sobre seguridad ciudadana, se realizará el análisis de la gestión de la política pública de seguridad ciudadana en Socabaya. Este análisis comprende y considera primero aisladamente a los tres actores más importantes del sistema: El gobierno local, la Policía Nacional y la Sociedad Civil organizada a través de las juntas vecinales. Teniendo como premisa el enfoque de integralidad e inter sectorialidad que deben tener estas acciones, a continuación se realiza este análisis observando el grado de avance e institucionalización de cada uno de estos actores.

4.2 Fortalecer la institucionalidad del Estado: El rol del gobierno local

Hace poco más de dos décadas la seguridad era responsabilidad exclusiva del gobierno central. Es a partir de la Constitución de 1993 que las municipalidades comienzan a jugar un rol protagónico en el ámbito de la seguridad ciudadana (Costa, Romero 2011: 25). En efecto, la nueva Constitución Política del Estado aprobado en el año 1993 considera por primera vez el concepto de seguridad ciudadana. El artículo 197 de la nueva carta magna establece que “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”⁸⁵.

⁸⁵ Constitución Política del Perú. Promulgada el 29 de diciembre de 1993, siendo Presidente Constitucional de la República Alberto Fujimori. Constitución actualmente vigente en el país.

Como se mostró en capítulos anteriores, es a partir de la década del 2000 que recién en el país, se producen cambios estructurales en la normatividad legal en cuanto a seguridad ciudadana. La proposición de Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la promulgación de la ley 27867 (2002) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ley 27972 (2003) Ley Orgánica de Municipalidades y la promulgación de la ley 27933 (2003) que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), son normas legales que sustentan taxativamente todo el proceso de implementación de políticas públicas en cuanto a seguridad ciudadana. Con ello se inicia en el país una etapa que otorga competencias exclusivas al Estado a través de sus ministerios, órganos de gobierno como son los Gobiernos Regionales y Locales en coordinación con la Policía Nacional.

Los gobiernos locales deberían encabezar las principales iniciativas de prevención de la violencia y la criminalidad. Tienen esta competencia porque: conocen mejor la problemática de los ciudadanos, las actividades de provisión de servicios cotidianos les genera lazos de relación con la población que deben ser aprovechados para la implementación de iniciativas de seguridad y si los gobiernos locales tienen la responsabilidad del desarrollo de su jurisdicción con el mejoramiento de la calidad de vida de la población, está dentro de su competencia el mejoramiento de los espacios públicos como estrategia de seguridad ciudadana (Fruhling 2004, Dammert, 2005).

En el caso de estudio, se determina que el rol protagónico para la implementación de estas políticas se le otorga al Alcalde como conductor y coordinador de las políticas locales de seguridad ciudadana en su distrito. Se pone énfasis en las políticas de prevención como mecanismo eficaz y eficiente en la disminución de la violencia y la delincuencia a nivel local. Hugo Fruhling y Lucia Dammert corroboran esta perspectiva.

Es necesario resaltar también la modificación que se dio a la Constitución Política del Estado a través de la Ley 27680 Ley de Reforma Constitucional publicada el 7 de marzo del 2002. Esta ley modifica el capítulo XIV del título IV sobre Descentralización. El artículo 197 establece las atribuciones de

las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, dice a la letra: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley”⁸⁶.

La ley Orgánica de Municipalidades promulgada en el 2003, considera ya la responsabilidad que tienen los gobierno locales en materia de seguridad ciudadana. El artículo 85 establece claramente esta competencia: “Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva”.

El incremento de la inseguridad en el país, demanda una atención por parte del Estado. La “respuesta del Estado” se da mediante la implementación de la ley del Sistema Nacional de seguridad ciudadana y las normas complementarias. Sin embargo, esto no es suficiente, la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública.

Lucia Dammert y Gustavo Paulsen, analizan este aspecto y proponen dos enfoques que son complementarios y no dicotómicos, “Control” y “Prevención”. Las iniciativas centradas en el control ponen énfasis en acciones del sistema de justicia criminal, que detectan a los individuos que cometen delitos, determinan su responsabilidad penal y establecen sanciones como medidas de rehabilitación. En cambio las políticas de prevención se orientan a actuar sobre las causas o factores que potencialmente podrían incentivar a los individuos a cometer violencia o delitos (Dammert, 2005).

Teniendo como marco estos enfoques de prevención y control, analizamos el rol del gobierno local de Socabaya. Centraremos el análisis en cuanto a la evaluación de políticas de prevención, pues de acuerdo a su competencia, el alcalde como autoridad política, centra su participación en acciones denominadas

⁸⁶ Esta Ley 27680 de Reforma Constitucional dada el 7 de marzo del 2002, incorpora dentro del título de descentralización las competencias que se le da a los gobiernos locales para brindar los servicios de seguridad ciudadana a la población con *la cooperación de la Policía Nacional*”.

“políticas sociales” para evitar “factores de riesgo”⁸⁷. Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos: los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, uso de drogas, descomposición social entre otros; y por otra parte, están los factores que se relacionan con ambientes donde se cometen los delitos, como la utilización de espacios públicos, falta de iluminación e inexistencia de vigilancia policial, lo que llamamos la *teoría de la ventana rota*.

El análisis de los libros de actas del Comité, nos muestra que la autoridad municipal en los 7 años de gestión, ha participado en todas las 49 de 54 sesiones del comité(90%)⁸⁸. Esto demuestra que la participación del alcalde en este espacio de coordinación ha sido aceptable, en contraposición a la participación de la autoridad policial que de acuerdo al análisis, solo llega al 52 % de asistencia a las reuniones del Comité. Este aspecto pone en evidencia que la autoridad policial aún no ha asumido el rol que le corresponde de ejercer el liderazgo operacional de la seguridad en el distrito.

El papel que juega la autoridad local como líder del sistema, tiene que tener el soporte técnico de un especialista con experiencia y conocimiento de la normatividad sobre seguridad ciudadana. Este actor especialista que la ley lo establece, es el “Secretario Técnico” del Comité. La Directiva N° 01-2005-IN⁸⁹, establece el proceso mediante el cual se elige al secretario técnico. Este “...debe ser propuesto por el presidente del comité provincial o distrital, elegido preferentemente entre el personal especializado de las Oficinas de Participación Vecinal del Municipio o, de la Oficina de Participación Ciudadana de las Comisaría de su Jurisdicción, estos últimos, mediante la modalidad de doble asignación. Su designación será previa votación en mayoría”⁹⁰.

⁸⁷ Lucia Dammert (2005: 55)

⁸⁸ Libros de Actas del CODISEC que obra en los archivos de la municipalidad.

⁸⁹ Directiva N° 01-2005-IN/101.01, expedida en enero del 2005 siendo Ministro del Interior Félix Murazzo Carrillo.

⁹⁰ Disposición Especifica B de la Directiva N° 01-2005.

Los procedimientos para la selección de los secretarios técnicos de los comités provinciales y distritales es modificada 3 años después mediante la Directiva N° 002-2008-IN. Esta modifica el procedimiento para la selección de los secretarios técnicos provinciales y distritales, estableciéndose los requisitos mínimos que debe poseer para ejercer este cargo tan delicado y que requiere cierta especialidad en seguridad para que pueda asesorar al Alcalde que por su forma de elección no necesariamente conoce el tema.

- Ser profesional titulado y/o tener el grado académico de bachiller o miembro de las FFAA y PNP en situación de retiro.
- Edad mínima de 30 años.
- Experiencia mínima de 2 años en seguridad ciudadana y/o afines.

El análisis de los libros de actas del CODISEC de Socabaya, nos evidencia que el primer Secretario Técnico del Comité⁹¹, ha sido un funcionario municipal. Es de resaltar que éste funcionario municipal nombrado, no tenía el perfil técnico necesario ni la especialidad en seguridad ciudadana. Sin embargo tuvo un accionar aceptable durante el proceso de implementación del proyecto de seguridad ciudadana.

Al segundo año de la implementación del proyecto (2009), los miembros del Comité evalúan la participación del Secretario Técnico y deciden incorporar en este cargo a un miembro activo de la Policía Nacional. El superior Fredy Chávez Rojas⁹², asume esta responsabilidad y lo hace con el conocimiento y la experiencia suficiente, pues había sido el artífice de la conformación de más de 150 juntas vecinales en el distrito.

El cargo de “secretario técnico” en todos los niveles de organización del sistema, era una cargo que requería no solo el compromiso y disponibilidad de tiempo completo, sino la experiencia en labores de seguridad ciudadana como miembro de la Policía Nacional. En el periodo de análisis (2007-2013) el comité

⁹¹ El señor Raúl Jiménez Villalobos, en el momento de su designación, ejercía el cargo de Jefe de la oficina de seguridad ciudadana.

⁹² El superior Chaves, era el responsable de la Oficina de Participación Ciudadana de la Comisaría de “Ciudad mi Trabajo”. Había sido el artífice de la conformación de las juntas vecinales en los años previos a la conformación del CODISEC.

había tenido la participación de un total de 7 secretarios técnicos, un secretario técnico por año. En este lapso solo se tuvo la participación de una mujer, la Sra. María Suaña del sector de Horacio Zevallos Games. En sus palabras nos dice:

“Estamos participando en los comités de juntas vecinales desde antes que se cree el CODISEC, el éxito de esta organización depende mucho de la dedicación que le ponga el Secretario Técnico. Cuando estaba el Técnico Chávez teníamos hasta 150 juntas vecinales bien constituidas, lamentablemente ahora ha disminuido mucho porque no hay un OPC que esté totalmente comprometido”.
(María Suaña, Luis Castellanos. Coordinadores de juntas vecinales)

Durante los años 2012, 2013 y 2014, la secretaría técnica del Comité ha recaído en ex miembros de la Policía Nacional. Personal especializado con experiencia en seguridad ciudadana, estos miembros de la Policía Nacional en situación de retiro se han alternado de la siguiente manera: El año 2012 el Superior ® Jesús Salinas Salcedo, el año 2013 el comandante ®. Luis Delgado Clavijo y el año 2014 el Mayor ® Luis Bejarano Melgarejo.

Un análisis de las actas del comité nos muestra que en todos los casos, la elección del secretario técnico se ha realizado a propuesta del Presidente y por votación de los todos los miembros del comité. El resumen del número de reuniones al año, el número promedio de asistencia al año, el número de miembros del comité, los cambios de los secretarios técnicos y miembros de la Policía Nacional, se muestra a continuación⁹³.

Cuadro N° 10 RESUMEN DE GESTION DEL CODISEC

AÑO	N° Reun/año	Prom. %	Plan Local	Comisario	Secretario Técnico
2007	2	63	no	May. Sandro Salinas Pinto	Sr. Raúl Jiménez Villalobos
2008	6	93	no	May. William la Torre Mendoza	Sup. PNP Freddy Chavez Rojas
2009	8	88	si	Com. Roberto Baluarte Fernández	Sup PNP Freddy Chávez Rojas

93 Libro de actas 1: marzo del 2007 a octubre del 2010. Libro de actas 2: octubre del 2010 a octubre del 2014

2010	7	77	si	Com. Edward Rodríguez Cárdenas	Srta. María Suaña Quispe
2011	8	65	si	Com. Max García E. Com. Darwin del Castillo	Sr. Edgardo Villegas Lazo
2012	4	58	si	Com. Artemio Centy Villafuerte	Sup. (r) Jesús Salinas Salcedo
2013	12	68	si	Com. Luis Felipe Romero	Com.(r) Luis Delgado Clavijo
2014	7 ©	86	si	Com. Ricardo Castañeda Navarrete	Com.(r) Luis Delgado Clavijo May.(r) Luis Bejarano Melgarejo

Prom.: Promedio anual de asistencia de miembros del CODISEC a reuniones del comité.

Plan Local: Cuenta con Plan Local de seguridad ciudadana presentado y aprobado por el CORESEC

© El 2014 solo se consideró las reuniones hasta el mes de julio (presentación informe final tesis)

El análisis y evaluación de la eficiencia y efectividad de las políticas públicas, requiere de indicadores que determine el grado de institucionalidad o compromiso de los miembros del CODISEC. El Informe Defensorial N° 132⁹⁴, establece indicadores para evaluar el comportamiento y la efectividad de los Comités de seguridad ciudadana a nivel nacional. Estos son:

- Número de sesiones de los comités de seguridad ciudadana al año
- Si el Comité cuenta con Secretarios Técnicos formalmente reconocidos
- Planes anuales de seguridad ciudadana presentados ante la autoridad competente
- Número de actividades de capacitación implementados
- Suscripción de convenios interinstitucionales.

El CODISEC Socabaya, ha sido conformado por representantes de las juntas vecinales en representación de la población, por los comisarios acreditados en representación de la policía nacional y por representantes de instituciones educativas, de salud y judiciales. Las relaciones que hay entre la ciudadanía con las instituciones policiales y el fortalecimiento de los lazos sociales intracomunitarios son aspectos que nos llevan a un cambio sustancial en los nuevos enfoques de seguridad ciudadana que serán tratados más adelante, estos tradicionalmente estaban centrados en el accionar de la policial nacional.

⁹⁴ Informe 132 de la Defensoría del Pueblo “¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”.

Se dijo que el comité de seguridad ciudadana lo preside el Alcalde y este ejerce el liderazgo político en la implementación de las políticas públicas de seguridad. Entonces, como lo exponen Lucia Dammert y Santiago Escobar, el gobierno local debe jugar un rol articulador de los diversos actores que participan en estas iniciativas, así como de las intervenciones que impactan positivamente en la prevención de la violencia y la delincuencia. Por lo tanto, “las intervenciones del gobierno local en áreas tales como, mejoramiento de la infraestructura e instalaciones, la planificación del desarrollo urbano, la protección de espacios públicos y en algunos casos la calidad de la salud y la educación, tienen impacto importante en la reducción de la violencia y el delito” (Dammert 2005, Escobar 2004).

El gobierno local de Socabaya, ha atendido todos estos aspectos dentro de su Plan de Desarrollo Concertado, contribuyendo de esta manera a la disminución de los índices delincuenciales en el distrito. Sin embargo, el análisis evidencia que no se ha podido implementar adecuadamente el modelo de “Policía Comunitaria”⁹⁵, que en otras localidades ya se había implementado positivamente. Esta relación proactiva policía-comunidad busca armonizar los sistemas reguladores básicos de los ciudadanos y la sociedad a través de la moral, la ley y la cultura. La aplicación de este modelo basada en la pedagogía y la comunicación dentro de un programa de gobierno local de un modelo de ciudad “a escala humana” (Rico 2005: 20-21) no fue implementado en este distrito.

Dentro del análisis de la investigación, se ha priorizado el nivel de relaciones entre el gobierno local y la comunidad con la policía nacional. A continuación se desarrolla un análisis con respecto a la participación de estos actores dentro del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Socabaya. El rol de la Policía Nacional y la comunidad.

⁹⁵ El modelo bogotano de “Policía Comunitaria” es considerado como una experiencia exitosa. Está basado en la integración de las autoridades, instituciones y organismo involucrados en el tema de seguridad ciudadana. La “Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana” ha sido impulsada por el Alcalde Antanaz Mockus (dos periodos) y el Alcalde Enrique Peñalosa.

4.3 ¿Actor Principal o Secundario?: El rol de la Policía Nacional

La Policía es una institución social y es considerada como el principal modelo de expresión de la autoridad en una localidad. Sus objetivos, forma de organización y funciones corresponden a las características sociopolíticas y culturales del medio en que actúan. Por lo tanto, el valor de sus intervenciones muchas veces depende de la capacidad que muestre, no solo en responder de una manera eficiente y satisfactoria a la demanda de la población, sino también, en que se pueda adaptar muy rápidamente a los cambios y transformaciones de la sociedad que le sirve de entorno y que se encuentra a su servicio⁹⁶.

El papel esencial tradicionalmente desempeñado por la policía nacional, es el control y prevención del delito, pero en las últimas décadas su rol está enmarcado en los nuevos enfoques cuya principal característica es buscar la participación de la comunidad en la identificación y solución a los problemas de criminalidad e inseguridad en el ámbito de su jurisdicción policial. Estos enfoques, analizados en el estado de la cuestión, resumen que la participación de la policía debe tener una intervención “más proactiva” que “reactiva” y sobre todo propiciando un mayor acercamiento a la comunidad y estableciendo mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con la autoridad política (Basombrio 2007, Rico 2005).

Dejamos de lado por un momento los conceptos académicos sobre los enfoques que rigen el actuar de la policía, para retomarlos más adelante. Analizamos a continuación las competencias de la Policía Nacional que están establecidas en la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. El artículo 72 del Reglamento de la ley establece que son funciones del Comisario Distrital⁹⁷:

- Ejecutar las acciones policiales de su competencia funcional y las que acuerde el Comité Distrital para prevenir y/o reprimir la criminalidad y delincuencia común.

⁹⁶ *EL ROL POLICIAL*. José María Rico, en Ciudad y Seguridad en América Latina. Lucia Dammert y Gustavo Paulsen (Editores). FLACSO-Chile. 2005.

⁹⁷ Artículo 27 del Reglamento de la ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

- Informar al Comité Distrital sobre la situación delictiva de la jurisdicción para la toma de decisiones.
- Organizar y dirigir el servicio de patrullaje policial integrado a nivel distrital. En la circunscripción territorial donde exista el servicio de serenazgo la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del comisario, en coordinación con el municipio y previo planeamiento conjunto.
- Organizar y capacitar a las juntas vecinales en aspectos de seguridad ciudadana, a través de la Oficina de Participación Ciudadana de la comisaria y en estrecha coordinación con la Oficina de Asuntos Vecinales del municipio.
- Desarrollar con apoyo multisectorial, programas y campañas contra la violencia familiar y de reinsertión con niños y adolescentes en riesgo.
- Fortalecer la cultura de seguridad mediante charlas, conversatorios, actividades educativas y de proyección social.

Como se ve, las funciones que tiene el “Comisario” dentro del rol que le asigna la ley, es ejercer el liderazgo operativo del sistema de seguridad ciudadana en su jurisdicción. Se puede resumir estas funciones en dos aspectos estratégicos: Primero, dirigir y coordinar el patrullaje policial integrado con la municipalidad y segundo, organizar y propiciar la participación de la comunidad a través de las juntas vecinales en coordinación con la municipalidad. Estas funciones están dentro del enfoque moderno denominado “policía de proximidad” ó “policía comunitaria” desarrollado extensamente por Santiago Escobar y Gustavo Paulsen.

Para analizar el grado de institucionalidad de la Policía Nacional dentro de la jurisdicción de los gobiernos locales, primero es necesario exponer los lineamientos de funciones y competencias que establece la norma emitida mediante una Resolución Directoral N° 170 en el 2009. Esta, establece con total claridad los “Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados

de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú”⁹⁸.

Las disposiciones generales de esta norma establecen:

1. La Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales trabajarán en forma conjunta para la ejecución de los planes de Seguridad Ciudadana.
2. La Policía Nacional del Perú adecuará sus jurisdicciones policiales al ámbito de demarcación territorial del Gobierno Local.
3. El Comisario formulará el diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana de su distrito, en el que se incluirá el “mapa del delito” de la incidencia delictiva de la jurisdicción.
4. El Alcalde podrá verificar el servicio de Patrullaje integrado en su jurisdicción a cargo de la Policía Nacional del Perú y la Gerencia de Seguridad Ciudadana Municipal.
5. El Comisario organiza y dirige el servicio de patrullaje policial integrado en la jurisdicción a su cargo. En los Gobiernos locales donde exista el servicio de serenazgo la conducción y el comando de las operaciones de patrullaje estarán a cargo del comisario, en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana y previo planeamiento conjunto.
6. La Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales integran y promueven la organización y capacitación de las juntas vecinales de seguridad ciudadana del distrito de conformidad a la ley.
7. La Dirección Territorial formula el Plan de Operacionales de Patrullaje Policial Integrado, la supervisión y control estarán a cargo de los Comisarios de la Policía Nacional del Perú y la Gerencia de Seguridad Ciudadana Municipal.
8. Las órdenes de operaciones serán firmadas por el Comisario y el Gerente de Seguridad Ciudadana Municipal y aprobadas por la Oficina de Planeamiento Operativo de la Policía Nacional del Perú.

Considero que esta directiva, es la más completa en cuanto al acuerdo sobre las acciones de cooperación y compromiso de la policía con los municipios

⁹⁸ Resolución Directoral N° 170-2009-DIRGEN/EMG del 12 de marzo del 2009 firmado por el General PNP Mauro W. Remicio Maguiño Director General de la Policía Nacional del Perú. Esta Resolución contiene la Directiva N° 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, en ella se establece 8 Disposiciones Generales, 5 Disposiciones Específicas, 4 Disposiciones Complementarias y 5 Disposiciones Finales.

en materia de seguridad ciudadana. Lo más resaltante de este acuerdo policial, es también lo referido al patrullaje integrado entre los efectivos de la policía y el cuerpo de serenazgo, el que debe ser organizado y dirigido por el comisario. Estas normas y directivas que regulan una intervención conjunta entre el gobierno local y la policía nacional, lamentablemente no han sido implementadas adecuadamente, documentos que analizaremos más adelante nos demuestran esta afirmación.

Durante la implementación del proyecto de seguridad ciudadana, ha jugado un papel importante el Brigadier OPC Fredy Chávez miembro de la Policía Nacional. Durante los años previos a la conformación del CODISEC como oficial de participación ciudadana de la comisaria de “Ciudad mi Trabajo”, ha logrado conformar un total de 150 juntas vecinales. En esta tarea ha tenido un apoyo importante en el coordinador distrital de las juntas vecinales el señor Leónidas Baca López. En palabras del señor Baca, resumimos esta situación.

“Sin ningún apoyo hemos caminado los primeros años (2003 al 2006) para conformar las juntas vecinales en el distrito, lamentablemente no teníamos ningún apoyo ni económico ni de materiales. Solo con la buena voluntad y el apoyo importante del técnico Chávez, hemos logrado conformar en el año 2006 más de 150 juntas vecinales”. (Leónidas Baca, Coordinador distrital de juntas vecinales)

El cuerpo de serenazgo se constituye en una herramienta de apoyo importante para las labores de prevención y disuasión que tiene el Comité de Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional. Se inicia así, un trabajo de operación conjunta entre la policía nacional y el cuerpo de serenazgo. Entrevistamos al superior Chávez (hoy en retiro) sobre sus apreciaciones en cuanto a la seguridad ciudadana en el distrito. Nos dice:

“Yo pienso que el éxito de la seguridad ciudadana en una localidad depende mucho de la vocación que ponga el comisario y principalmente el trabajo que

realice el Secretario Técnico. Si este no está comprometido con su trabajo de caminar diario sensibilizando a la población para conformar juntas vecinales, no se podrá avanzar mucho en el cumplimiento de los objetivos de seguridad ciudadana. Por otra parte es importante también el compromiso que asuma la autoridad municipal, como presidente del comité debe coordinar permanentemente con el Comisario, yo he tenido la oportunidad de trabajar con muchos comisarios (los cambian cada año) pero todos no están comprometidos con la seguridad”. (Superior Fredy Chávez, ex miembro de la policía nacional).

El patrullaje integrado viene ejecutándose de manera restringida en el distrito. Los miembros de la policía nacional no asumen aún el liderazgo que les corresponde, este funciona, “gracias” a los pedidos y coordinaciones que realizan los miembros del serenazgo de la municipalidad. Otros dos aspectos que no se han implementado adecuadamente pese a la gestión realizada reiterativamente por la autoridad local son: la distritalización de las comisarias, que la policía adecue sus jurisdicciones policiales a la demarcación territorial de los gobiernos locales⁹⁹, y el compromiso policial de limitar la rotación de los comisarios a un mínimo de cada dos años.

Lamentablemente, las disposiciones de esta directiva no se han implementado en el distrito de Socabaya ni en la mayoría de distritos de Arequipa. La autoridad municipal reiterativamente ha gestionado a los altos mandos policiales la implementación de esta directiva, sin embargo hasta la fecha no se atiende esta solicitud. De haberse realizado esta determinación, la participación de la policía nacional podría ser más efectiva y eficiente en atención a los requerimientos de la ciudadanía.

La rotación del personal policial “comisarios”, se sigue realizando en forma anual y estos aún no asumen su liderazgo operacional. A pesar de las disposiciones legales que promueven un trabajo conjunto e integrado entre la

⁹⁹ La Comisaria de “Ciudad mi Trabajo” ubicada en el distrito de Socabaya, tiene competencia funcional en los distritos de José Luis Bustamante y Rivero y el distrito de Socabaya. La Comisaría “Andrés Avelino Cáceres” ubicada en el distrito de Hunter, tiene competencia funcional en el distrito de Hunter y un pequeño sector del distrito de Socabaya (La Mansión).

policía nacional y el gobierno local, en la práctica, los cambios permanentes de los comisarios hace que cada año con la presencia del nuevo comisario se tenga que comenzar de nuevo. La experiencia de estos 7 años, ha demostrado que hay “comisarios” que si están comprometidos y participan activamente en el CODISEC, están en todas las sesiones, pero también hay “comisarios” que solo delegan esta facultad a los subalternos. Carlos Basombrio ratifica lo expuesto.

Más específicamente, a nivel de seguridad ciudadana, hay una creciente percepción de inseguridad y un deterioro de la situación. Como consecuencia de su falta de efectividad frente al problema, en muchos distritos urbanos, sobre todo de clases medias y altas, la policía tiene ya en la práctica un rol subordinado frente a los serenazgos, en relación con la protección cotidiana de la población¹⁰⁰.

Sobre este mismo hecho, lo demuestra la percepción que tiene la población con respecto a la participación de la policía nacional en comparación con el servicio de serenazgo. El cuerpo de serenazgo de la municipalidad de alguna manera a remplazo en sus funciones y competencias a la policía nacional. Se evidencia este hecho con lo manifestado por un miembro de juntas vecinales.

“Al comienzo cuando se presentaba una situación de robo, asalto o algún delito en la calle, llamábamos inmediatamente a la comisaría, la policía era la institución que tenía la responsabilidad de atender a nuestro llamado. Ahora que se ha creado el servicio de serenazgo de la municipalidad, la población ya no llama a la policía sino directamente al serenazgo. Esto porque la gente ya ha cambiado el concepto que tenía de la policía nacional, ahora la población cree que esto es competencia del serenazgo, del Alcalde, esto porque efectivamente el serenazgo llega primero. La policía casi nunca llega, nos dicen que no tienen combustible que no tiene camionetas o que están ocupados en otra intervención”. (Cesar Belzu Mercado. Coordinador juntas vecinales Comisaría Socabaya).

¹⁰⁰ Carlos Basombrio. “*Qué traba el desarrollo de las Políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la policía en el Perú*”. En Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales. Centro de Estudios en Seguridad ciudadana 2011. Universidad de Chile. Santiago.

Se debe desarrollar por parte de los altos mandos de la policía nacional, actividades de formación y capacitación al cuerpo policial, tanto a nivel del personal subalterno como de oficiales en materia de seguridad integral, reforma policial, derechos humanos así como las características de un buen servicio a la comunidad. Es posible que no se tenga la respuesta adecuada por parte de todos los miembros, pero será siempre, un aspecto positivo el que por lo menos el intento valga la pena con los oficiales que tienen la responsabilidad de conducir una comisaria.

Un aspecto importante para la institución policial, es comprender que el trabajo mancomunado con los demás actores producirá siempre mejores frutos y mejores resultados. Les ayuda en su afán de conseguir legitimidad ante la población y recuperar imagen y desterrar el síndrome de la corrupción, y con ello “construir institucionalidad democrática con la ciudadanía, establecer relaciones de horizontalidad e igualdad ciudadana” (Villafranca 2005).

A manera de conclusión se puede manifestar que la normatividad legal es cada vez más intensa otorgando mayores competencias y atribuciones a los gobiernos locales en desmedro de las competencias exclusivas que tenía la policía nacional anteriormente. Esta asignación de responsabilidad y competencias se demuestra con los proyectos de ley que se encuentran en discusión en el Congreso de la República para su promulgación:

- Proyecto de ley N°1642-2012-CR del 30 de octubre de 2012, presentada por el congresista Leónidas Huayama del Partido Nacionalista, propone facultar a los serenazgos a nivel nacional en el uso de armas no letales en sus actividades a fin de ayudar a atenuar la inseguridad ciudadana.
- Proyecto de ley N° 2046-2012-CR del 1 de abril del 2013, presentado por el congresista Víctor Isla, propone establecer los lineamientos de la cooperación que la PNP debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.
- Proyecto de ley N° 2048-2012-CR presentado por el congresista Victor Isla, propone establecer los criterios para un eficiente ejercicio de las atribuciones de las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.
- Proyecto de ley N° 2215-2012-CR presentado por la congresista Rosa Mavila del partido popular Frente Amplio, propone precisar los alcances de

cooperación de la PNP que debe brindar a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

- Proyecto de ley N° 2360-2012-CR del 13 de junio 2013, presentado por los congresistas Luis Iberico y Fernando Andrade, propone la ley marco para la prestación del servicio de seguridad ciudadana por los gobiernos locales.

Sin embargo no se debe dejar las recomendaciones que debería implementar la policía nacional con respecto al enfoque de policía comunitaria.

Carlos Basombrio nos dice:

“Se recomienda: Promover de manera general al interior de los cuerpos de policía el conocimiento de la filosofía de la policía comunitaria y la adopción de sus principios de actuación y desarrollar acciones de policía comunitaria sobre la base de atención preventiva centrada en áreas territoriales pequeñas, prevención planificada y organizada en coordinación con la comunidad, la reorientación del patrullaje policial privilegiando acciones proactivas y el control comunitario de la legalidad y eficiencia de las tareas preventivas desarrolladas por las policías”.
(Basombrio 2007:40)

4.4 La Participación Ciudadana: El rol de la sociedad civil

Las políticas públicas de seguridad ciudadana en las últimas décadas, han sufrido un giro importante en cuanto a las relaciones de la ciudadanía con las instituciones policiales. Con el fin de reforzar los enfoques de seguridad que tradicionalmente estaban dirigidos a las acciones de la policía nacional en el país, la normatividad sobre seguridad ciudadana contempla la participación de la población de una manera organizada e institucional.

La ley 27933 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, considera como una de las aristas más importantes en la lucha contra la inseguridad, es la participación de la sociedad civil organizada a través de las juntas vecinales. En la conformación de los Comités de seguridad ciudadana, la ley solo hace una breve referencia para ser miembro del CODISEC. La ley dice “Un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana entre las organizaciones de este tipo existentes

en su jurisdicción, de acuerdo a los criterios que cada Comité establezca para su nominación”¹⁰¹.

La directiva 01-2005-IN¹⁰², incorpora los criterios para la participación de la comunidad civil organizada en los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana. Analizando las opiniones de los actores sobre esta participación coinciden en reconocer que recién a partir del año 2007 se da una mayor participación a las organizaciones de la sociedad civil, antes solo se les consideraba como “las juntas vecinales” de la policía nacional. El superior Medina nos confirma esta afirmación.

“Entre el año 2003 y 2006 tomamos conocimiento de la ley de seguridad ciudadana y ahí se nos dio instrucciones para la conformación de las juntas vecinales de la policía nacional. Creamos la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) y a través de ella se logró conformar la mayor cantidad de comités de juntas vecinales de la policía nacional, lamentablemente estas no han sido sostenibles en el tiempo debido a los cambios de los comisarios, cada jefe de acuerdo a su compromiso le ponía las ganas o simplemente no se apoyaba esta iniciativa. El oficial responsable de la seguridad ciudadana (OPC) tiene que tener mística, compromiso, facilidad de llegada ante la población, porque es el nexo entre el comité y la población, él se tiene que internalizar con todos los sectores”. (Superior Fredy Medina. OPC de la Comisaría Andrés Abelino Cáceres)

En esta entrevista, podemos deducir que al inicio las juntas vecinales estaban más comprometidas con el apoyo a la policía nacional que con el CODISEC, a partir del año 2007 con conocimiento de la legislación sobre la materia, recién se institucionaliza su participación en las reuniones convocadas por el Comité. En opinión de un miembro de las juntas vecinales nos dice:

“Al inicio trabajamos fuerte para conformar las juntas vecinales en coordinación con la policía nacional, nuestras reuniones siempre eran convocadas por la

¹⁰¹ Artículo 24 del reglamento de la ley 27933

¹⁰² Directiva que norma y regula los procedimientos y acciones complementarias para la conformación y funcionamiento de los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana.

Oficina de Participación Ciudadana de la comisaria, después del año 2008 cuando se crea el CODISEC las reuniones eran convocadas por el Alcalde ó el secretario técnico del comité. Posteriormente fue mejorando esta participación debido a que el gobierno dio leyes que beneficiaban a las juntas vecinales como que tengan acceso al SIS (Sistema Integral de Salud), consultorios jurídicos gratuitos y se nos brinda capacitación. A pesar de estos beneficios el número de juntas vecinales no se ha incrementado”. (Hugo Núñez Menaut. Coordinador distrital de juntas vecinales)

En el análisis de la legislación sobre aspectos relacionados a juntas vecinales la normatividad no es muy clara, sin embargo, en el proceso de implementación de la ley de seguridad ciudadana hasta la actualidad se han emitido normas legales que clarifica su participación:

- Directiva N° 01-2005-IN establece los criterios para la participación de la comunidad civil organizada en los comités de seguridad ciudadana.
- Ley 29701-2011-IN Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana.
- Decreto Supremo N° 002-2013-IN que aprueba el Reglamento de la ley 29701 que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales de seguridad ciudadana.
- Decreto de Urgencia N° 052-2011 donde el Gobierno crea el “Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana. Este decreto dispone que los gobiernos locales quedan facultados para utilizar recursos provenientes del canon minero a favor de la seguridad ciudadana.

La normatividad legal existente, no es de conocimiento de las autoridades municipales ni ha sido asimilada ni comprendida por todos los actores del Comité. Es más, de acuerdo a indagaciones realizadas a algunas autoridades municipales, se llega a la conclusión que existe un desconocimiento total por parte de las autoridades sobre esta normatividad a favor de las juntas vecinales. En Socabaya,

se ha implementado los beneficios del SIS, la capacitación y el asesoramiento legal y jurídico a las juntas vecinales¹⁰³.

4.5 Resultados del proceso de implementación de la política local de seguridad ciudadana

El CODISEC Socabaya ha sido constituido el 2007. Han transcurrido siete años de la implementación del proyecto de seguridad ciudadana en el distrito, en este lapso de tiempo han sido implementadas medidas con el fin de operativizar las competencias de la municipalidad, de la policía nacional a través de la conformación y funcionamiento de las juntas vecinales, así como del conocimiento expreso de estos de la normatividad que existe sobre la materia.

De acuerdo a la hipótesis del trabajo de investigación se requiere evaluar los resultados de este proceso. Un diagnóstico realizado en la actualidad sobre los problemas de inseguridad, nos pone en evidencia cuales han sido los problemas en la implementación del sistema de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya. Mostramos a continuación algunas cifras, después se realizará el balance final.

El estudio sobre los principales indicadores de inseguridad, nos presenta la siguiente información¹⁰⁴. La modalidad más representativa es el robo, seguida de los asaltos al paso. En cuanto a la modalidad de robos, la principal modalidad es los arrebatos al paso de celulares, billeteras, carteras, seguido de robos a inmuebles con modalidad de ruptura de puertas, escalamiento. Los últimos años, se han registrado diferentes modalidades delictivas. Estas incidencias delictivas han sido registradas por el cuerpo de serenazgo, el análisis estadístico reporta un

¹⁰³ Convenio suscrito con la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Arequipa. Junio del 2014.

¹⁰⁴ Estudio de pre inversión PIP "Mejoramiento de la capacidad del servicio de vigilancia de la seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya". Realizado con motivo de la implementación de la segunda etapa del proyecto, para la implementación de cámaras de video vigilancia en el distrito. (setiembre del 2013).

total de 15,852 intervenciones atendidas en el periodo 2009 - 2012¹⁰⁵. A continuación se presenta un cuadro estadístico con estas intervenciones.

Cuadro N° 11 Intervenciones delictivas en el periodo 2009 – 2012.

INTERVENCIONES DE SERENOS	2009	2010	2011	2012	TOTAL
ACCIDENTES DE TRANSITO	202	188	502	213	1105
AGRESIONES PERSONALES	39	31	47	113	230
ALTERACION DEL ORDEN PUBLICO				301	301
ALCOHOLISMO	248	425	254	764	1691
ASALTO A MANO ARMADA	101	101	105	182	489
ACTOS REÑIDOS CONTRA LA MORAL				48	48
DROGADICCION	117	47	71	178	413
ESTAFAS				31	31
HURTO	65				65
PANDILLAJE	42	39	39	40	160
PERSONAS SOSPECHOSAS	866	483	749	1264	3362
ALTERACION DEL ORDEN PUBLICO	136	90	84		310
PROSTITUCION CLANDESTINA	57	56	24	40	177
ROBOS EN VIVIENDAS	127	66	65	131	389
ROBOS EN LA VIA PUBLICA	625	427	436	1111	2599
RETENCION DE DELINCUENTES	214	141	88	386	829
VEHICULOS SOSPECHOSOS	895	599	439	1423	3356
VIOLENCIA FAMILIAR	26	62	45	164	297
TOTAL	3760	2755	2948	6389	15852

Fuente: Area Funcional de Seguridad Ciudadana

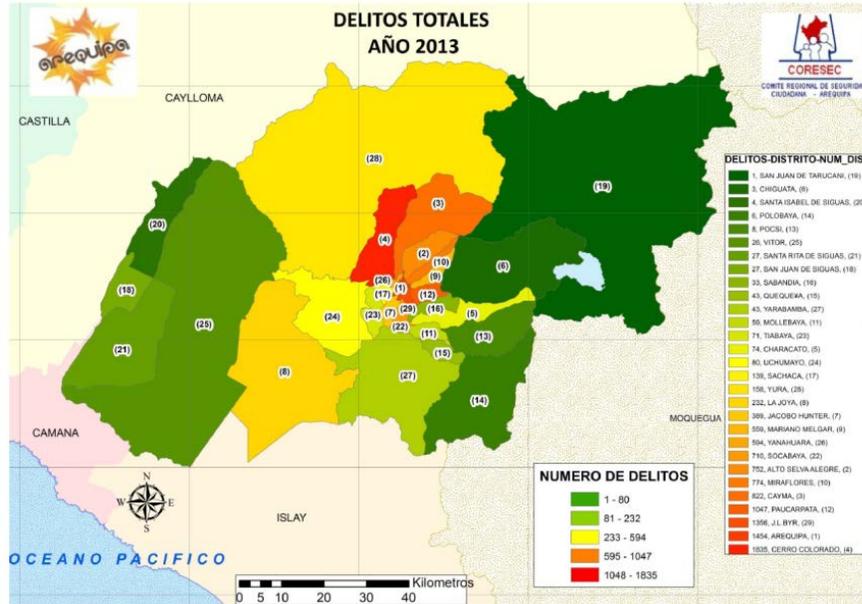
Cuadro N° 12 Intervenciones de Serenazgo – 2012

Nº	DELITOS Y FALTAS	TOTAL
1	APOYO A LA POBLACION	1,024
2	VIOLENCIA FAMILIAR	358
3	PERSONAS SOSPECHOSAS	314
4	PERSONAS DESAPARECIDAS	11
5	OFENSAS PUBLICAS AL PUDOR	0
6	DISUACIONES (ALCOHOLISMO, OTROS)	2,048
7	FALTAS CONTRA LAS PERSONAS	83
8	FALTAS CONTRA LA TRANQUILIDAD PUBLICA	505
9	DELITO CONTRA LA LIBERTAD Y HONOR SEXUAL	8
10	ACCIDENTES DE TRANSITO	149
11	FALTAS CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES	51
12	DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO	76
13	FALTAS CONTRA LA PROPIEDAD PRIVADA	85
14	APOYO A OPERATIVOS	54
15	APOYO A GERENCIAS	264
	TOTAL	5,030

¹⁰⁵ Informe anual (2013) del servicio de serenazgo de la municipalidad de Socabaya.

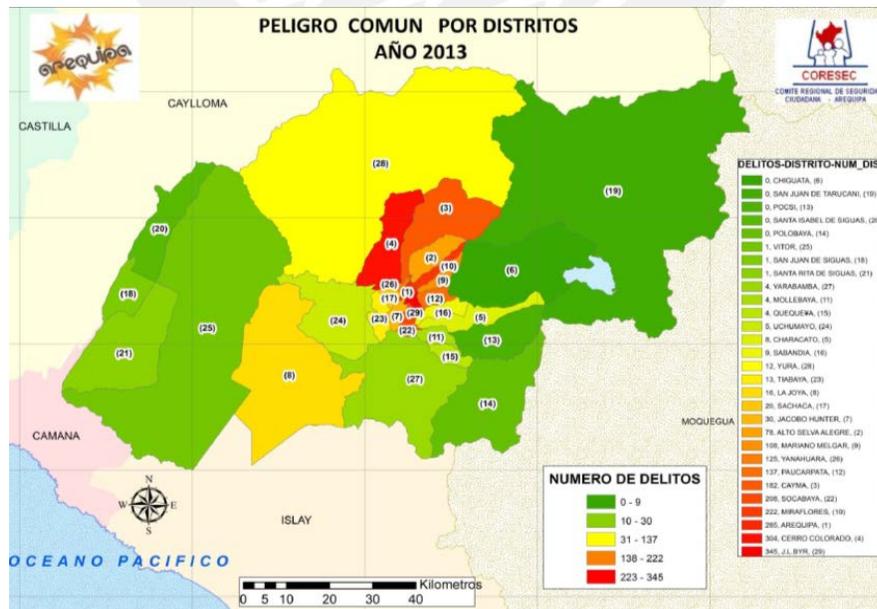
A continuación se muestra los resultados sobre indicadores de delitos y percepción de inseguridad elaborados por el Comité Regional de Seguridad Ciudadana sobre los indicadores de seguridad de los 29 distritos de Arequipa.

Grafico 5: Indicadores de delitos



Fuente: Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2013

Grafico n° 6: Indicadores de sensación de inseguridad



Fuente: Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2013

Para concluir este capítulo, se manifiesta que la conformación del actual Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (2014) tiene en total 12 miembros. En este nuevo comité se nota el incremento de miembros representantes de las instituciones y juntas vecinales, el balance de participación de representantes ha disminuido, a excepción de las juntas vecinales que se ha incrementado.

4.6 Limitaciones y dificultades en la Gestión del CODISEC

El análisis sobre la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el nivel más básico que es el CODISEC de Socabaya, no ha demostrado que este proceso de la implementación de la política pública sea efectivo. A 11 años de su promulgación y 7 años de su implementación en Socabaya los niveles de coordinación están fallando.

Durante el trabajo de investigación, se ha analizado las relaciones entre el Comité regional de seguridad ciudadana, el Comité provincial de seguridad ciudadana y el Comité distrital de seguridad ciudadana. Los resultados demuestran que no existe un adecuado nivel de relacionamiento y coordinación entre los roles y competencias de estos niveles de gobierno.

En el estudio analizado no se ha evidenciado la participación y la generación de oportunidades a los jóvenes del distrito. La implementación de la política local de seguridad ciudadana en Socabaya, solo ha considerado acciones de intervención del serenazgo y de disuasión por parte de la Policía Nacional. No se evidencia acciones que comprometan los factores sociales expuestos como intervenciones en la familia, la escuela o la comunidad. No se ha considerado políticas de prevención.

Esto se debería fundamentalmente a factores externos como una deficiente socialización y conocimiento de la normatividad por parte de los actores principales del CODISEC y una inadecuada asignación de recursos económicos por parte del Estado hacia los gobiernos locales. Esta situación no ha permitido alcanzar los objetivos y metas que el sistema de seguridad ciudadana se ha planteado.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas de seguridad ciudadana surgen de un proceso natural o generado de percepción de problemas de inseguridad en el país, esto se debe a la insatisfacción colectiva ante la cual se busca una solución. El Perú el año 2001 después de una década de gobierno caracterizado por el autoritarismo y la corrupción (Fujimori 1990-2000), busca en el nuevo gobierno signos de concertación y recuperación de confianza. Es en este contexto que el Gobierno de Toledo, en un acto de singular trascendencia, logra un compromiso de dialogo que concluye con la firma de un “Acuerdo Nacional”. La decisión de encontrar consensos (Foro de gobernabilidad), sirve de base para la formulación, y posterior suscripción de las “Políticas de Estado”. El Perú cuenta desde entonces con políticas públicas de Estado, este documento alberga entre sus ejes estratégicos más importantes, la séptima política de Estado que es la erradicación de la violencia y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en el país.

El análisis de la implementación de la ley 27933, ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, es un instrumento de política pública nacional. El análisis de su implementación en el nivel más básico, CODISEC de Socabaya, no ha demostrado que este proceso sea efectivo. A 11 años de su promulgación, no se evidencia resultados positivos, tal como se muestra en los gráficos comparativos de indicadores de delitos y sensación de inseguridad. El alto porcentaje de victimización que se mantiene o tiende a aumentar tiene una causa, no se ha realizado un trabajo efectivo donde las acciones de seguridad se den en un espacio de concertación multi institucional. Los actores principales (Gobierno local, Policía Nacional y sociedad civil), no están coordinando apropiadamente la implementación de estas políticas.

Actualmente, los miembros del comité de seguridad ciudadana del distrito de Socabaya ejercen su rol en una dinámica sociopolítica cambiante. La autoridad

municipal (Alcalde), ejerce el liderazgo político en un contexto de continuidad política (4 años), mientras que la autoridad policial (Comisario), ejerce el liderazgo operacional en un contexto de discontinuidad operativa (1 año). La sociedad civil juega un papel pasivo de escaso compromiso y difusa responsabilidad. Estos aspectos son un factor negativo que alimenta la desorganización y hace que la implementación de las políticas públicas a nivel local no haya sido hasta ahora la más efectiva.

La implementación de políticas públicas tiene como una de sus columnas de apoyo el ordenamiento jurídico, las normas emitidas son imprescindibles pero no son la única vía que nos lleva a la solución de la problemática que los inspira. Estos dispositivos legales se vienen mejorando y actualizando en el tiempo, sin embargo esta normatividad no llega ni se socializa adecuadamente a los miembros del CODISEC Socabaya. El análisis de la información de las entrevistas realizadas a los miembros del comité nos demuestra este desconocimiento.

La deficiente aplicación de estos instrumentos legales, no ha permitido la continuidad y sostenibilidad de las políticas públicas, especialmente de su efectividad, tal como lo sostienen Gino Costa y Carlos Romero. Un análisis detallado de la normatividad existente, nos confirma que el problema no es que no haya las herramientas legales para mejorar la efectividad del actuar de los miembros del comité, sino que ésta no está al alcance de ellos. Es necesario promover su conocimiento y contribuir a su discusión con el apoyo de organismos especializados, solo así habremos contribuido a que uno de los vectores haya servido para que las políticas públicas cumplan sus objetivos.

Sin la participación de la ciudadanía, no se puede enfrentar la inseguridad, afirman Carlos Basombrio y Gino Costa. En efecto, para lograr la institucionalidad del CODISEC y que ésta instancia de implementación de políticas públicas sea efectiva, se requiere que haya una intervención concertada, del gobierno local, la policía nacional y el apoyo y colaboración de la sociedad civil. Este es un aspecto débil aún, pues hasta la fecha no se ha podido amalgamar el trabajo conjunto que tienen que realizar la Policía Nacional a través de las Oficinas de Participación

Ciudadana (OPC) con las juntas vecinales. Los altos índices de desconfianza que aún tiene la población con respecto a la policía nacional, (tachándolas de corruptas) limita o hace que este nuevo enfoque de policía comunitaria no haya terminado de institucionalizarse en Socabaya.

El desarrollo de la política local de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya, al igual que en la mayoría de los gobiernos locales, se desarrolla dentro de un concepto efectivista e inmediateista. Este, no considera los nuevos enfoques de Desarrollo Humano y sustentable que recomiendan los organismos internacionales especializados en el tema como la CIDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cabe preguntarse, ¿la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Socabaya ha sido efectiva? ¿Podemos afirmar que estamos avanzando? Los resultados del trabajo de investigación apuntan a que no, aún es necesario un mayor compromiso de los actores, como lo demuestra la poca participación de los comisarios.

Los “avances” en seguridad ciudadana no resultan de la aplicación de una sola política pública aislada (ley 27933), sino de un enfoque multisectorial y de la aplicación de una serie de políticas que incluyen principalmente medidas de prevención, inversión pública suficiente, reformas interinstitucionales, cambios en la relación Estado-Comunidad y voluntad política de los actores principales (Alcalde y Comisario). En el estudio analizado no se ha evidenciado la participación y la generación de oportunidades a los jóvenes del distrito. La implementación de la política local de seguridad ciudadana en Socabaya, solo ha considerado acciones de intervención del serenazgo y de disuasión por parte de la Policía Nacional, no se ha considerado aún políticas de prevención.

Dentro de las actividades de implementación de la política pública local, no se ha desarrollado estrategias que reconozcan y apoyen a erradicar la violencia familiar en todas sus formas, tampoco se ha desarrollado acciones que permitan medir los índices delincuenciales. Las estadísticas que se tiene de la Policía Nacional como del serenazgo son muy precarias. El problema mayor de acuerdo a

las estadísticas distritales son las disuasiones por alcoholismo y la violencia familiar que se reporta en las familias más pobres.

Por lo antes planteado se comprueba la hipótesis de esta investigación. "La implementación de la política pública de seguridad ciudadana en el distrito de Socabaya es deficiente, debido a factores internos y externos relacionados a una confusa normatividad de la ley y la débil institucionalización entre los principales actores del sistema nacional de seguridad ciudadana". Se comprueba que factores internos como la débil comunicación entre algunos actores y el débil compromiso de otros (policía), no ha permitido que la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, hayan tenido los resultados esperados. Factores externos como una deficiente socialización de la normatividad y una inadecuada asignación de recursos por parte del Estado, no ha permitido alcanzar los objetivos y metas que el sistema de seguridad ciudadana se ha planteado. Los índices delincuenciales así lo demuestran.

Finalmente, concluyo que se deben mejorar los niveles de comunicación entre los actores involucrados en la toma de decisiones (miembros del CODISEC), e interiorizar las disposiciones y la normatividad vigente entre estos. Lo enunciado, sumado a que en este momento, las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país no consideran una intervención integral del Estado, con políticas solo de represión y no de prevención; no tendremos resultados positivos en cuanto a la lucha contra la inseguridad ciudadana en el país, tal como lo sustentan Basombrio (2007), Escobar (2004), Gómez (2006) y otros académicos.

BIBLIOGRAFÍA

ALZA, Carlos

2011 *¿Qué tipos de políticas públicas existen?* Blog de Carlos Alza. Valor Público. Consulta: 4 de marzo de 2013. <http://carlosalzarbarco.wordpress.com/>.

2008 *Conflictividad en el Perú: Una lectura desde las políticas públicas*. En Aula Magna 2008. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

BASOMBRIO, Carlos

2007 *Seguridad Ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

BLUME, Aldo, Nancy MEJÍA (editores)

2010 *Hoja de ruta para un Plan Local de Seguridad Ciudadana*. Lima: Instituto de Defensa Legal IDL-SC. Lima

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

2009 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos OEA. Washington D. C.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (CONASEC)

2013 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Aprobado mediante D.S. N° 012-2013-IN como Política Nacional de Estado. Julio 2013.

COSTA, Gino y Carlos BASOMBRIO

2007 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Lima: Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú. Lima.

CHANG, Romy

2010 *Análisis comparado del tratamiento que se da a la detención ciudadana en Perú y España: Especial referencia a los serenos municipales y a los agentes de seguridad*". Serie cuadernos de trabajo N° 18. Departamento Académico de Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DAMMERT, Lucia

2009 *Crimen e inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO. Santiago.

DAMMERT, Lucia y Gustavo PAULSEN

2005 *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO. Santiago.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2008 *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*". Primera edición. Lima: Informe Defensorial N° 132. Cooperación Técnica Belga.

ESCOBAR, Santiago y otros

2004 *La Seguridad Ciudadana como Política de Estado* Fundación Friedrich Ebert.

FUENTES, Claudio y otros

2011 *Seguridad Ciudadana en América Latina: Miradas críticas a procesos institucionales*. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Santiago.

FRUHLING, Hugo

2012 *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: como medirlas y como mejorarlas*. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Nueva York.

FRUHLING, Hugo (editor)

2004 *CALLES MÁS SEGURAS Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Washington DC.

GOMEZ, Claudia

2010 *Elementos para la construcción de políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*.

KEILING, George y James WILSON.

1982 *Broken windows: the police and neighborhood safety*. Revista Atlantic Monthly. Número 249(3): pp. 29–38.

LAHERA, Eugenio

2002 “Política y políticas públicas” En: Serie Políticas Públicas. Santiago de Chile CEPAL, numero 95. pp. 5-25.

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2013 Informe Regional de Desarrollo Humano. *Seguridad Ciudadana con rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD. Nueva York.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2013 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Lima: Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

SUBIRATS, Joan

2008 Capítulo 2 “Las Políticas Públicas” En Análisis y gestión de política públicas. Barcelona: Ed. Ariel pp. 33-41

VARGAS, Alejo, LIZARAZO, Nadia y otros

2010 “Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina”.
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Buenos
Aires.

VILLAFRANCA, Luis Alberto

2009 *La política pública Local de seguridad ciudadana en el distrito de San
Juan de Lurigancho entre el 2003 – 2005.* Tesis de Maestría en
Ciencias Políticas y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica
del Perú, Escuela de Posgrado.



ANEXOS

Anexo 1: Guía de entrevista semi estructurada para miembros del CODISEC

Datos del entrevistado

Apellidos y nombres:
 Cargo que ocupa en el CODISEC:.....
 Periodo o año de función:
 Profesión/oficio:.....
 Fecha:.....Hora:

Datos de la entrevista

Fecha:.....
 Hora:.....
 Lugar:.....
 Código/seudónimo:.....

Tema 1: Preguntas acerca del conocimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a los miembros del CODISEC

1. ¿Conoce qué medidas o propuestas ha implementado el Estado peruano para la lucha contra la inseguridad ciudadana en el país?
2. ¿Qué sabe del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana? Desde cuando el sistema se ha implementado en el distrito?
3. ¿Cómo está organizado el CODISEC? Podría describenos su organización?.
4. ¿Cuáles son las funciones del CODISEC?
5. ¿Quién o qué institución es la responsable de la lucha contra la delincuencia en nuestro distrito?
6. En estos años de funcionamiento del CODISEC que resultados tiene, positivos o negativos.

Tema 2: Preguntas sobre el nivel de responsabilidad y participación de los principales actores y miembros del CODISEC

1. ¿Cuál es su participación como miembro del CODISEC?
2. ¿Cómo considera que el CODISEC contribuye a la lucha contra la inseguridad? Explique de qué manera.
3. ¿Qué miembros participan con mayor regularidad en el CODISEC? Desde su punto de vista, quienes tienen mayor responsabilidad.
4. ¿El CODISEC tiene un Plan Local de Seguridad Ciudadana? Quienes participaron en su elaboración.
5. Todos participan en la ejecución del Plan? Cuáles son sus deficiencias y fortalezas.
6. Que problemas y que logros ha tenido el CODISEC desde su implementación?

Anexo 2: Guía de entrevista semi estructurada individual para personas representativas del distrito (organizaciones de base).

Datos del entrevistado

Apellidos y nombres:
 Cargo que ocupa en el CODISEC:.....
 Periodo o año de función:
 Profesión/oficio:.....
 Fecha:..... Hora:

Datos de la entrevista

Fecha:.....
 Hora:.....
 Lugar:.....
 Código/seudónimo:.....

Tema 1: Preguntas sobre conocimiento del CODISEC

1. ¿A qué organización de base representa?
2. ¿Desde su punto de vista. Cuál es la organización o institución que debe velar por la seguridad ciudadana en el distrito? El Alcalde, La policía o el serenazgo?
3. ¿Cómo se enteró de la existencia del CODISEC de Socabaya?
4. ¿Cuándo se enteró de la existencia de esta organización?
5. ¿Las autoridades promueven la participación de los vecinos para que pertenezcan a organizaciones de seguridad ciudadana.
6. ¿Quiénes deberían participar en estas organizaciones?
7. En su barrio se han organizado Juntas Vecinales? Que requisitos deberían pedir para participar como miembro de las juntas vecinales?

Tema 2: Preguntas sobre funcionamiento y responsabilidad de miembros del CODISEC

1. Conoce si existe un organismo encargado de la seguridad ciudadana en el distrito? Cual es esta organización.
2. ¿Para usted qué autoridad u organización es la responsable de la seguridad ciudadana en el distrito?.
3. El trabajo del cuerpo de serenazgo es eficiente?
4. Como está comprometida la Policía Nacional dentro del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana?
5. Las juntas vecinales tienen alguna responsabilidad en la lucha por la seguridad ciudadana en el distrito? Cual es esta responsabilidad?
6. Existen resultados favorables en seguridad ciudadana desde que se creó el Comité de seguridad ciudadana?.