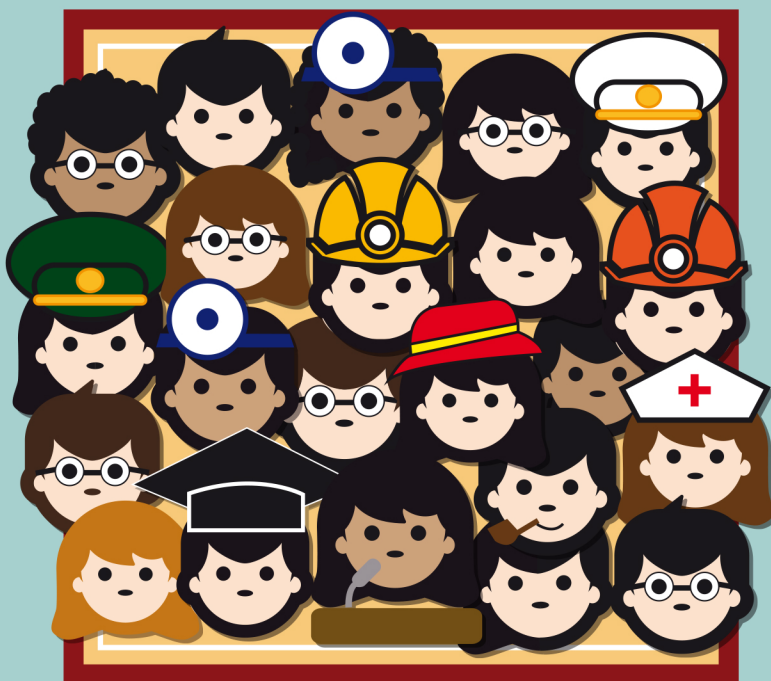


Manuales Prácticos para la Gestión Municipal

TOMO VI

Elaboración de planes de seguridad ciudadana

Tnte. Gral. PNP Félix Murazzo Carrillo



Manuales Prácticos para la Gestión Municipal

Tomo VI

Elaboración de planes de seguridad ciudadana

Félix Murazzo Carrillo



Konrad
Adenauer
Stiftung

PROMCAD
INICAM

Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal

Serie Manuales Prácticos para la Gestión Municipal

Tomo VI *Elaboración de planes de seguridad ciudadana*

Primera edición, abril del 2016, Lima, Perú
1000 ejemplares

© 2016

Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM)
Fundación Konrad Adenauer (KAS)

INICAM

Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27, Perú
Teléfono: (511) 422-0336 / 422-3138
Fax: (511) 422-3138
Correo electrónico: inicam@inicam.org.pe
Web: www.inicam.org.pe

KAS

Av. Larco 109, piso 2, Lima 18, Perú
Teléfono: (511) 416-6100
Correo electrónico: kasperu@kas.de
Web: www.kas.de/peru

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2016-05609.

Responsable de la elaboración del Manual: Félix Murazzo Carrillo

Colaboradores: Manuel Pino Ayulo
Ernesto Sáenz Huamán
Patricia Chombo Rios
Alianza para Investigación y Protección en Seguridad Ciudadana
(APIPSEC)
Criminólogos Asociados del Perú

Diagramación:
Carmen Inga Colonia

Cuidado de edición:
Rocío Moscoso Blanco

Impreso en:
Ediciones Nova Print S. A. C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lima 14, Perú
Teléfono: (511) 422-0499

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente.

Índice

Principales abreviaciones	7
Prólogo	9
Presentación.....	11
Introducción.....	15
Capítulo 1	
Análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)	
1.1 ¿Por qué no se han obtenido resultados en el propósito gubernamental de enfrentar con éxito la inseguridad ciudadana en el país?	21
1.2 Funcionalidad del SINASEC.....	23
Capítulo 2	
Aspectos doctrinarios	
2.1 Gestión de la seguridad ciudadana.....	27
2.2 Acciones tácticas.....	28
2.3 Aspectos operativos para desarrollar las tácticas.....	28
Capítulo 3	
Guía de procedimientos para el Comité de Seguridad Ciudadana Local	
3.1 Organización	39
3.2 Dirección	41
3.3 Ejecución y Control	43
3.4 Formalización.....	47
Capítulo 4	
Elaboración de planes de seguridad ciudadana	
4.1 Fases que comprende la metodología	51
4.2 Pasos para la elaboración de los planes de seguridad ciudadana	52

Capítulo 5

Identificación de alternativas con el método FODA

5.1 El método FODA.....	67
5.2 Los factores de la matriz FODA.....	68
5.3 El método FODA aplicado a la inseguridad ciudadana.....	69

Capítulo 6

El método ZOPP y el Observatorio de Seguridad Pública

6.1 La metodología alemana ZOPP.....	89
6.2 Aplicando el ZOPP a la problemática de la inseguridad ciudadana.....	90

Capítulo 7

Recomendaciones para las autoridades

7.1 Viejos vicios comunales/eternos vacíos existenciales.....	97
7.2 Mensajes	99

Anexos

Formatos útiles para la gestión

Anexo 1. Modelo de ordenanza regional/municipal para la creación, implantación e implementación del Observatorio de Seguridad Pública Local	105
Anexo 2. Modelo de ordenanza de designación del representante ante el Comité de Seguridad Ciudadana Local.....	107
Anexo 3. Esquema de notificación	108
Anexo 4. Formato de acta de reunión del Comité de Seguridad Ciudadana Local.....	109
Anexo 5. Formato de un Plan de Seguridad Ciudadana Local.....	111
Anexo 6. Informe sobre el Plan de Seguridad Ciudadana Local.....	113

Principales abreviaciones

APIPEC	Alianza para la Investigación y Protección en Seguridad Ciudadana
CODISEC	Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
COPROSEC	Comité Provincial de Seguridad Ciudadana
CORESEC	Comité Regional de Seguridad Ciudadana
FODA	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
INICAM	Instituto de Investigación y Capacitación Municipal
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
MES	Monitoreo, evaluación y supervisión
MOF	Manual de Organización y Funciones
MPI	Manual de Procedimientos Internos
OSEP	Observatorio de Seguridad Pública
PNP	Policía Nacional del Perú
PROMCAD	Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
ZOPP	Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (por sus siglas en alemán)

Prólogo

A fines del 2002, *ad portas* del cambio de las autoridades electas para asumir los gobiernos locales en las municipalidades provinciales y distritales del país, el INICAM decidió apoyar el proceso de transferencia entre las autoridades que concluían su gestión en ese año y las que se iniciarían al siguiente, dotándolas de instrumentos que les facilitarían la tarea de preparar un informe de gestión, realizar la transferencia entre las administraciones e iniciar las nuevas gestiones. De esta manera, se inició la publicación de la serie Manuales Prácticos para la Gestión Municipal, cuya cuarta edición fue distribuida por INICAM entre las autoridades municipales.

La publicación de estos manuales ha sido posible en el marco del Convenio de Cooperación Técnica y Financiera Interinstitucional que la Fundación Konrad Adenauer (KAS) sostiene con el INICAM desde hace más de 32 años, con la finalidad de consolidar los procesos democráticos impulsando la descentralización y el fortalecimiento de las municipalidades y, de manera especial, mejorando la administración de la seguridad ciudadana. La Ley Orgánica de Municipalidades confiere responsabilidades, generales y específicas, a las municipalidades en relación con el desarrollo local y el bienestar de los ciudadanos; en este contexto, los alcaldes presiden los comités de defensa civil y de seguridad ciudadana en sus jurisdicciones.

En esta situación, en la que el país viene enfrentando diversas expresiones de inseguridad ciudadana y la actuación del Gobierno Nacional se muestra poco efectiva, somos conscientes de que los gobiernos locales no pueden permanecer ajenos ni ponerse al margen de la gestión de un problema que preocupa tanto a los vecinos y afecta, de múltiples formas, el desarrollo del país. Aun cuando la inseguridad ciudadana obedece a distintas causas, sus efectos siempre se manifestarán en el ámbito local, y los vecinos esperan que sus autoridades asuman mayor protagonismo en el diseño y organización de acciones para enfrentarlos.

Con la finalidad de contribuir con las autoridades regionales y locales, que tienen que administrar la inseguridad ciudadana en sus ámbitos, el INICAM decidió involucrarse en la gestión de este delicado tema. Así, en el 2012 formuló el Plan Piloto de Seguridad Ciudadana para la Provincia de Piura y el Distrito de Castilla, el cual sirvió de base para la formulación, en el 2013, de la propuesta del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y luego fue complementado, en el 2014, con el ensayo *Reflexiones sobre la seguridad ciudadana*. Estos estudios, que contaron con el liderazgo especializado del teniente general de la Policía Nacional del Perú Félix Murazzo Carrillo y un equipo de consultores de la Alianza para la Investigación y Protección en Seguridad Ciudadana (APIPSEC), y con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, fueron puestos a disposición de las autoridades en los distintos ámbitos de la gestión.

En los diferentes foros y eventos, tanto nacionales como internacionales, en los que los representantes de INICAM hemos tenido la oportunidad de participar, sea en calidad de organizadores o de invitados, hemos subrayado nuestra posición institucional en el sentido de que la gestión de este problema no se debe limitar a su tratamiento policial –consideramos que esta debería ser la medida última–, sino que debe basarse en la prevención de los riesgos y las vulnerabilidades. Estos hechos no siempre son delictivos, pero sí generan inseguridad y se deben prevenir en el ámbito local, para lo cual es necesario dotar a las autoridades con las capacidades y medios necesarios para la gestión de la seguridad pública con el enfoque de una verdadera *descentralización* como el camino más corto hacia el desarrollo. INICAM enarbola técnicamente esta doctrina y la difunde políticamente, promoviendo debates a partir de sus actividades institucionales.

En esta ocasión, se añade una publicación más de la serie Manuales Prácticos para la Gestión Municipal, con el Manual VI, *Manual para la elaboración de planes de seguridad ciudadana*, instrumento que ponemos a disposición de las autoridades y funcionarios de las municipalidades provinciales y distritales del país. De este modo, esperamos contribuir a que enfrenten la inseguridad ciudadana contando con información oportuna y confiable, que les permita identificar las causas de los problemas y diseñar medidas correctivas inteligentes, basadas en la previsión desde la gestión local, desde una acción concertada y consensuada con los actores involucrados.

El INICAM agradece al teniente general de la Policía Nacional del Perú y abogado Félix Murazzo Carrillo, así como a la Fundación Konrad Adenauer, cuyo concurso ha permitido el desarrollo y la publicación del Manual VI de la serie, el *Manual para la elaboración de planes de seguridad ciudadana*.

Arquitecto Álvaro Ugarte Ubilla
Director ejecutivo del Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal (INICAM)

Presentación

La crónica situación de inseguridad pública por la que atraviesa el Perú, que afecta y preocupa constantemente a diferentes sectores de la sociedad, ha motivado la realización de investigaciones que se iniciaron en el 2012 con un plan piloto regional, provincial y distrital. Este plan sirvió de base para formular una propuesta del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que luego fue complementado con el ensayo *Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú*, cuya segunda edición fue publicada en el 2014, con el soporte institucional de la Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo, y del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (PROMCAD-INICAM), así como el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) de Alemania.

Continuando con estos trabajos para contribuir a la gestión de la seguridad ciudadana, en esta oportunidad presentamos, y ponemos a disposición de las autoridades y funcionarios locales, el Manual VI, *Manual para la formulación de planes de seguridad ciudadana*. El desarrollo y la formulación de estas investigaciones estuvo a cargo del autor del presente manual, Félix Murazzo Carrillo, quien actualmente es director consultor de la Asociación Alianza para la Investigación y Protección en Seguridad Ciudadana (APIPSEC), como Director Consultor; y de Criminólogos Asociados del Perú como director general. Estas entidades comparten las conceptualizaciones, el contenido y los propósitos del *Manual para la elaboración de planes de seguridad ciudadana* formulado con el auspicio de KAS y el apoyo de PROMCAD-INICAM, por considerarlo un instrumento importante para enfrentar con éxito este mal social.

El haber identificado las vulnerabilidades, fallas y defectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) ha permitido diseñar los objetivos estratégicos y, por ende, las acciones estratégicas, que deberán

ser complementadas con acciones tácticas y operacionales. Todo ello en el marco establecido por la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC); es decir, con la aplicación y ejecución en sus diferentes niveles: los comités distritales, provinciales y regionales, y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

El Estado peruano, mediante la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ha planteado una forma de organización mediante comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana. En el caso de las municipalidades, los alcaldes son los presidentes de dichos comités; es decir, son los responsables de este cometido, por lo que es menester que, independientemente de sus responsabilidades municipales como tales, lideren el sistema de seguridad ciudadana local. Para ello, requieren un instrumento que les ayude a planificar, organizar, dirigir, ejecutar y controlar las diversas actividades que permitan, en sus respectivas jurisdicciones, el logro de objetivos estratégicos a favor de la seguridad ciudadana, lo que se plasmaría mediante los observatorios de seguridad pública.

Para viabilizar este cometido, los actores de cada una de estas instancias –es decir, las autoridades y la comunidad en general– deben tener en claro cuáles son sus funciones, roles y responsabilidades, lo que asegurará una participación proactiva a favor de la seguridad ciudadana en sus correspondientes localidades. Actualmente, no hemos logrado alcanzar este nivel de participación porque las autoridades vinculadas al CONASEC han promovido la formulación de planes de operaciones basados en importante información estadística, pero que en la práctica no se traducen en verdaderos resultados, que respondan a una concepción holística, integral, multisectorial, intergubernamental, transversal, social e inclusiva. Por tanto, no son planes eficaces, capaces de orientar las acciones frente a una situación tan grave, cuando la comunidad en general exige precisamente eso.

La ley de creación del SINASEC prevé el funcionamiento de los comités mediante una Secretaría Técnica. Por ello, es necesario potenciar la labor de dichos comités y del Consejo, los cuales, de conformidad con la propuesta del trabajo complementado por APIPSEC con apoyo de INICAM y auspicio de KAS, se congregarían en un Observatorio de Seguridad Pública, inicialmente de alcance distrital, pero con proyección a que se implante a nivel provincial, regional y finalmente nacional. En concordancia con dicha norma, el director ejecutivo del Observatorio sería nombrado por el alcalde, previo concurso público de méritos convocado de acuerdo con un perfil profesional.

Ello respondería a una concepción diferente de la que tiene el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público o los observatorios de seguridad

ciudadana municipales, que cumplen principalmente labores de registro de datos sobre hechos delictivos consumados y que han sido denunciados, y realizan su labor solamente con fines estadísticos. Por el contrario, el observatorio planteado realizaría una labor dinámica, en la que no solo se registren datos de carácter delictivo, sino que se procese la información sobre todo tipo de riesgo, peligro o amenaza a la seguridad ciudadana en las respectivas jurisdicciones. En este modelo, al poblador de a pie se le ofrecerían facilidades para que proporcione información en primera instancia como persona afectada, no solo acerca de hechos delictivos, sino de otros peligros generados por acciones u omisiones dolosas o culpadas.

Este observatorio impulsaría con inmediatez las acciones necesarias para conjurar el peligro o resolver el problema que constituya un riesgo o amenaza de cualquier tipo, y que sea de competencia de entidades públicas o privadas a las que se retransmitiría la información puntual; posteriormente, estas entidades ejecutarían las acciones de control de gestión y así se asegurarían resultados concretos, que actualmente no se obtienen. El observatorio también centralizaría la información sobre potenciales infractores de la ley que trajinan con impunidad, cuya identidad es frecuentemente de dominio de la propia comunidad, la que, a la fecha, no cuenta con un mecanismo estructurado por el Estado que le permita proporcionar datos puntuales acerca de estas personas; claro está que este mecanismo de comunicación directa tendrá que ser reservado, confidencial, seguro, anónimo y simple, lo que se logra, por ejemplo, mediante el uso de la preconcebida página web u otras fórmulas que la tecnología moderna ofrece para salvaguardar la identidad del usuario.

Es conveniente, por todo lo descrito, que los diferentes actores del observatorio propuesto conozcan sus funciones, roles, responsabilidades, procedimientos, etcétera, lo que asegurará la efectividad de la acción. Es en este punto en el que surge la imperiosa necesidad de contar con un manual que sirva de guía a dichos actores, de tal manera que el trabajo se realice coordinada y eficazmente. Por ello, con el presente manual se pretende formular una serie de protocolos, a manera de guía de procedimientos, que orienten las actividades pendientes de desarrollar por los diferentes actores que constituyen el SINASEC, de tal manera que conozcan y dominen las tareas que deben cumplir, lo que hará realidad la expresión «La seguridad ciudadana es tarea y compromiso de todos».

Teniente General PNP Félix Murazzo Carrillo
Consultor especialista en seguridad ciudadana
INICAM

Introducción

Este manual se constituye como una verdadera guía para la gestión municipal en su papel de integrante y, en el caso del alcalde, líder del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) ya sea a nivel distrital o provincial –que es el caso de los gobiernos locales, entiéndase municipalidades– y de los gobernadores en las regiones.

La labor de estructuración y formulación articulada en un Plan Piloto de Seguridad Ciudadana dejó un acervo tecnológico que se ha aprovechado en el presente documento, que se nutre con la experiencia de haber desarrollado talleres participativos, trabajo de laboratorio y otras acciones de construcción de instrumentos sobre la base del diagnóstico realizado con el método Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP por sus siglas en alemán)¹ y otros instrumentos, como el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). De esta manera, se aterrizó en la identificación de las fallas, los defectos y las vulnerabilidades del SINASEC –que constituyen una clamorosa omisión del actual plan gubernamental–, y se proyectaron objetivos y acciones estratégicas para el cortísimo, el corto, el mediano y el largo plazo, lo cual nos permite contar con un enfoque uniforme sobre el problema.

Es en este punto en el que se planteó la estructura del manual y se utilizó todo lo estudiado, analizado y por validar como instrumento, que es la propuesta del Observatorio de la Seguridad Pública. Este observatorio

¹ ZOPP es la sigla en alemán del método Ziel Orientierte Project Planung, ‘Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos’. El método ZOPP se aplica en el análisis y el planeamiento, porque la experiencia ha mostrado que la cooperación es más fácil y exitosa cuando los participantes pueden ponerse de acuerdo sobre objetivos que han sido expresados en la forma más clara posible

tendrá una estructura orgánica y funcional en el SINASEC; es decir, no estará integrado en el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la municipalidad, sino que formará parte de la estructura del Comité Provincial/Distrital de Seguridad Ciudadana, cuyo presidente es el alcalde, quien, como tal, tiene que cumplir la labor para la cual fue elegido, que es principalmente de orden municipal, y no el otro cargo que, como añadidura, la Ley 27993 le ha asignado.

El alcalde, en su calidad de presidente del Comité de Seguridad Ciudadana, lidera la implementación del Observatorio Provincial/Distrital; por lo tanto, no es necesario hacer modificación alguna ni en el MOF ni en otros instrumentos normativos de la Municipalidad que, respondiendo a su Ley Orgánica Municipal, cumplen un rol diferente. En cuanto al marco legal, primero, el 11 de febrero del 2003, se emitió la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; posteriormente, el 27 de mayo del 2003 se promulgó la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM); es decir, ambas leyes se publicaron en el mismo año, con una diferencia de 3 meses y 16 días, y no se compatibilizaron sus contenidos. Por ello, vemos que en ninguno de los 35 incisos del artículo 9 de la LOM, referido a las atribuciones del Concejo Municipal que preside el alcalde, se señala específicamente que tiene la atribución de encargarse de la seguridad ciudadana. Es más: ni siquiera se menciona el término *seguridad ciudadana*, lo que, obviamente, ha generado mayor desentendimiento del tema.

Una forma adicional de comprender esta dicotomía normativa es revisar la propia Ley de Municipalidades, Ley 27972: en ninguno de los 35 incisos del artículo 20, referido a las atribuciones del alcalde, se menciona la atribución correspondiente a la seguridad ciudadana. El inciso 30 solamente señala lo siguiente: «Presidir el Comité de Defensa Civil de su jurisdicción», y ninguno de los incisos alude a la presidencia del Comité de Seguridad Ciudadana que se prescribe en la Ley 27933, aprobada y publicada 14 semanas antes.

La gerencia o subgerencia de seguridad ciudadana de la municipalidad provincial/distrital, al igual que el serenazgo, seguirán constituyendo, como debe ser, las fuerzas administrativas y operativas del gobierno local. Esto no tiene por qué variar; por el contrario: el observatorio de seguridad pública provincial/distrital los utilizará como proveedores de servicios y, sobre todo, de información. Su participación contribuirá a que el observatorio cumpla su función, que, se insiste, ayudaría al comité provincial de seguridad ciudadana. Así, tanto las gerencias como el serenazgo continuarían formando parte de la estructura municipal, y apoyarían al observatorio solamente con su quehacer y brindándole información.

El manual facilitará a las autoridades y funcionarios de las municipalidades la tarea de organizar y establecer los roles y responsabilidades funcionales de todos los actores de los comités de seguridad ciudadana, en este caso, el comité provincial/distrital de seguridad ciudadana. Actualmente, ese instrumento no existe, y por eso cada persona tiene su propia percepción, su propia visión, sus propias animadversiones y nada funciona; como consecuencia de la burocratización, el «trabajo» se torna difuso, confuso e improductivo.

Como se ha planteado en el plan piloto y en el ensayo publicado, con las 35 actividades estratégicas propuestas se busca que el observatorio se convierta en una plataforma en la que se centralicen la participación y la información que será analizada. Este esfuerzo se traducirá en la desconcentración de las acciones, en resultados tangibles que evidenciarán la productividad de los entes públicos y/o privados de la localidad, responsables de enfrentar y conjurar los peligros, riesgos o amenazas a la seguridad ciudadana, cualquiera que sea su naturaleza u origen, ya sea de connotación delictiva o no. Actualmente, esto no ocurre porque no existe la entidad que asuma este rol, y menos la voluntad política de viabilizar su funcionamiento.

En este manual, se pretende utilizar todo lo que sea favorable, como el marco lógico que forma parte del plan piloto y del ensayo, en el que se señalan las acciones estratégicas y tareas; estas se realizarán con la proactiva participación de los equipos que se constituirán para enfrentar los diversos problemas de la localidad. Estos equipos analizarán cada problemática en los plazos establecidos; en su evaluación, acogerán las medidas que les parezcan buenas y aplicables, y, obviamente, propondrán que no se considere aquello que no ayuda. Este es el caso del serenazgo, entidad que tendrá que subsistir en la medida en que la realidad lo exija. Esperemos que cuando se logre que la Policía Nacional del Perú (PNP) cumpla con eficiencia y efectividad su rol funcional, por su propio peso se vaya decantando el tema. Sin embargo, por ahora esto es un anhelo; mientras tanto, tendremos que continuar con lo que tenemos. Se tendrá que analizar el nivel de productividad del serenazgo para potenciar su trabajo y «justificar» la sostenibilidad económica constituida por los aportes de los miembros de la comunidad, que a la fecha vienen pagando doblemente por un servicio de seguridad que se brinda a medias o mucho menos.

En otras palabras, todo lo bueno que vienen haciendo las autoridades permanecerá y se potenciará; y lo deficiente, no, pues no se trata de repetir lo que equivocadamente se hace en la administración pública, que se ilustra en esta frase: «Llegan como “buenos” y descartan de plano todo lo que hacen las municipalidades y sus funcionarios».

La posición frente a la inseguridad ciudadana determina que no es suficiente el esfuerzo de estructurar un plan piloto, de publicar un libro, si se carece de una herramienta como un manual, que señale de manera clara qué hacer para lograr resultados. El compromiso del autor se mantiene firme, y cuenta con el valioso apoyo de INICAM. Tomemos, pues, la decisión y manos a la obra, porque adicionalmente a la falta de recursos, nos faltará tiempo.

CAPÍTULO 1



Análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

Análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

1.1 ¿POR QUÉ NO SE HAN OBTENIDO RESULTADOS EN EL PROPÓSITO GUBERNAMENTAL DE ENFRENTAR CON ÉXITO LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PAÍS?

Porque el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana formulado por el actual Gobierno para los años 2013-2018 adolece de las siguientes debilidades:

- ◆ Inexistencia de una sólida política de Estado que, así enunciada, sea aprobada, difundida, conocida, sostenida y defendida por gobernantes y gobernados. Este vacío genera una labor difusa, descoordinada, burocrática e improductiva por parte del SINASEC.
- ◆ Ausencia de un verdadero diagnóstico que identifique con solvencia las fallas, los defectos y las vulnerabilidades del SINASEC, y que, en función de estos, diseñe los objetivos y una estrategia efectiva contra la inseguridad ciudadana.
- ◆ Falta de dominio de los conceptos doctrinarios básicos, sin los cuales no es posible identificar, definir y delimitar el problema. Esta debilidad impide la proyección de las acciones coherentes y necesarias para enfrentar con éxito la inseguridad ciudadana.
- ◆ Existencia de sesgos que distorsionan la conceptualización del problema y lo limitan únicamente a atender las necesidades y no a enfrentar las vulnerabilidades del SINASEC. Esto último exige enfocarse no solo en las consecuencias, sino también en las causas de los diversos riesgos tanto en los ámbitos delictivos como en los no delictivos.
- ◆ Ausencia de un diseño de objetivos estratégicos que, sustentados en un buen diagnóstico, permitan la ejecución de acciones estratégicas puntuales y debidamente articuladas con el enfoque táctico y operacional en el marco de un plan

- ◆ Omisiones en la identificación y determinación de los roles y las responsabilidades que deben ser de cumplimiento obligatorio para todos y cada uno de los actores, tanto de la administración pública como de la comunidad en general.
- ◆ Ausencia de actitudes personales y aptitudes técnico-profesionales, en los actores, que evidencien un posicionamiento con niveles aceptables de capacidad de gestión y compromiso para involucrarse proactivamente en el logro de metas y objetivos gubernamentales y comunales.
- ◆ Ineficaz articulación de la acción multisectorial, transversal, intergubernamental, intersectorial, social e inclusiva. Es necesario abordar en forma integral, holística y simultánea los aspectos jurídicos, normativos y legales; políticos, técnicos y profesionales; sociales, culturales, educacionales y ambientales; y económico-financieros y presupuestarios. Esta articulación no es exclusiva ni excluyente del rol policial.
- ◆ Limitaciones en el alcance de los logros con niveles de productividad tangibles y suficientes, que revelen una interactuación sistémica y permanente de los actores en rechazo de la rutina improductiva, la falta de transparencia, la insensibilidad e indiferencia social, y el excesivo burocratismo en la gestión.
- ◆ Falta de eficacia y eficiencia de los diversos estamentos del SINASEC representados en los comités regionales, provinciales y distritales, debido a la inoperancia, desconocimiento y/o ineptitud de sus miembros.
- ◆ Ausencia de medidas motivadoras y sancionadoras para ejemplarizar positivamente a los actores según cumplan o no su rol y responsabilidades funcionales, y así garantizar el logro de resultados efectivos en la lucha contra la inseguridad ciudadana.
- ◆ Inadecuada articulación de los esfuerzos de los diversos actores. Esto se debe a la inexistencia de mecanismos con protocolos de participación, utilización y coordinación obligatoria y efectiva, con procedimientos creativos e innovadores. Tampoco se usa la tecnología moderna y la inteligencia operativa para enfrentar todos y cada uno de los riesgos y modalidades delictivas que afectan la seguridad ciudadana.
- ◆ Carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas programadas en los ámbitos educativo, laboral, de la salud, entre otros, con el fin de mitigar y/o reducir los factores de proclividad entre la población vulnerable
- ◆ Vacíos en la implementación de fórmulas idóneas para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos para el desarrollo, de principio a fin, de las tareas proyectadas.

- ◆ Inoperancia de las acciones de control efectivas para que los programas y proyectos planteados se desarrollen respetando su estricta ejecución en el corto, mediano y largo plazo.
- ◆ No adopción de decisiones firmes y oportunas a nivel gubernamental. Estas decisiones deberían apuntar a la presencia de suficientes líderes, capaces de ejecutar acciones y asumir responsabilidades para enfrentar con éxito la inseguridad ciudadana.
- ◆ Falta de una firme determinación, por parte de las autoridades y la comunidad en general, para enfrentar en forma efectiva y prioritaria, y sancionar severamente los actos de corrupción y delitos graves. Este vacío genera en la población desconfianza, incredulidad y desaliento respecto a los gobernantes, así como falta de identificación y compromiso con el sistema democrático.
- ◆ Defectos en la promoción de fórmulas de actuación gubernamental que respeten la institucionalidad y los roles de las entidades públicas, la normatividad constitucional, la ley y la dignidad de las personas. Este respeto es incompatible con la indebida injerencia del poder político, que afecta la gobernabilidad.
- ◆ Ausencia de un enfoque que revele que el Perú es un país ordenado, integral y holístico, que responde a una audaz visión y a una firme misión gubernamental con soporte financiero y presupuestario, y autonomía administrativa y operativa de las entidades. De esta manera, se garantizaría la toma de decisiones oportunas y se asumiría con responsabilidad la tarea de obtener éxitos en la lucha contra la inseguridad ciudadana.
- ◆ Inexistencia de una entidad pública, dentro del SINASEC, que asuma el rol proactivo de centralizar articuladamente la información sobre los riesgos, peligros y amenazas contra la seguridad local. Además, debería contar con la capacidad de difundir y descentralizar la acción para atender los problemas con efectividad. Asimismo, monitorear los resultados aglutinando los esfuerzos, racionalizando los recursos y priorizando la coordinación articulada entre los diversos actores de la administración pública y privada.

1.2 FUNCIONALIDAD DEL SINASEC

Por otro lado, las fallas, defectos o vulnerabilidades del SINASEC se pueden sintetizar en lo siguiente:

- ◆ Un sistema jurídico, penal, procesal penal, administrativo y penitenciario ineficaz, cuya gestión requiere un serio replanteamiento. Se debe atender

prioritariamente la identificación de las personas infractoras de la ley y agraviadas por delitos o afectadas por siniestros.

- ◆ Carencia de un adecuado canal de comunicación en el binomio autoridad-comunidad, en el que no se utilizan adecuadamente las herramientas que la tecnología moderna ofrece.
- ◆ Problemas por falta de capacidad en la gestión y escaso compromiso de participación proactiva de gobernantes y gobernados, que evidencian alarmantes niveles de improductividad funcional.
- ◆ Insuficiente número de cuadros líderes capaces de efectivizar la acción del Estado contra la inseguridad ciudadana en el sector público y en la propia comunidad.
- ◆ Escenario social en el que existe en la ciudadanía una percepción de desesperanza, desilusión y defraudación debido a la ineficacia del Estado frente a la corrupción y comisión de delitos graves, y a la falta de respeto por la institucionalidad y los roles que deben cumplir las entidades públicas.

CAPÍTULO 2



Aspectos doctrinarios

Aspectos doctrinarios

2.1 GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La inseguridad ciudadana es un problema que nos aqueja a todos los peruanos, pues durante estos últimos años hemos presenciado o experimentado directamente innumerables hechos delictivos. Hoy en día, la vida vale poco y matar a alguien no solo es algo cotidiano, sino que la impunidad se impone ante la justicia; pero, aun así, nuestras autoridades siguen vendiéndonos la idea de que la inseguridad ciudadana es una simple percepción lejana a la realidad. Atrás quedaron aquellos días en que los ciudadanos podíamos circular sin miedo por las calles y a cualquier hora del día, en los que ser víctima de un asalto era algo casi impensado. Entonces, ¿qué pasó en el país? ¿Qué causas generaron este problema? ¿Cuáles son las medidas para enfrentarlo?

A. Objetivo estratégico general

Reducir sistemática, permanente y progresivamente los factores que favorecen la comisión de delitos y otros riesgos que afectan la seguridad ciudadana.

B. Objetivos estratégicos específicos

- ◆ Superar las deficiencias de los sistemas jurídico, penal, procesal penal, administrativo y penitenciario, principalmente en lo que se refiere a la identificación técnico-científica plena y fehaciente de las personas.
- ◆ Implementar un canal de comunicación efectivo entre los miembros de la comunidad y sus autoridades, utilizando para ello la tecnología moderna.
- ◆ Fortalecer la capacidad de gestión, así como el compromiso social y motivacional de gobernantes y gobernados.

- ◆ Captar y emplear un número suficiente de líderes gubernamentales y comunales con roles y responsabilidades predeterminados.
- ◆ Revertir con acciones concretas la percepción de la ciudadanía respecto a que el Estado peruano es algo ineficaz en el cumplimiento de sus obligaciones y que no respeta la institucionalidad, lo que genera impunidad frente a la corrupción y otros delitos graves.

2.2 ACCIONES TÁCTICAS

- A. Identificar, previo diagnóstico, los riesgos, peligros y amenazas en la localidad. Para ello, se realizarán reuniones de trabajo y seminarios-taller.
- B. Aplicar de manera coordinada los principios administrativos –planificación, organización, dirección, ejecución y control– en la gestión, para lo cual se designarán equipos de trabajo con funciones específicas.
- C. Determinar los roles y las responsabilidades que les corresponden, tanto a los actores de la administración pública como de la comunidad en general, en el plan de seguridad ciudadana formulado. Se utilizarán indicadores para medir la productividad.
- D. Implementar observatorios de seguridad pública para impulsar y consolidar la investigación y adecuada gestión en seguridad ciudadana a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Para ello, se involucrará a los actores de los comités de seguridad ciudadana creados por ley.
- E. Utilizar mecanismos de comunicación efectiva, con participación de todos los medios, para difundir los resultados obtenidos en las acciones efectuadas en cumplimiento del plan contra la inseguridad ciudadana local.

2.3 ASPECTOS OPERATIVOS PARA DESARROLLAR LAS TÁCTICAS

- A. Identificar, previo diagnóstico, los riesgos, peligros y amenazas en la localidad. Para ello, se realizarán reuniones de trabajo y seminarios-taller.
 - a. El alcalde, como presidente del Comité de Seguridad Ciudadana, convocará, tanto a los representantes de los sectores gubernamentales y de la administración pública de la localidad como a la comunidad en general, para que participen en seminarios-taller. En estos espacios se identificará todo tipo de riesgos –delictivos y no delictivos– que afectan la convivencia pacífica, el orden y la tranquilidad local, a efectos de confirmar el diagnóstico de la seguridad ciudadana.

- b. El alcalde, con el aporte de la Secretaría Técnica del Comité de Seguridad Ciudadana respectivo, planificará, organizará, dirigirá y ejecutará las acciones necesarias para organizar diversos eventos –seminarios-taller, conferencias, reuniones de trabajo– que fomenten la participación proactiva de todos los actores. Con este fin, se establecerán responsabilidades individualizadas para cada uno de los miembros del Comité de Seguridad Ciudadana.
 - c. Los acuerdos a los que se llegue en cada evento serán monitoreados. Periódicamente se evaluará el cumplimiento de las tareas encomendadas y los resultados se informarán a la cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- B. Aplicar de manera coordinada los principios administrativos –planificación, organización, dirección, ejecución y control– en la gestión, para lo cual se designarán equipos de trabajo con funciones específicas.
- a. El presidente del Comité de Seguridad Ciudadana seleccionará a los miembros que tengan los perfiles adecuados para desarrollar los procesos administrativos e integrar el *staff* responsable de planificar las acciones.
 - b. Con el aporte de la Secretaría Técnica del Comité de Seguridad Ciudadana respectivo, sobre la base del diagnóstico realizado se formulará el proyecto del plan de seguridad ciudadana local. Para ello, se nombrarán equipos de trabajo encargados de analizar la problemática específica encomendada; en cada caso, se señalarán las responsabilidades, las tareas pendientes y los plazos.
 - c. Los contenidos de los informes formulados por los equipos de trabajo serán evaluados e integrados, con el fin de estructurar el plan de seguridad integral con metas y objetivos reales para el inmediato, el corto, el mediano y el largo plazo.
- C. Determinar los roles y las responsabilidades que les corresponden, tanto a los actores de la administración pública como de la comunidad en general, en el plan de seguridad ciudadana formulado. Se utilizarán indicadores para medir la productividad.
- a. Se señalarán individualmente los roles y las responsabilidades de los funcionarios o servidores. Estos se deberán cumplir de manera coordinada, en un contexto articulado de acciones que persiguen el objetivo común de favorecer a la comunidad.

- b. Se centralizará la información sobre las diversas actividades programadas –con sus propios recursos– por las entidades públicas, con apoyo de las organizaciones sociales. Previamente, se coordinarán las fechas, los lugares y los propósitos que se espera alcanzar.
 - c. Se identificarán los lugares críticos de la localidad donde deben centrarse las actividades orientadas a reducir, mediante programas sociales, los factores que afectan la seguridad ciudadana.
 - d. Periódicamente, se formulará un informe de la productividad alcanzada por los diversos actores integrantes del comité de seguridad ciudadana local.
 - e. Se determinarán las medidas motivadoras o sancionadoras que correspondan a los miembros del comité e integrantes de la comunidad, en función de cómo hayan cumplido sus tareas.
- D. Implementar observatorios de seguridad pública para impulsar y consolidar la investigación y adecuada gestión en seguridad ciudadana a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Para ello, se involucrará a los actores de los comités de seguridad ciudadana creados por ley.

Con el propósito de centralizar la información que afecta la convivencia pacífica, el orden y la tranquilidad local, el gobernador regional o alcalde –que es al mismo tiempo el presidente del Comité de Seguridad Ciudadana local– implementará progresivamente un Observatorio de Seguridad Pública Local. Lo hará mediante una resolución regional u ordenanza municipal, según corresponda, y utilizando los recursos disponibles, sin perjuicio de ir fortaleciendo paulatinamente la infraestructura física y tecnológica requerida.

Los componentes del Observatorio serán los siguientes:

a. Dirección Colegiada del Observatorio

De conformidad con las atribuciones señaladas en la Ley 27933 para enfrentar la inseguridad, el alcalde, como presidente del comité, nombrará a un funcionario de la municipalidad, o en su defecto a un representante gobernación regional –según corresponda–, y coordinará con las jefaturas del Ministerio Público y la sede de la PNP de la jurisdicción, para que dichas autoridades nombren a un representante permanente que integre la Dirección Colegiada. Estos representantes deberán cumplir con el perfil adecuado para el cumplimiento eficiente de su labor.

La Dirección Colegiada del Observatorio de Seguridad Pública tendrá una estructura orgánica funcional, que comprenderá un órgano consultor. Los

órganos de dirección estarán conformados por la Dirección Ejecutiva y sus órganos de apoyo, de asesoramiento, y de línea o de ejecución.

La infraestructura física con la que cuente el Observatorio permitirá el desempeño regular y adecuado de todas las personas que lo integren. En la medida de lo posible, se irán incorporando mejoras.

b. Órgano de Consultoría de la Dirección Colegiada

La Dirección Colegiada estará integrada por los representantes de la Municipalidad, la Policía Nacional y el Ministerio Público, debidamente acreditados. Ellos contarán con el soporte administrativo y operativo de un equipo de profesionales con conocimiento y experiencia comprobada en el manejo de la inseguridad ciudadana. El equipo monitoreará las funciones desarrolladas por el director ejecutivo y las oficinas que conforman el observatorio.

c. Dirección Ejecutiva

El director ejecutivo del Observatorio contará con conocimiento y experiencia en este tema, con estudios y años de servicio relacionados con la labor policial, el ejercicio de la abogacía u otra especialidad que garantice el logro de resultados. Será nombrado mediante concurso público de méritos, y asumirá simultáneamente la condición de secretario técnico del comité de seguridad ciudadana local.

El director ejecutivo, que contará con el apoyo del personal asignado, será el responsable de la adecuada administración del Observatorio, que se traducirá en resultados tangibles. Sus tareas estarán señaladas en el ROF establecido.

La principal tarea del director ejecutivo consiste en garantizar la acción coordinada de todos los integrantes del Observatorio. Así, asegurará que se centralice la información acerca de los riesgos, peligros o amenazas de la localidad, para su adecuado tratamiento, consistente en la recepción, el registro, la validación, la clasificación, el procesamiento analítico y sintético, la calificación y la difusión. Asimismo, las acciones serán descentralizadas para asegurar la inmediata atención de la entidad pública y/o privada involucrada. Finalmente, se realizará el monitoreo de los resultados.

Antes de contratar al personal del Observatorio, se lo evaluará para garantizar que cada integrante se adecúe al perfil personal y técnico-profesional requerido.

d. Oficina de Asesoramiento de la Dirección Ejecutiva

Estará integrada por las autoridades o funcionarios de la localidad y los miembros de la comunidad seleccionados por el director ejecutivo, quienes, como integrantes del Comité de Seguridad Ciudadana, contribuirán a

potenciar las disposiciones emanadas desde la Dirección Ejecutiva mediante la Jefatura de Operaciones.

e. Órgano de Apoyo de la Dirección Ejecutiva

Está formado por las siguientes oficinas de apoyo directo, que constituyen el soporte administrativo de la gestión del director ejecutivo, y cuya organización y funciones se establecerán en el correspondiente MOF:

- ◆ La Oficina de Secretaría y Mesa de Partes
- ◆ La Oficina de Estadísticas y Archivo
- ◆ La Oficina de Comunicaciones y Apoyo Técnico
- ◆ La Oficina de Información

f. Órgano de Apoyo del Observatorio de Seguridad Pública

Estará constituido por la Oficina Central de Datos, que será comandada por un profesional con experiencia acreditada en el área de inteligencia. Esta oficina asumirá la responsabilidad del ingreso, el registro, la validación, la clasificación, el procesamiento de análisis y síntesis, la calificación y la difusión de la información para que sea canalizada, mediante la Dirección Ejecutiva, hacia las entidades públicas y/o privadas comprometidas en la atención del peligro, riesgo o amenaza.

Deberá contar con los ambientes y el equipamiento mínimo para que el personal cumpla sus labores. Asimismo, se tendrán que adoptar las medidas pertinentes para garantizar la seguridad, la reserva, la conservación, la confidencialidad y la adecuada administración de la información que tenga a su cargo.

El personal asignado a la Oficina Central de Datos deberá cumplir con los estándares funcionales que garanticen el procesamiento técnico-profesional, reservado, seguro y confidencial de la información que llegue a su poder. Se respetarán los canales preestablecidos, que se dirigirán, para efectos de control, desde la Dirección Ejecutiva. Se asegurará que la información procesada no se publicite por ningún motivo, bajo la responsabilidad civil, penal y/o administrativa que corresponda.

g. Jefatura de Operaciones

El jefe de Operaciones del Observatorio de Seguridad Pública –quien contará con el soporte de las unidades de los Órganos de Ejecución de la Dirección Ejecutiva– será el responsable del trabajo administrativo-operativo. Su designación responderá a un proceso de selección riguroso que acredite el cumplimiento del perfil técnico-profesional requerido. Es decir, será un profesional capaz de mostrar las siguientes condiciones:

experiencia administrativa y operativa obtenida como producto de la jefatura de entidades públicas o privadas vinculadas con el servicio a la comunidad, respaldo académico que así lo garantice, hoja de vida intachable, proactividad para trabajar en equipo, ascendencia sobre los trabajadores, sensibilidad social, dominio de la cultura de la reserva y confidencialidad de los datos, entre otros.

El jefe de Operaciones será el soporte funcional del director ejecutivo del Observatorio de Seguridad Pública, responsable del tratamiento de la información recibida por las unidades ejecutivas y de su articulación con las siguientes unidades:

- 1) **Unidad de Portal Web.** Con el apoyo de personal técnico-profesional se instalará el soporte tecnológico que permita contar con una página web elaborada de acuerdo con la realidad sociocultural, educativa, ambiental y sobre todo delictiva o de riesgo diverso en la localidad. De manera simple, reservada, objetiva, confidencial y segura, los usuarios, sin revelar su identidad, tendrán la posibilidad de transmitir información de toda índole que contenga hechos evidentes o latentes que repercuten en la inseguridad ciudadana. Esta información será procesada por el personal especializado, que la canalizará mediante la Dirección Ejecutiva.
- 2) **Unidad de Cámaras de Videovigilancia.** Será la encargada de monitorear y registrar la información contenida en imágenes y audios sobre hechos que afectan la seguridad ciudadana local. Se encargará de adoptar las medidas de seguridad y conservación de la información, así como de retransmitirla de manera inmediata hacia la PNP y/o el serenazgo, para que intervengan oportunamente. Asimismo, informará sus acciones al director ejecutivo mediante partes diarios.
- 3) **Unidad Central Telefónica.** Se alimentará de la información proveniente de cabinas telefónicas estratégicamente ubicadas, que serán de libre acceso para la atención de emergencias. Las llamadas al Observatorio no tendrán costo alguno, de conformidad con un convenio con la empresa de telefonía. Igualmente, dicha unidad recibirá información por medio de mecanismos como Whats App y otros, que se canalizarán mediante la Dirección Ejecutiva.
- 4) **Unidad de Juntas Vecinales y Entidades Corporativas Sociales.** Las juntas vecinales y entidades corporativas sociales de la localidad –rondas urbanas y rurales, rondas campesinas, comunidades indígenas, etcétera– serán empadronadas. El director ejecutivo designará, con el acuerdo de estas organizaciones, a la persona que las representará ante la Dirección Ejecutiva del Observatorio de Seguridad Pública Local; este representante contará con las facilidades de infraestructura y medios que le permitan cumplir con eficacia las tareas que se le encomendarán.

El director ejecutivo, con apoyo de las entidades públicas y privadas que conforman el Comité de Seguridad Ciudadana Local, programará un ciclo de capacitación dirigido a los miembros de las juntas vecinales y entidades corporativas sociales de la jurisdicción. En estas reuniones se desarrollarán contenidos académicos que los preparen para su labor de intervención como alerta temprana frente a los diversos riesgos, peligros y amenazas contra la seguridad ciudadana.

- 5) Unidad de Programas Sociales.** Esta unidad se encargará de coordinar y centralizar los esfuerzos de los diferentes sectores gubernamentales acreditados en la jurisdicción para desarrollar conjuntamente programas sociales a favor de las personas desposeídas que radican en zonas vulnerables y puntos críticos de la localidad. El propósito es fomentar una adecuada comunicación, propiciando el respeto y la consideración mutua que fortalezcan tanto el principio de autoridad como la confianza entre las autoridades y la población que habita en lugares sensibles. De esta manera, se reducirán los niveles de proclividad delictiva e infracción de la ley.

El alcalde, como presidente del Comité de Seguridad Ciudadana, mantendrá estrecha coordinación con los representantes de los sectores gubernamentales de la localidad, a efectos de programar, en forma conjunta, acciones cívicas o sociales. Se los orientará para identificar las zonas y puntos críticos donde se deben realizar las actividades, y se les ofrecerá seguridad mediante la PNP de dicha jurisdicción.

- 6) Unidad de Mapeo Georreferencial.** Esta unidad, que forma parte de los órganos de ejecución del Observatorio, será la responsable de mantener actualizados los datos sobre la identidad de los infractores, así como las fechas, horas y lugares en los que actuaron. Para ello, utilizará todos los medios tecnológicos de los que disponga. Asimismo, realizará proyecciones sobre la base de las cuales se puedan neutralizar actos que afecten la convivencia pacífica, el orden y la tranquilidad social en la localidad.

- 7) Unidad de Comunicaciones y Serenazgo.** Esta unidad, que forma parte de la estructura orgánico-funcional de las correspondientes municipalidades, mantendrá un coordinador en el Observatorio de Seguridad Pública. De este modo, se asegurará una efectiva comunicación con las autoridades competentes, para que puedan intervenir inmediatamente frente a los riesgos, y se articulará una efectiva acción policial y del Serenazgo.

El director ejecutivo impulsará programas de capacitación dirigidos a los serenos, con el fin de evitar descoordinaciones, duplicidad de esfuerzos e ineffectividad en las intervenciones.

8) Unidad de Coordinación de Operaciones. Una vez confirmado el diagnóstico sobre los riesgos, peligros y amenazas que afectan la seguridad ciudadana, cada localidad proyectará acciones estratégicas para enfrentarlos. Entre estas acciones, se seleccionarán las más importantes y urgentes. Esta unidad planificará, organizará, dirigirá y controlará las tareas funcionales que respondan a las acciones estratégicas del Plan de Seguridad Ciudadana, que deberán realizarse en los plazos previstos.

Por cada acción estratégica, se designará a un equipo de trabajo integrado por funcionarios o miembros de la comunidad competentes y con experiencia en el tema, que respondan a un perfil técnico-profesional. Ellos analizarán la problemática y prepararán un informe con planteamientos concretos.

El alcalde, como presidente del Comité de Seguridad Ciudadana, recabará estas propuestas y las traducirá en proyectos, que deberán contar con el adecuado soporte financiero, económico y presupuestario para su desarrollo; asimismo, se pagarán dietas a los integrantes del Comité. Igualmente, esta unidad de operaciones canalizará la información procesada, que, convertida en una disposición del director ejecutivo del Observatorio de Seguridad Pública, se tramitará con urgencia para ser atendida por las entidades públicas y/o privadas competentes.

CAPÍTULO 3



Guía de procedimientos para el Comité de Seguridad Ciudadana Local

Guía de procedimientos para el Comité de Seguridad Ciudadana Local

Está claro que, frente a la creciente inseguridad ciudadana –que las diferentes administraciones gubernamentales no han logrado controlar–, es necesario aplicar un nuevo enfoque. Una alternativa consiste en desarrollar un plan piloto elaborado por PROMCAD-INICAM con el auspicio de la KAS y la participación de profesionales de APIPSEC. Este plan se basa en una visión holística de la problemática y propone planteamientos sui generis para concretar las disposiciones de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), que establecen, entre otras medidas, la creación de comités de seguridad ciudadana distritales, provinciales y regionales.

Es preciso dinamizar el quehacer de dichos comités de seguridad ciudadana porque muestran una escasa productividad, pues actúan en forma descoordinada, contradictoria y burocrática. Para impulsar la proactividad orgánico-funcional de los diversos actores, es necesario implementar un Observatorio de Seguridad Pública.

En este marco, es vital contar con un manual básico que contenga una guía de procedimientos dirigida a los presidentes de los comités de seguridad ciudadana. Por ello, seguidamente se describirán las pautas que deben seguir los alcaldes de los gobiernos locales y gobernadores regionales en este tema.

3.1 ORGANIZACIÓN

Es necesario que las autoridades se familiaricen con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Por ello, la oficina de Asesoría Jurídica deberá compilar, analizar y plantear las recomendaciones necesarias para la adecuada toma de decisiones en el marco jurídico, así como establecer el presupuesto.

En esta etapa, deberá expedirse la resolución regional, resolución municipal u ordenanza municipal respectiva que crea, como parte del Comité de Seguridad Ciudadana local, el Observatorio de Seguridad Pública. Se establecerán los mecanismos de implantación e implementación presupuestaria, que comprenderá la estructura orgánico-funcional, la infraestructura, el equipamiento tecnológico, el mobiliario, el material diverso y, obviamente, la modalidad de contratación del personal.

Igualmente, se diseñarán los respectivos manuales de organización y funciones (MOF) y de procedimientos internos (MPI), administrativos y operativos, para el Observatorio de Seguridad Pública, con propuestas alcanzadas por los propios servidores de la entidad. Estos manuales serán aprobados con la respectiva normatividad regional o local. Se establecerán los perfiles personales técnico-profesionales de los funcionarios y servidores, los que se tomarán en cuenta para su contratación por concurso público de méritos.

Los integrantes del Comité de Seguridad Ciudadana Local deberían ser los siguientes:

- ◆ Gobernadores regionales, alcaldes provinciales, alcaldes distritales
- ◆ Poder Judicial (distritos judiciales)
- ◆ Ministerio Público (juntas de fiscales)
- ◆ Gobernadores y tenientes gobernadores (Ministerio del Interior)
- ◆ Policía Nacional del Perú de la jurisdicción (Ministerio del Interior)
- ◆ Defensoría del Pueblo
- ◆ Cámara de Comercio y Producción
- ◆ Comisionado para la Paz y el Desarrollo
- ◆ Sectores del Gobierno Central/direcciones regionales
- ◆ Obispado, arzobispado
- ◆ Instituto Penitenciario (INPE), Ministerio de Justicia
- ◆ Universidades nacionales y particulares
- ◆ Contraloría General de la República
- ◆ Representantes de colegios profesionales
- ◆ Representantes de juntas vecinales
- ◆ Representantes de los medios de comunicación
- ◆ Representantes de otras organizaciones civiles
- ◆ Secretarios técnicos de la CONASEC, el Comité Regional de Seguridad Ciudadana (CORESEC), el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana (COPROSEC) y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC)

Una vez que se determine a qué actores se va a convocar, se les notificará formalmente –previo acuerdo respecto a su disponibilidad de tiempo– para comprometerlos a que asistan a una reunión en la que se analizará la problemática de la inseguridad ciudadana en la jurisdicción. Se les enviará

invitaciones físicas y virtuales, con miras a institucionalizar estas reuniones con periodicidad mensual.

Se nombrará a un coordinador permanente que contacte con dichas entidades, quien se encargará además de registrar los principales datos de los participantes: nombres y apellidos, entidad a la que representan, cargo que ocupan, correo electrónico, teléfono celular, fijo y alternativo, y suscripción de firma. Es necesario precisar que la legislación establece apremios y sanciones a quienes, de manera reiterada e injustificada, no asumen las obligaciones que les corresponden en los mencionados comités.

Para esta primera reunión, además de los soportes tecnológicos necesarios, se debe contar con un texto ilustrado que describa, de manera preliminar, la problemática de inseguridad ciudadana local. Este texto abordará aspectos como la situación del problema a nivel local, la forma en que se transmite la política gubernamental nacional en el ámbito local, la aplicación de los objetivos gubernamentales considerando las características de la jurisdicción, el planteamiento tentativo de las acciones frente al problema, entre otros. En la reunión, es preciso destacar la importancia de que todos los actores se involucren en el plan de seguridad ciudadana propuesto para la localidad. Asimismo, se deben reforzar otras pautas básicas orientadas a sostener una actitud motivadora para un adecuado trabajo de equipo. Otra recomendación es mantener la apertura a las propuestas de los asistentes.

En esta etapa, la autoridad regional o local –como presidente del Comité de Seguridad Ciudadana– deberá prever el presupuesto necesario para desarrollar las actividades del Observatorio de Seguridad Pública. Así, se tienen que cubrir los gastos de infraestructura, mobiliario, equipamiento, contratación del personal y otros.

3.2 DIRECCIÓN

El encuentro de los integrantes de los comités de seguridad ciudadana permitirá el contacto personal directo con las autoridades responsables. Lo principal es identificar los perfiles personales y profesionales de los asistentes, para conocer, de manera individualizada, cuáles son sus aptitudes potenciales.

Esta convocatoria permitirá consolidar las pautas para llevar a cabo las reuniones de trabajo, cuya periodicidad, fechas y horas, será acordada por consenso. Se puede aprovechar las reuniones para desarrollar seminarios-taller, conferencias, etcétera, cuya organización comprende tomar en cuenta el mobiliario, los útiles e instrumentos de trabajo, apoyo tecnológico diverso, etcétera. Igualmente, es primordial la preparación de agendas de trabajo, que pueden incluir la preparación de encuestas, entrevistas, entre otros. El

financiamiento deberá ser previsto por la presidencia de la administración gubernamental comprometida.

Se debe determinar cuántos equipos de trabajo se requieren, de acuerdo con los fines planteados. Estos equipos estarán conformados por integrantes con el perfil personal y profesional ad hoc para abordar la temática pendiente de analizar y resolver. Los equipos, tanto de laboratorio como de campo, se deberán estructurar de acuerdo con los fines que persiguen. Al término de su trabajo, cada equipo preparará su respectivo informe.

Para tomar medidas de prevención frente a los factores de riesgo, peligro o amenaza evidentes o latentes en la jurisdicción, es necesario recordar que estos pueden ser tanto delictivos como no delictivos. Asimismo, se deben determinar sus causas y establecer escenarios posibles de las consecuencias que acarrearía tal o cual medida. De esta manera, las acciones que se ejecuten responderán a un enfoque estratégico de carácter multisectorial, integral, intergubernamental, holístico, intersectorial, transversal, con participación social e inclusivo.

En el ámbito delictivo, se identificarán los riesgos, peligros y amenazas que involucren la participación de los principales actores del Comité de Seguridad Ciudadana Local. Asimismo, se identificará a los actores directamente involucrados por la problemática delincriminal de la localidad, como fiscales, jueces, policías, miembros del serenazgo, representantes de las empresas privadas de seguridad, miembros de las juntas vecinales, comunidades organizadas, entre otros. De esta manera, se podrán identificar con precisión las principales modalidades delictivas y su modus operandi, así como los puntos críticos de la ciudad, con datos puntuales como las fechas, días y horas de mayor incidencia, e incluso, de ser posible, la identidad de los presuntos infractores.

En el ámbito no delictivo, las autoridades y los vecinos identificarán los riesgos, peligros y amenazas de inseguridad ciudadana generados por el hombre –ya sea por acción u omisión dolosa o culposa, como conflictos sociales o familiares, prostitución, epidemias, enfermedades infecto-contagiosas, adicciones y desatenciones gubernamentales– o por la naturaleza –sismos, desbordes de ríos, lluvias, huaicos, maretazos, olas de calor o frío, sequías, inundaciones–, así como desatenciones diversas.

Asimismo, deberá convocarse a concurso de méritos para designar al funcionario que cumplirá la labor de director ejecutivo del Observatorio, quien, a su vez, se desempeñará como secretario técnico del Comité de Seguridad Ciudadana Local. Este funcionario deberá responder al perfil técnico-profesional requerido, que involucra el título profesional, la experiencia funcional en el tema, la idoneidad, las referencias personales, etcétera.

3.3 EJECUCIÓN Y CONTROL

En esta etapa, el Observatorio de Seguridad Pública ya debe estar consolidado y contar con los recursos y la infraestructura requeridos, lo que incluye la contratación del personal que cumplirá las tareas. Asimismo, se debe contar con su partida de nacimiento normativa, consistente en un ordenanza regional o municipal.

Sobre la base del MOF y de los MPI –administrativo y operativo– vigentes, se instruirá a los contratados en las tareas que les corresponde realizar de acuerdo con su perfil y respectiva responsabilidad funcional, que se describirán más adelante.

La Dirección Colegiada estará conformada por los representantes del gobierno local, el Ministerio Público y la PNP, quienes serán seleccionados –previa coordinación con el presidente del Comité de Seguridad Ciudadana Local– por sus correspondientes instituciones. Estos funcionarios, que deberán responder al perfil personal y profesional previamente establecido, serán nombrados por un período de dos años, renovable por un año más, salvo que incurran en falta grave.

Este colegiado será el responsable de supervisar la buena marcha del Observatorio, e instruir al director ejecutivo (secretario técnico) sobre el cumplimiento de los acuerdos a los que arriben en las sesiones del Comité de Seguridad Ciudadana Local. Por su parte, el director ejecutivo reportará a dicho colegiado las directivas emanadas de la Dirección Ejecutiva, así como los resultados y las novedades que se presenten; también informará personalmente sobre estos hechos al alcalde, sea en una reunión privada o en las sesiones del Comité.

La Dirección Colegiada contará, como órgano de apoyo, con una secretaría; y, como órgano de consulta, con una instancia conformado por expertos profesionales responsables de garantizar la óptima gestión del Observatorio de Seguridad Pública.

La Dirección Ejecutiva será asumida por el secretario técnico del Comité de Seguridad Ciudadana Local, quien accederá al cargo mediante un concurso público. Este funcionario deberá ser un profesional titulado de preferencia en las áreas de Derecho y Ciencias Políticas y/o Administración y Ciencias Policiales; asimismo, se le exige experiencia en el área no menor de quince años, trayectoria intachable –no puede tener antecedentes policiales, judiciales, penitenciarios ni crediticios–, acreditada responsabilidad en el ejercicio de la función pública o empresarial, actitud proactiva y creativa, y facilidad para fomentar el trabajo de equipo, entre otros aspectos.

El director ejecutivo es el responsable de garantizar la adecuada gestión administrativa y operativa de las subunidades, y está en la obligación

de atender los requerimientos de información que realice la Dirección Colegiada. Asimismo, deberá reportar periódicamente al presidente del Comité de Seguridad Ciudadana Local las novedades que se produzcan, y brindar al equipo consultor las facilidades para monitorear las actividades y los procesos, la evaluación de las respuestas y los resultados, la supervisión de los roles y las responsabilidades funcionales, y el respeto y sujeción a los protocolos. Sus acciones de coordinación se basarán en la adecuada planificación, organización, dirección, ejecución y control de las actividades de las subunidades bajo su control, para lo cual dictará las disposiciones o medidas pertinentes para garantizar el logro de resultados efectivos.

La Dirección Ejecutiva contará con las siguientes oficinas de apoyo: Secretaría y Mesa de Partes, Archivo y Estadísticas, Apoyo Técnico y Comunicaciones, e Información. Sus funciones serán reguladas por el MOF y los MPI respectivos. Igualmente, contará con el apoyo de la Central de Datos, responsable de administrar la información relativa a los riesgos, peligros o amenazas contra la seguridad ciudadana en la localidad. Mediante un procesamiento técnico-profesional, la información será transformada en medidas de inteligencias apropiadas, efectivas, oportunas y útiles para la actuación de la entidad pública y/o privada que corresponda.

La Central de Datos contará con las áreas de recepción de información; validación y clasificación de la información; procesamiento de la información –análisis deductivo e inductivo, síntesis, calificación, etcétera– y difusión de datos de inteligencia. Estas tareas se diseñarán sobre la base de la información sobre los riesgos obtenida tanto de fuentes abiertas como confidenciales, así como de los datos recopilados mediante los órganos de línea o ejecución del Observatorio.

Las medidas de inteligencia diseñadas como producto del trabajo de la Central de Datos serán comunicadas de inmediato a la Oficina de Operaciones, que las implementará con la urgencia requerida. Así, se constituirán en una respuesta efectiva para atacar el peligro, riesgo o amenaza. Paralelamente, esta información se retransmitirá a la Dirección Ejecutiva, para su conocimiento.

Adicionalmente, la Oficina de Coordinación de las Operaciones tendrá bajo su responsabilidad funcional la convocatoria de las actividades estratégicas descritas en el Plan Piloto. La planificación, organización, dirección, ejecución y supervisión de estas actividades estará a cargo de los jefes de los equipos, quienes se responsabilizarán por cumplirlas en el plazo previsto. Asimismo, ellos plasmarán los resultados en un informe y, posteriormente, recibirán el pago de las dietas que les correspondan.

En el momento en que lo considere pertinente, la Dirección Ejecutiva enviará la información preparada por la Jefatura de Operaciones tanto a los destinatarios encargados de conjurar el peligro –entidad pública y/o privada

competente— como al órgano de control del Observatorio, para que ambos puedan hacer el seguimiento simultáneo de los resultados.

La Oficina de Control de Gestión, que forma parte del órgano de asesoramiento de la Dirección Ejecutiva, estará integrada por los integrantes del Comité de Seguridad Ciudadana Local que fueron seleccionados por el director ejecutivo entre los miembros de las juntas vecinales, organizaciones sociales, etcétera, que respondan a un perfil social de sensibilidad y compromiso con la seguridad ciudadana. La productividad de estas personas será evaluada periódicamente, y podrán ser ratificadas o reemplazadas según los resultados. Asimismo, podrán recibir el pago de dietas establecidas en resoluciones u ordenanzas públicas.

Los órganos de línea o de ejecución de la estructura orgánico-funcional del Observatorio, bajo responsabilidad del director ejecutivo (secretario técnico) y dependientes funcionalmente del jefe de Operaciones, son los siguientes: Portal Web, Central de Cámaras de Videovigilancia, Central Telefónica, juntas vecinales, vigilantes particulares y otras organizaciones colectivas, programas sociales, Central de Mapeo Georreferencial, Serenazgo y Comunicaciones, y Coordinación de Operaciones.

La Unidad de Portal Web será la responsable funcional del diseño, el contenido y la administración de la información mediante un portal web ex profesamente estructurado para establecer un canal de comunicación anónimo, simple, confidencial y reservado. De esta manera, los miembros de la comunidad podrán transmitir información sobre los riesgos evidentes o latentes, así como datos puntuales respecto a la identidad de los presuntos infractores de la ley, víctimas de delitos y afectados por siniestros, con detalles sobre las circunstancias del hecho. El Observatorio procesará esta información y validará las acciones que correspondan. Asimismo, procesará los datos provenientes de las redes sociales, como Facebook y Twitter.

La Unidad Central de Cámaras de Videovigilancia, responsable funcional del registro, la conservación y el monitoreo de las grabaciones, debe cuidar que se cuente con cámaras en número suficiente y estratégicamente ubicadas en los puntos críticos de la localidad. Asimismo, esta información debe ser transmitida a las entidades encargadas de la prevención e investigación de delitos y todo tipo de hechos que generen inseguridad.

La Unidad de Central de Línea Telefónica es la responsable de la operatividad del sistema telefónico, que tendrá línea gratuita para que el usuario informe al Observatorio los hechos que, en su opinión, afectan la seguridad ciudadana. Estos datos serán retransmitidos a las autoridades competentes, quienes prepararán una respuesta efectiva frente al riesgo, peligro o amenaza. Igualmente, esta unidad registrará la información proveniente de los aplicativos tipo WhatsApp que envíen los usuarios.

La Unidad de Juntas Vecinales y Corporativas Sociales es la responsable funcional del registro, la organización y la supervisión de las actividades de alerta temprana en seguridad ciudadana. Para ello, ofrecerá capacitación y medios materiales –chalecos, silbatos, aparatos de comunicación y artículos de defensa personal– a los miembros de las juntas vecinales, rondas urbanas y rurales, rondas campesinas, comunidades indígenas, vigilantes particulares, empresas de seguridad privada y otras organizaciones de la comunidad que voluntariamente manifiesten su intención de participar en la lucha contra la inseguridad.

La Unidad de Programas Sociales es la responsable funcional de identificar los problemas y programar acciones sociales a favor de las familias de las zonas vulnerables de la localidad, con el fin de reducir el índice de proclividad delictiva. Esta ayuda abarcará acciones de educación –alfabetización, deportes, recreación–, salud –vacunación, programas de prevención de enfermedades–, trabajo y producción –pequeñas y medianas empresas (PYMES)–, y atención comunitaria a víctimas de la violencia social y familiar –hogares disfuncionales, drogadicción, alcoholismo, otras adicciones–.

La Unidad de Central de Mapeo Georreferencial es responsable funcional del registro, actualización, conservación y transmisión de información sobre puntos críticos de la localidad, con especificación de las modalidades delictivas y sus frecuencias –fechas, días y horas de perpetración–. Sobre la base de este conjunto de datos, las instituciones encargadas del control y la represión programarán sus operativos.

La Unidad de Serenazgo y Comunicaciones actúa mediante un funcionario del serenazgo, quien cumple la función de coordinar con el Observatorio las labores preventivas y operativas en la localidad. Esta unidad cuenta con su propia infraestructura, personal y equipamiento, y actúa en coordinación con la PNP. Por ello, ambas realizan patrullajes conjuntos para garantizar resultados efectivos en los diversos puntos críticos de la comunidad.

La Unidad de Coordinaciones de Operaciones es la responsable funcional de convocar, organizar, coordinar, ejecutar y supervisar el desarrollo de las acciones estratégicas propuestas para el inmediato, corto, mediano y largo plazo. Con este fin, se designarán tantos equipos de trabajo como número de acciones estratégicas se considere necesario implementar; estas acciones serán seleccionadas entre las 35 que ofrece el ensayo *Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú*. Los integrantes de los equipos son representantes de los sectores gubernamentales, instituciones públicas, entidades privadas u otras organizaciones. Ellos, con el apoyo de esta oficina, actuarán en el marco de un plan de trabajo, y posteriormente formularán el informe respectivo.

Todas las unidades descritas en este punto forman parte de los órganos de ejecución o de línea, y cada una contará con un funcionario responsable de la coordinación ante el jefe de Operaciones del Observatorio. Este funcionario se encargará de mantener el flujo de información y enlaces para garantizar el logro de resultados efectivos contra la inseguridad ciudadana en la comunidad.

3.4 FORMALIZACIÓN

La labor del Observatorio se medirá en función de resultados efectivos que deberán formalizarse en dos productos: el documentario y el comunicacional.

El documentario se plasmará en la formulación de partes diarios sobre las novedades del servicio, informes semanales, informes consolidados (mensuales) y memorias anuales en las que se registrarán los pormenores mediante balances de gestión, y un sistema de seguridad documentaria y de archivos tecnológicos (*back up*). Igualmente, como consecuencia de la actividad del Observatorio se generarán oportunidades para normar procedimientos y acciones mediante resoluciones regionales, resoluciones ministeriales u ordenanzas municipales que formarán parte del historial de la entidad. También se plantearán propuestas de iniciativas legislativas frente a hechos nuevos, lo que enriquecerá el cuerpo de leyes.

El comunicacional se realizará en forma permanente. Los resultados concretos obtenidos por el Observatorio de Seguridad Pública –y también las dificultades presentadas– se difundirán mediante conferencias de prensa periódicas, boletines e informes escritos dirigidos a las autoridades del Gobierno Nacional y de los gobiernos regionales y locales, así como a los representantes de las entidades públicas y privadas comprometidas en la lucha contra la inseguridad ciudadana.

CAPÍTULO 4



Elaboración de planes de seguridad ciudadana

Elaboración de planes de seguridad ciudadana

4.1 FASES QUE COMPRENDE LA METODOLOGÍA

Para elaborar planes de seguridad ciudadana, proponemos cinco fases secuenciales, como se detalla a continuación:

Fase 1: Planificación y preparación

- ◆ Coordinar con los representantes de las entidades públicas y privadas.
- ◆ Asesorar la conformación del Comité de Gestión de la Seguridad Ciudadana, como paso previo para la implementación del Observatorio, y definir los roles, las funciones y responsabilidades de sus integrantes.
- ◆ Revisar y analizar los antecedentes normativos, así como los procesos de planeamiento y evaluación de la gestión municipal, que formarán parte del diagnóstico.
- ◆ Elaborar el plan de trabajo desagregado que incluya la etapa de análisis normativo y estratégico, así como los recursos y el presupuesto necesarios.

Fase 2: Capacitación y sensibilización

- ◆ Realizar un taller de inducción dirigido a los representantes de las entidades públicas y privadas.
- ◆ Acompañar y brindar soporte técnico a la estrategia de difusión y demás actividades informativas y de sensibilización que la municipalidad realizará en los diferentes sectores del distrito.

Fase 3: Diagnóstico participativo

- ◆ Establecer parámetros y niveles de análisis que permitan determinar las causas de la inseguridad local.
- ◆ Revisar información secundaria, normatividad y otros materiales relacionados con el tema.
- ◆ Realizar entrevistas en profundidad a funcionarios de los sectores públicos y privados, así como a representantes de la comunidad civil organizada, para recoger su información y opiniones.

- ◆ Realizar talleres de diagnóstico participativo con la comunidad, en los diferentes sectores del distrito.
- ◆ Elaborar el documento de diagnóstico de la seguridad ciudadana de la localidad, que comprende el análisis de los factores endógenos y del entorno, incluyendo las políticas nacionales y regionales.

Fase 4: Planeamiento estratégico

- ◆ Realizar talleres participativos con la comunidad y actores locales para determinar las acciones estratégicas, tácticas y operacionales.
- ◆ Elaborar propuestas de políticas y reglamentos para abordar los problemas que causan inseguridad ciudadana.
- ◆ Realizar un taller de plan de acción en el que se validará la propuesta de políticas y reglamentos.
- ◆ Validar el plan con el Comité de Gestión de la Seguridad Ciudadana y realizar los ajustes correspondientes.
- ◆ Brindar soporte técnico a la gestión municipal para que presente el plan al Concejo y luego este sea aprobado mediante una resolución.
- ◆ Realizar la presentación final del Plan de Gestión Local de la Seguridad Ciudadana a las autoridades, así como a los líderes y representantes de las organizaciones del distrito.

Fase 5: Estrategia de implementación

- ◆ Elaborar una propuesta de implementación del Plan de Gestión Local de la Seguridad Ciudadana, en coordinación con el gerente municipal y los funcionarios designados.
- ◆ Asesorar a la municipalidad para que determine los cambios necesarios con el fin de facilitar la implementación del Plan de Gestión Local de la Seguridad Ciudadana.
- ◆ Desarrollar una versión educativa del Plan y asesorar a la municipalidad en el proceso de difusión y aprobación por parte de la comunidad.

4.2 PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Fase 1: Planificación y preparación

a. Preparación del análisis

Organización, delimitación y planificación del trabajo de análisis.

b. Recolección e interpretación de la información

Es la parte operativa del proceso, en la que los actores locales participan en el análisis de la problemática de seguridad ciudadana y se establecen las primeras conclusiones.

c. Consolidación y sistematización de la información

Es la fase en la que se sintetiza y sistematiza la información proporcionada por los actores, para facilitar su análisis posterior.

d. Análisis y conclusiones

Esta fase implica un exigente análisis de la situación. Para asegurar la riqueza y legitimidad de los resultados, debe realizarse con la participación de todos los actores registrados en el directorio local.

Fase 2: Capacitación y sensibilización

La sensibilización engloba incontables formas de actividad cuyo propósito es concientizar a la población sobre la seguridad ciudadana y los riesgos tanto delictivos como no delictivos.

Hacer llegar el mensaje apropiado a la audiencia adecuada

Una campaña o actividad de sensibilización eficaz es la que consigue hacer llegar un mensaje a una audiencia en particular, e influye en el comportamiento de dicha audiencia. Esto es más fácil en teoría que en la práctica. Hablar a gritos no basta para conseguir que la gente escuche. La investigación, la reflexión y una cuidadosa planificación incrementarán la probabilidad de conectar con la audiencia prevista y lograr un efecto.

En un proceso de sensibilización, se debe hacer lo siguiente:

- ◆ Establecer los objetivos estratégicos.
- ◆ Determinar la audiencia destinataria.
- ◆ Utilizar la información recopilada para formular un mensaje efectivo.
- ◆ Elaborar un programa de comunicación.

Luego, se debe analizar la efectividad de emplear diferentes medios de comunicación, como internet, radio, televisión, prensa escrita, mensajes de personajes famosos que actúan como portavoces, etcétera.

Fase 3: Diagnóstico participativo

El diagnóstico es el proceso mediante el cual se identifica la problemática de un territorio en función de su gestión. Con este fin, se deben observar y analizar las condiciones del entorno y, sobre esa base, determinar cuáles son los factores clave de la seguridad ciudadana que se deben abordar, así como las capacidades requeridas

Su objetivo esencial es proporcionar la información que permita a los actores locales lo siguiente:

- ◆ Establecer cuál es la situación del territorio en ese momento.
- ◆ Identificar el modelo de gestión de la seguridad ciudadana que se aplica.
- ◆ Definir las estrategias, tácticas y operaciones que es necesario implementar.

La metodología para realizar un diagnóstico territorial en seguridad ciudadana considera las siguientes actividades:

a. Recopilación de información secundaria

Consiste en recopilar y analizar los datos existentes sobre determinada localidad. Habitualmente, se puede recurrir a los registros de la Municipalidad, publicaciones, estudios de las instituciones que han intervenido directamente en la zona, entre otras fuentes.

b. Diagnóstico preexistente

Sobre la base de la información secundaria, se determinan las potencialidades y debilidades del territorio en función de la planificación y la gestión local de la seguridad ciudadana.

c. Entrevistas a informantes claves

Las interpretaciones de la situación de la seguridad ciudadana deben ser oportunamente validadas con entrevistas a líderes representativos de la localidad (previamente identificados). De esta manera, se aprovechan las percepciones de los propios actores.

d. Observación directa

La observación directa permite comprobar la información proveniente de diversas fuentes. Se recomienda realizar reconocimientos territoriales de las áreas de riesgo, mediante trabajo de campo y recorridos físicos guiados. De este modo, se podrá levantar un mapa de la ubicación geográfica de los problemas de seguridad ciudadana delictiva y no delictiva del distrito.

e. Ejemplo de diagnóstico participativo

¿Cuáles fueron los hechos relevantes a través de la historia?

Lo primero que se debe hacer es compartir con el equipo técnico la metodología de trabajo y las tareas que le toca a cada uno. Es importante que los miembros del equipo tengan perfiles diferentes, pero complementarios. Luego, es clave seleccionar los problemas que se van a analizar, de acuerdo con dos criterios:

- ◆ Importancia del problema para la economía de la localidad.
- ◆ Consecuencias del problema en la vida de la población.

Después, se tiene que asegurar que el objetivo de analizar la inseguridad ciudadana quede claro para todos los miembros del equipo, considerando los diferentes puntos de vista. Posteriormente, se debe hacer un ejercicio colectivo que busque aproximarse al flujo de problemas.

Seguidamente, se determinará el ámbito de acción que abarcará el diagnóstico, así como a los actores que deben vincularse (instituciones y niveles de gobierno en la administración pública).

Finalmente, se debe establecer cuál es la información necesaria, y desagregarla por temas. Asimismo, se seleccionarán los métodos de recolección y las fuentes. Los temas pueden ser los siguientes:

- ◆ Historia y dinámicas sociales
- ◆ Gestión de recursos naturales
- ◆ Inventario de actores
- ◆ Caracterización de actores
- ◆ Matriz de políticas locales

◆ La matriz histórica

Permite visualizar y establecer una línea del tiempo de los acontecimientos importantes en una localidad, con la finalidad de observar los factores que han generado las condiciones de inseguridad.

Tabla 1

Efectos de los desastres en la ciudad de Ica		
Año del suceso	Evento	¿Cómo afectó a la seguridad ciudadana?
1998	Inundación	Las calles anegadas ocasionaron accidentes de tránsito.
2007	Terremoto	Murieron más de 550 personas y cientos resultaron heridas.
2012	Delitos de extorsión	Se produjeron daños personales y gasto generalizado en sistemas de seguridad.

◆ Gestión de recursos locales

Esta matriz identifica los recursos con que cuenta una localidad, con la finalidad de establecer las fuentes de riesgo.

Tabla 2

Ciudad de Ica: gestión de los recursos locales		
Recursos	Descripción	Observaciones
Fuentes de agua	Potable (sector urbano)	Muchos sectores de la periferia se abastecen por cisternas.
Sistema vial	Desordenado	Las calles son angostas y los propietarios de vehículos no cumplen con las medidas de tránsito.
Infraestructura	Deficiente, en reconstrucción	Las calles aún presentan viviendas colapsadas por el sismo del 2007.
Vehículos	Sin regulación efectiva	Se observan muchos vehículos informales, que se prestan para cometer delitos.
Sistema de comunicación	Desarticulado	Los observatorios municipales no cuentan con información actualizada y sistematizada.
Presupuesto	Escaso	Los recursos son limitados y existe poca capacidad de ejecución.
Participación ciudadana	Incipiente	La población se mantiene en su papel de víctima ante la inseguridad.
Otros		

◆ Inventario de actores

El inventario o base de datos de los actores locales es un mecanismo que promueve la participación ciudadana. Consiste en construir y socializar una base de datos de los actores públicos y privados que trabajan en el ámbito de la seguridad ciudadana, especificando qué papel cumplen. De esta manera, se facilita el intercambio de información, y la búsqueda de sinergias y complementariedades.

Esta herramienta mejora el conocimiento mutuo de los actores públicos y privados involucrados en la seguridad ciudadana, así como de sus actuaciones. El intercambio de información facilita la búsqueda de sinergias y complementariedades que propicien la participación ciudadana en el desarrollo local.

Tabla 3 Ciudad de Ica: inventario de actores locales

Sectores	Actores	Actores	
		Autoridades	Rol
Político	Gobierno regional	Gobernador y consejeros	Regulación
	Municipalidades provinciales	Alcalde y regidores	Regulación
	Municipalidades distritales	Alcalde y regidores	Regulación
Profesional-técnico	Asesores-consultores		Asesoría
	Empleados		Poblador
	Trabajadores		Poblador
Académico	Universidades	Rectores-decanos	Formación e investigación
	Entidades técnicas	Directores	Formación
	Centros educativos	Directores	Formación
Empresarial	Locales-regionales	Gerentes	Inversión
	Nacionales	Gerentes	Inversión
	Internacionales	Gerentes	Inversión
Social	Colegios profesionales	Decanos	Consultoría
	Gremios	Presidentes	Representación
	Centros culturales	Presidentes	Vigilancia
Otros	Poder Judicial Ministerio Público	Presidente	Regulador
	Procuraduría	Presidente	Sancionador
	Policía Nacional	Jefe	Autoridad
	Juntas vecinales	Presidentes	Fiscalizador

Tabla 4 Ciudad de Ica: caracterización de los actores locales

Características	Sector				
	Político	Profesional-técnico	Académico	Empresarial	Social
Actores ¿Quiénes son?	Autoridades y cabezas de organización	Funcionarios y trabajadores	Planta directiva y alumnos	Industriales y comerciales diversos	Líder de la organización
Actividades ¿Qué hacen?	Gobernar	Laborar	Enseñar/aprender	Invertir	Administrar
Estrategia ¿Cómo lo hacen?	Normativas	Conocimientos y experiencias	Clases, conferencias	Recursos	Estatutos
Riesgos ¿Cómo manejan sus riesgos?	Medios de prensa	Planes de contingencia	Individualmente	Necesidades del mercado	Corporativamente
Equidad ¿Cómo es su acceso y cómo toman decisiones sobre recursos y beneficios?	Normas legales	Utilización de medios	Directamente	Directamente	Directorio
Cultura: ¿Qué costumbres tienen?	Partidarias	Estatuto, normativa	Sesgos profesionales	Actividad empresarial	Actividad cultural
Organización ¿Cómo es su organización?	Vertical	Horizontal	Orgánico-funcional	Orgánico-funcional	Orgánico-funcional
Resultados ¿Qué resultados tienen?	Políticos	Técnico-profesionales	Expedición de títulos profesionales	Brindan servicios y productos	Deportivos, recreacionales y culturales

Tabla 5 Ciudad de Ica: matriz de políticas locales

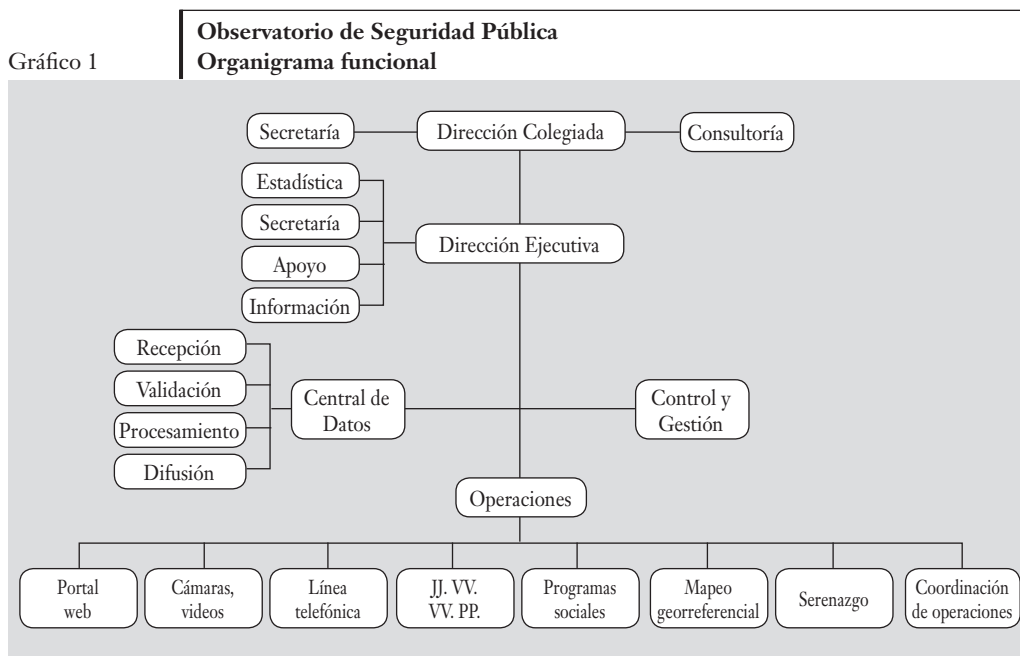
Políticas	Descripción	Consecuencias en la seguridad ciudadana	Efectos	
			Favorables	Desfavorables
Uso del suelo	Exploraciones	Conflictos		X
Seguridad ciudadana	Desarrollo del plan	Resultados	X	
Transporte	Infraestructura deficitaria	Accidentes	X	
Promoción y fomento	Fuentes de trabajo	Creación de PYMES	X	
Reguladoras	Normativa legal	Informes	X	
Inclusivas	Acciones estratégicas	Impacto de resultados	X	
Ambientales	Medidas	Participación		X
Turísticas	Acciones estratégicas	Imagen	X	
Presupuesto local	Administración	Recursos	X	
Otras				

Fase 4: Planeamiento estratégico para la implantación e implementación del Observatorio de Seguridad Pública Local

Partiendo de la constatación de que el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana no cumple con eficacia sus objetivos, es menester tomar medidas orientadas a superar la burocracia administrativa y operativa, la descoordinación funcional de los actores y la desarticulación de las acciones.

Para ello, basta poner en la práctica lo que la propia Ley 27933 señala; es decir, utilizar los diversos comités regionales, provinciales y distritales (CORESEC, COPROSEC y CODISEC) y el CONASEC para instalar en su interior –mediante una resolución regional u ordenanza municipal, según corresponda– un Observatorio de Seguridad Pública que supere el actual vacío del quehacer gubernamental (gráfico 1).

Gráfico 1



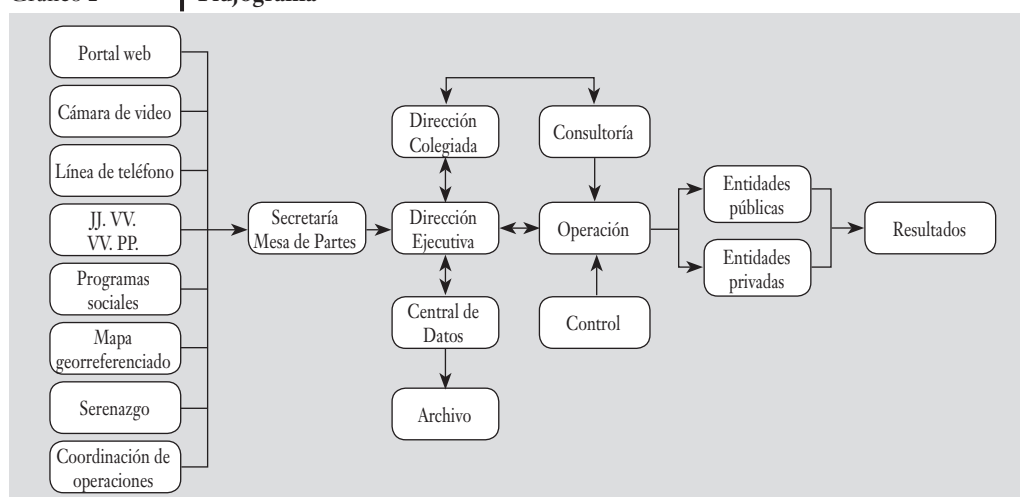
El Observatorio de Seguridad Pública Local será la entidad que garantizará resultados. Pero, para que haya resultados, tiene que haber información adecuadamente administrada. Por ello, el Observatorio debe contar con la fluidez necesaria para que los órganos de ejecución provean la información. Es decir, debe haber un canal de comunicación entre las autoridades y la comunidad en general, que puede ser una página web bien estructurada, que permita la transmisión de datos sin poner en riesgo la seguridad e identidad de las personas. Las redes sociales también se utilizarán con este fin.

Toda la información obtenida por distintas fuentes ingresará, mediante la mesa de partes, a la Secretaría del Observatorio de Seguridad Pública, para su administración inmediata. Estas fuentes son las siguientes: las cámaras de videovigilancia instaladas en las zonas vulnerables y puntos críticos de la localidad; las líneas telefónicas estratégicamente ubicadas, con aplicaciones tecnológicas para ser usadas de modo gratuito por la población; la información obtenida en el desarrollo de los programas sociales; la información proporcionada por los integrantes de las juntas de vigilancia, rondas urbanas/rurales, comités de autodefensa, rondas campesinas, comunidades nativas, vigilantes particulares/privados, etcétera; los datos actualizados que brinde el mapeo georreferencial de la localidad; el trabajo del serenazgo local con su sistema de vigilancia y patrullaje; y finalmente, los datos obtenidos como resultado de la aplicación de las acciones estratégicas diseñadas para ser ejecutadas en el Plan de Seguridad Local.

Una vez que se cuenta con el insumo principal para obtener resultados, que es la información en bruto, mediante la Dirección Ejecutiva –dependiente de la Dirección Colegiada– se la derivará al jefe de Operaciones para su tratamiento. Los expertos en el análisis de inteligencia –personal en retiro de la Policía Nacional o Fuerzas Armadas– que trabajan en la Central de Datos convertirán el insumo básico de información en inteligencia, para lo cual seguirán los pasos recomendados por la doctrina. Esta información de inteligencia será derivada para su atención a las entidades públicas o privadas competentes, para conjurar con efectividad el riesgo, peligro o amenaza contra la seguridad (véase el gráfico 2).

Gráfico 2

Observatorio de Seguridad Pública Flujograma

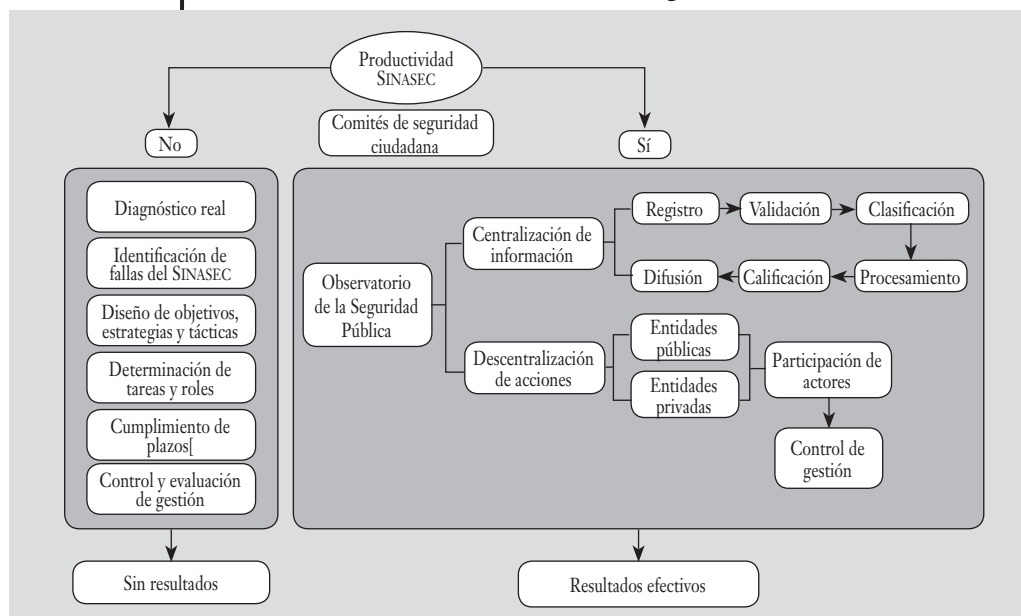


Los bajos niveles de productividad de los actuales comités de seguridad ciudadana se deben a varios factores, uno de los cuales es que no cuentan con un verdadero diagnóstico de la realidad; por el contrario, existen sesgos al pensar que este problema es solamente de índole policial o delictiva. Tampoco se identifica con claridad cuál es el principal problema, cuáles son las fallas, defectos o vulnerabilidades del SINASEC. Por estas razones, las acciones no obedecen a objetivos claros; se carece de una estrategia complementada con acciones tácticas y operacionales; no se determinan roles, tareas ni responsabilidades generales y específicas; no se cumplen los plazos establecidos; y adicionalmente, como si todo esto fuera poco, no existen adecuados mecanismos de control de gestión. Todo ello genera una falta de productividad y ausencia de resultados.

Los resultados solo se obtienen en la medida en que se utilice un mecanismo como el planteado con la creación del Observatorio de la Seguridad Pública, capaz de centralizar la información de los hechos, sean o no de carácter delictivo. Como ya se ha señalado, esta información será adecuadamente procesada por expertos en inteligencia, que se encargarán de registrarla, validarla, clasificarla y analizarla. Posteriormente, esta información se derivará hacia las entidades públicas y/o privadas responsables de actuar en cada caso, las que serán monitoreadas por los comités de seguridad locales. Solo así se garantizarán resultados (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

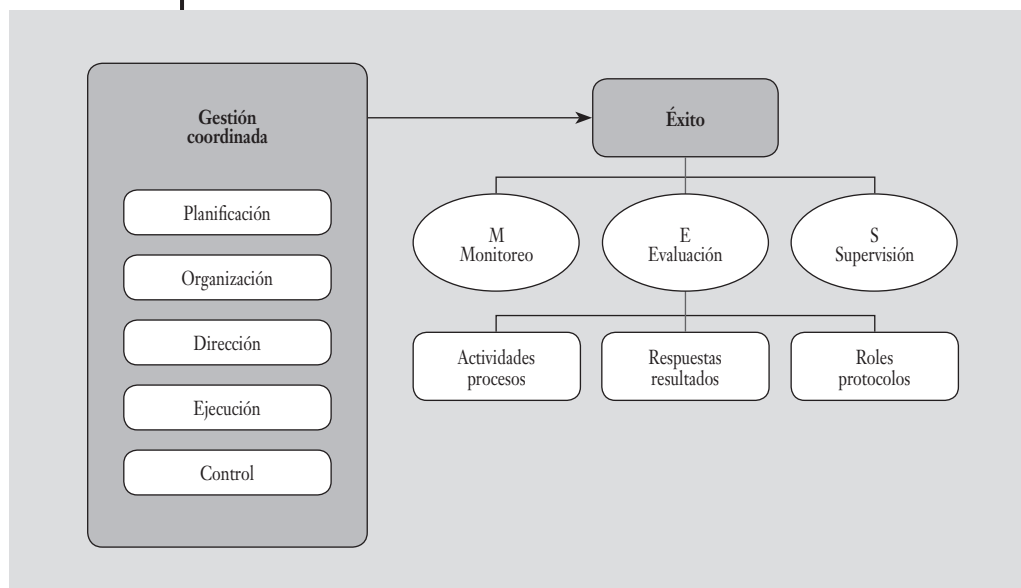
Gestión de resultados del Observatorio de Seguridad Pública



En los observatorios de seguridad pública (OSEP) se aplicará la estrategia del trinomio *información-acción-reacción*. De esta manera, se superará la práctica difusa, descontrolada, descoordinada, desarticulada e ineficiente que en este momento llevan a cabo las instancias que deberían garantizar la seguridad ciudadana.

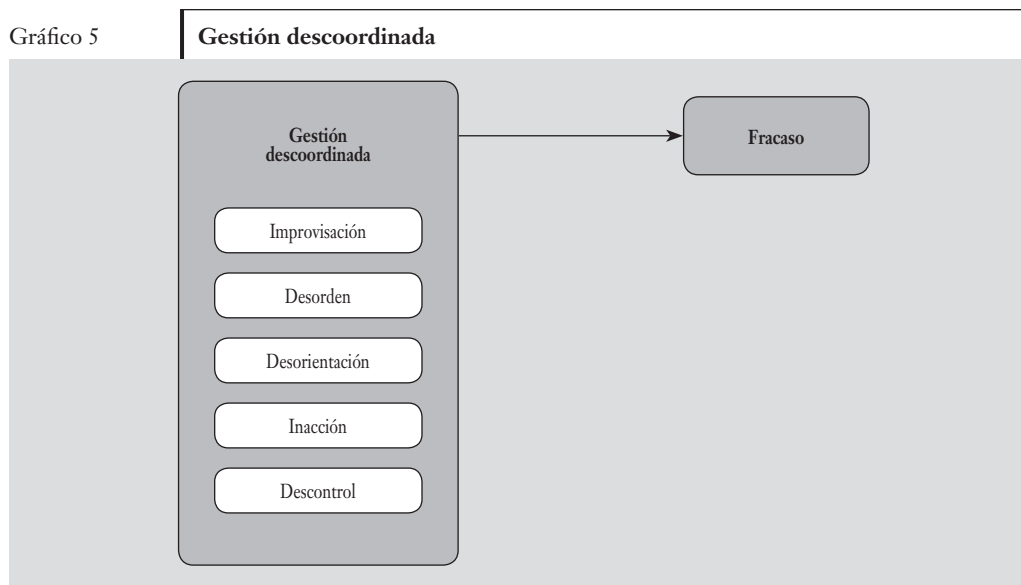
Como la inseguridad ciudadana es un problema complejo por ser multicausal, pluriofensivo y multidiversificado, se requiere un enfoque multisectorial, transversal, intergubernamental, social inclusivo y participativo. Es preciso fomentar un trabajo de gestión coordinada, caracterizado por la planificación, organización, dirección, ejecución y control efectivos. Asimismo, se monitorearán las actividades y procesos, se evaluarán las respuestas y resultados, y se supervisará el cumplimiento de los roles y protocolos; este proceso se simboliza con las siglas MES (monitoreo, evaluación y supervisión), pero debe hacerse todos los días (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

Gestión coordinada

Si el trabajo no se desarrolla de esta manera, la gestión estará condenada al fracaso como producto de la descoordinación, la improvisación, el desorden, la desorientación, la inacción y el descontrol, que es lo que viene ocurriendo de alguna forma (véase el gráfico 5).

Gráfico 5



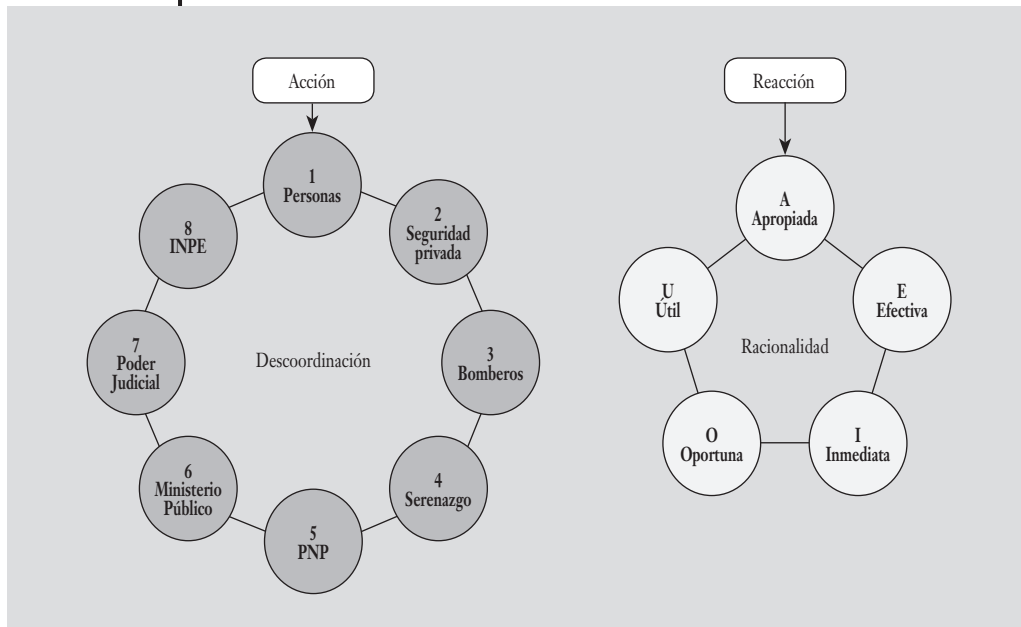
Por otra parte, es claro que el Observatorio de Seguridad Pública deberá contar con una infraestructura mínima, de acuerdo con los recursos y la problemática local. Es necesario que sus instalaciones alberguen adecuadamente al personal de las oficinas descritas en el organigrama (véase el gráfico 1). Además, estos trabajadores deben contar con los equipos tecnológicos, de comunicación y transporte, material y mobiliario que requieran para el cumplimiento adecuado de su misión. Todo esto se logrará paulatinamente, a la par que las medidas administrativas que brinden soporte legal.

De esta manera, se superarán las dificultades por las que actualmente tiene que pasar el ciudadano de a pie, quien, cuando se enfrenta a un problema de inseguridad ciudadana, se ve obligado a transitar por el calvario –dramático y con frecuencia inefectivo– de recurrir a una serie de instancias como la seguridad privada, el cuerpo de bomberos, el serenazgo, la PNP, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el INPE. En todas estas instituciones, los problemas del ciudadano por lo general son atendidos de manera parcial, lo que le produce una gran insatisfacción. Así, se convierte en una víctima de la evidente descoordinación entre dichas entidades, lo cual redundará en una gran ineficiencia.

Toda esta situación se puede evitar si las instancias estatales, mediante la suma de esfuerzos participativos, utiliza la racionalidad para garantizar una reacción apropiada, efectiva, inmediata, oportuna y útil (véase el gráfico 6).

Gráfico 6

Acción y reacción



CAPÍTULO 5



Identificación de alternativas con el método FODA

Identificación de alternativas con el método FODA

5.1 EL MÉTODO FODA²

La sigla FODA, es un acrónimo de fortalezas (Factores críticos positivos internos con los que se cuenta), Oportunidades (Aspectos positivos externos que podemos aprovechar utilizando las fortalezas), Debilidades (Factores críticos negativos internos, que se deben eliminar o reducir) y Amenazas (Aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de los objetivos). También se pueden encontrar en diferentes bibliografías en castellano como “Matriz de Análisis DAFO, o bien “SWOT Matrix” en inglés.

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

La matriz FODA es una herramienta de análisis que puede ser aplicada a cualquier situación, individuo, producto, organización, institución o empresa que esté actuando como objeto de estudio en un momento determinado. Es como si se tomara una «radiografía» de determinada situación que se esté estudiando. Las variables analizadas y lo que estas representan en la matriz son particulares de ese momento. Sobre la base de ese análisis se tomarán decisiones estratégicas para mejorar la situación en el futuro.

Aplicación de la matriz de análisis FODA

El análisis FODA permite conformar un cuadro de la situación actual del objeto de estudio –persona, empresa u organización–. En función de este diagnóstico preciso se pueden tomar decisiones acordes con los objetivos y

2 Esta parte toma como base el portal web <<http://www.matrizfoda.com/>>.

las políticas. Luego de haber realizado el primer análisis FODA, se aconseja realizar sucesivos análisis periódicamente, tomando como referencia el primero, con el propósito de saber hasta qué punto se están cumpliendo los objetivos planteados en la formulación estratégica.

Esto es recomendable porque las condiciones externas e internas son dinámicas y algunos factores cambian mucho con el paso del tiempo, mientras que otros sufren modificaciones mínimas. La frecuencia de estos análisis de actualización dependerá del tipo de objeto de estudio y del contexto que se esté analizando.

En términos del marketing en particular, y de la administración de empresas en general, diremos que la matriz FODA es el nexo que permite pasar del análisis de los ambientes interno y externo de la empresa hacia la formulación y selección de estrategias para competir en el mercado.

El primer objetivo del análisis FODA consiste en sacar conclusiones sobre la forma en que el objeto estudiado será capaz de afrontar los cambios y las turbulencias del contexto –oportunidades y amenazas– a partir de sus fortalezas y debilidades internas. El siguiente paso consiste en precisar las estrategias que se deben seguir.

Para comenzar un análisis FODA, se debe hacer una distinción crucial entre las cuatro variables y determinar qué elementos le corresponden a cada una.

5.2 LOS FACTORES DE LA MATRIZ FODA

Tanto las fortalezas como las debilidades son factores internos de la organización, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio, las oportunidades y las amenazas son factores externos, y solo se puede intervenir modificando aspectos internos para adecuarse o mitigar sus efectos.

a. Los factores internos

- ◆ **Fortalezas:** Son las capacidades específicas con las que cuenta la entidad, que le permiten tener una posición privilegiada frente a la competencia. Se trata de recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etcétera. Por ejemplo, capacidades, atributos, prerrogativas, facultades.
- ◆ **Debilidades:** Son los factores que determinan una posición desfavorable, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente. Por ejemplo, vulnerabilidades, vacíos, defectos, impedimentos, dificultades.

b. Los factores externos

Es decir, las oportunidades y las amenazas, que son las situaciones que se producen en el entorno.

- ◆ **Oportunidades:** Son los factores positivos, favorables, explotables que se deben descubrir en el entorno, y que permiten obtener ventajas competitivas. Por ejemplo, posibilidades, probabilidades, coyunturas, ocasiones.
- ◆ **Amenazas:** Son las situaciones que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización. Por ejemplo, peligros, riesgos, imponderables amedrentadores.

El análisis FODA no se limita solamente a elaborar cuatro listas. La parte más importante consiste en evaluar los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas, así como en extraer conclusiones acerca de la situación del objeto de estudio y la necesidad de emprender una acción en particular.

Solo con este tipo de análisis y evaluación integral del FODA se estará en condiciones de plantear alternativas de solución frente a problemas específicos. Por lo tanto, se puede decir que el FODA es una herramienta para tomar decisiones.

5.3 EL MÉTODO FODA APLICADO A LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Para darle mayor validez al uso de la metodología FODA, es imprescindible que los integrantes del equipo encargado estén comprometidos con el tema de la seguridad ciudadana, pero además cuenten con conocimientos y experiencia sobre la realidad que van a tratar, de tal manera que sus aportes sean sustanciales. Este equipo de trabajo debe actuar bajo la dirección del responsable de la entidad o funcionario designado, quien promoverá su participación proactiva.

Dos factores incidirán en lograr que el resultado del FODA sea lo más aproximado posible a la realidad, y que las conclusiones y propuestas sean objetivas:

- a) Contar con informantes calificados; es decir, los participantes deberán ser seleccionados sobre la base de su conocimiento de la realidad y experiencia en el tema.
- b) En lo posible, encargar la conducción del proceso a un moderador especializado en manejo de dinámicas grupales, ajeno a la organización.

Primer paso: lluvia de Ideas

Los integrantes del equipo enunciarán, de manera individual, cuáles son, en su opinión, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del tema que se está analizado.

En este primer paso, no existe límite alguno en cuanto al número de variables: mientras más numerosas sean, mejor. Para seleccionar estas variables, hay que considerar aspectos relacionados con los recursos humanos –nivel técnico profesional, nivel de capacitación, experiencia funcional–, con la información de archivo de la entidad, su normatividad y rol social; con la organización de los procesos o procedimientos; con la logística –infraestructura, medios materiales, sistema económico, financiero y presupuestario, equipamiento–; y por último, con los vínculos de la entidad con la población y el nivel en que los ciudadanos aprueban el servicio que brinda.

Segundo paso: construcción participativa del FODA

Una vez concluida la lluvia de ideas, el conductor analizará las propuestas y las integrará en cuatro listas: fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Seguidamente, cada miembro del equipo fundamentará su planteamiento, que será sometido a la votación colectiva, para ver si es aceptado o rechazado.

Tercer paso: priorización de factores del FODA

Como resultado del paso anterior, se contará con cuatro listas. En este paso, se realizará otra votación en la que se elegirán las cinco variables más importantes en cada una de las listas. Así, al final del ejercicio se contará con las cinco fortalezas, las cinco debilidades, las cinco oportunidades y las cinco amenazas más importantes, según la opinión del equipo. El jefe de la entidad o el responsable designado dirigirán este paso.

Ejemplos de fortalezas en seguridad ciudadana:

- ◆ La institución policial cuenta con una sólida estructura orgánica, y el personal técnico-profesional muestra conocimientos, experiencia y especialización en las funciones públicas.
- ◆ En la comunidad existen entidades públicas y privadas que desarrollan actividades vinculadas con la seguridad (ministerios, municipalidades, etcétera).
- ◆ La cobertura política del Gobierno goza de competencia funcional y capacidad de gestión para la convocatoria, organización y diseño de una estrategia integral de seguridad ciudadana.

- ◆ Los sectores gubernamentales y operadores de justicia se esfuerzan por ejecutar actividades destinadas a enfrentar con eficacia la inseguridad ciudadana.
- ◆ El marco jurídico nacional determina la existencia y vigencia del respeto por la autoridad y el Estado de Derecho en un marco democrático.
- ◆ Es posible proponer y aprobar leyes o normas para organizar a la comunidad en función del interés colectivo y la cautela de los derechos ciudadanos.
- ◆ Los funcionarios públicos dominan diferentes temas vinculados con la problemática de la inseguridad ciudadana.

Ejemplos de oportunidades en seguridad ciudadana:

- ◆ Mediante la sistematización de acciones y la aplicación de medidas gubernamentales a nivel nacional, es posible intensificar las coordinaciones para el diseño de un plan estratégico.
- ◆ Se puede promover el liderazgo del presidente de la República y de las autoridades gubernamentales, regionales y locales para la proactiva participación de los diferentes estamentos y sectores de la población.
- ◆ Es posible convocar a la sociedad organizada de todo el país para promover acciones corporativas con el fin de contrarrestar la inseguridad ciudadana.
- ◆ Es prioritario confirmar los diagnósticos de inseguridad ciudadana existentes en los diferentes sectores gubernamentales, administración de justicia y comunidad en general.
- ◆ Se puede preparar un mapeo delictivo georreferencial en todo el país, con hechos cronológicamente registrados.
- ◆ Están dadas las condiciones para crear y fortalecer un canal de comunicación inmediato, veraz, eficaz y reservado entre las autoridades del Gobierno nacional, regional y local, y la comunidad adecuadamente organizada.
- ◆ Sobre la base de información oportunamente difundida se pueden neutralizar las acciones que afectan la seguridad ciudadana.

Ejemplos de debilidades en seguridad ciudadana:

- ◆ La dispersión de los esfuerzos gubernamentales determina la subsistencia de un clima de inseguridad grave, creciente y crónica en todo el país.
- ◆ La deficiente administración y gestión de la problemática afecta el orden y atenta contra el patrimonio público y privado.
- ◆ Actualmente, no existe a nivel nacional una estrategia efectiva para la lucha contra las infracciones penales y otros factores que afectan la seguridad ciudadana.

- ◆ En algunos sectores gubernamentales y de la sociedad organizada prevalece una débil cultura organizacional, lo que impide la participación proactiva en acciones de seguridad ciudadana.
- ◆ La administración gubernamental nacional carece de un efectivo sistema de control de gestión administrativa y operativa.
- ◆ La evaluación de la productividad de las autoridades comprometidas es deficiente; además, se presentan muchas dificultades para supervisar los procesos y recursos asignados a frenar los actos de corrupción que repercuten en la inseguridad ciudadana.
- ◆ No existe una base de datos integral y actualizada, que permita la identificación plena y fehaciente de los infractores, agraviados de delitos, afectados por siniestros, etcétera.
- ◆ No se cuenta con un mecanismo de observación capaz de monitorear el comportamiento social en sus diversas modalidades delictivas, que afectan la seguridad ciudadana.

Ejemplos de amenazas en seguridad ciudadana:

- ◆ Los factores de riesgo se incrementan por la carencia y/o inaplicabilidad, como política de Estado, de una lucha frontal contra la criminalidad en todas sus formas.
- ◆ Los problemas sociales –como corrupción generalizada, inmoralidad pública, injusticia, exclusión e inequidad– se incrementan frente a la ineficacia de las autoridades, que genera falta de gobernabilidad.
- ◆ Se está produciendo un recrudescimiento de la violencia terrorista, el crimen organizado, etcétera, lo que genera un clima de inseguridad ciudadana permanente.
- ◆ Frente a la ineficacia de las autoridades para frenar la delincuencia, la población, especialmente del ámbito rural y la periferia de las ciudades, toma medidas violentas por cuenta propia.
- ◆ Se acrecienta la falta de respeto por el Estado de Derecho y el sistema democrático –justicia por sus propias manos–, lo que agrava la crisis de seguridad ciudadana.
- ◆ Ante la opinión pública mundial, el Perú continúa siendo calificado como un proveedor de drogas –estimulantes como la cocaína, alucinógenas como la marihuana, narcóticas como la heroína, entre otras–, con el consiguiente *desprestigio del país*.
- ◆ Los inocultables riesgos para la seguridad en el territorio nacional desestabilizan el país y generan la pérdida de divisas provocada por la fuga de inversionistas extranjeros e incluso nacionales. Obviamente, esto perjudica al tesoro público.
- ◆ La economía nacional se ve afectada por el incumplimiento de los acuerdos planteados en los tratados de libre comercio (TLC) y otras alianzas estratégicas a nivel mundial.

Cuarto paso: análisis matemático de los factores priorizados

Como se recordará, el tercer paso concluyó con la selección de las cinco principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas determinadas corporativamente por el equipo de trabajo; es decir, se cuenta con veinte enunciados. En este paso, se pulirá la redacción de estos textos con el fin de destacar las ideas fuerza, capaces de transmitir los conceptos de manera concisa, precisa y clara; de esta manera, los textos se podrán incorporar con facilidad en la matriz lógica que se utilizará.

Los enunciados de fortalezas y debilidades (cinco de cada uno) serán rotulados como variables X del uno al diez, en forma vertical y al lado izquierdo de la matriz; y los enunciados de oportunidades y amenazas serán rotulados como variables Y , también del uno al diez, y se los colocará en forma horizontal en el lado superior de la matriz.

En el presente caso, se han seleccionado por consenso las cinco fortalezas, cinco debilidades, cinco oportunidades y cinco amenazas, que son las siguientes:

a. Fortalezas

- 1) La institución policial cuenta con una sólida estructura orgánica, y el *personal técnico-profesional* muestra conocimientos, experiencia y especialización en las funciones públicas.
- 2) En la comunidad existen *entidades públicas y privadas* que desarrollan actividades vinculadas con la seguridad (ministerios, municipalidades, etcétera).
- 3) *La autoridad formal del Estado* otorga a los gobiernos competencia funcional y capacidad de gestión para la convocatoria, organización y diseño de una estrategia integral.
- 4) *El marco jurídico* determina la existencia y vigencia del principio y respeto por la autoridad, así como la vigencia del Estado de Derecho en un marco democrático.
- 5) *Existe la facultad legislativa* de proponer y aprobar leyes o normas para organizar a la comunidad en función del interés colectivo, así como cautelar los derechos ciudadanos.

b. Oportunidades

- 1) Mediante la sistematización de acciones y la aplicación de medidas gubernamentales a nivel nacional se pueden *intensificar las coordinaciones* para el diseño de un plan estratégico.
- 2) Es posible *convocar a la sociedad organizada* a nivel nacional para promover acciones corporativas con el fin de contrarrestar la inseguridad ciudadana.

- 3) Es prioritario *confirmar los diagnósticos de inseguridad ciudadana* existentes en los diferentes sectores gubernamentales, administración de justicia y comunidad en general.
- 4) Se puede preparar un *mapeo delictivo georreferencial* en todo el país, con hechos cronológicamente registrados.
- 5) Están dadas las condiciones para *crear y fortalecer un canal de comunicación* inmediato, veraz, eficaz y reservado entre las autoridades del Gobierno –nacional, regional y local– y la comunidad adecuadamente organizada.

c. Debilidades

- 1) La *dispersión de los esfuerzos gubernamentales* determina la subsistencia de un clima de inseguridad grave, creciente y crónica en el país.
- 2) Actualmente, *no existe –o no es aplicable– una estrategia integral efectiva*, a nivel nacional, para la lucha contra las infracciones penales y otros factores que afectan la seguridad ciudadana.
- 3) En algunos sectores gubernamentales y de la sociedad organizada prevalece una *débil cultura organizacional*, lo que impide la participación proactiva en acciones de seguridad ciudadana.
- 4) La administración gubernamental nacional carece de un efectivo sistema de *control de gestión administrativa y operativa*.
- 5) *No existe una base de datos integral* y actualizada, que permita la identificación plena y fehaciente de los infractores, agraviados de delitos, afectados por siniestros, etcétera.

d. Amenazas

- 1) *Se han incrementado los factores de riesgo* que afectan la seguridad ciudadana en el país por la ausencia, como política de Estado, de una lucha frontal contra la criminalidad en todas sus formas.
- 2) *Los problemas sociales* –corrupción generalizada, inmoralidad pública, injusticia, exclusión e inequidad– se han agudizado frente a la ineficacia de las acciones de las autoridades, que genera falta de gobernabilidad.
- 3) Se está produciendo un *recrudescimiento de la violencia terrorista*, el crimen organizado, etcétera, lo que genera un *clima de inseguridad ciudadana* permanente.
- 4) Ante la opinión pública mundial, el Perú continúa siendo calificado como un proveedor de drogas –estimulantes como la cocaína, alucinógenas como la marihuana, narcóticas como la heroína, entre otras– con el consiguiente *desprestigio del país*.
- 5) Los inocultables riesgos para la seguridad en el territorio nacional *desestabilizan el país* y generan la pérdida de divisas provocada por la fuga de inversionistas extranjeros e incluso nacionales. Obviamente, esto perjudica al tesoro público.

Quinto paso

Se colocan en la matriz las ideas fuerza, previamente seleccionadas (véase el gráfico 7).

Gráfico 7 Matriz básica para el análisis del SINASEC

Matriz FODA para el análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana		Oportunidades					Amenazas				
		Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
Fortalezas	X1										
	X2										
	X3										
	X4										
	X5										
Debilidades	X6										
	X7										
	X8										
	X9										
	X10										

Sexto paso: valoración de los factores de influencia

Para el llenado de la matriz, cada miembro del equipo le asignará un valor numérico a cada enunciado (véase el gráfico 8), de acuerdo con la respuesta que dé a una pregunta que le hará el coordinador. Así se determinará el nivel de influencia que tiene el problema por analizar.

Esta tarea primero será realizada de manera estrictamente personal por cada miembro del equipo, para evitar influencias negativas o sesgos en el análisis.

Gráfico 8

Tabla de valores

Relación entre factores FODA	
Grado de incidencia	Valor
Muy alta	5
Alta	4
Normal	3
Baja	2
Muy baja	1

Séptimo paso: clasificación de los factores

Este paso también se realiza en forma individual. Consiste en que el coordinador les plantea a los miembros del equipo, uno por uno, una serie de preguntas, que a continuación describiremos, respecto al valor que se le otorgará a cada ítem.

Este ejercicio se hará por columnas, en forma vertical, de la siguiente manera:

Primera acción: se lee la primera fortaleza (X1) y se la confronta con la primera oportunidad (Y1). El ejercicio se repite; es decir, se leen la segunda, la tercera, la cuarta y la quinta fortaleza (X2, X3, X4 y X5), y se las confronta con la primera oportunidad (Y1). La forma en que se confronta consiste en plantear la siguiente pregunta: «¿De qué manera el hecho de que mi entidad cuente con esta fortaleza me va a permitir explotar esta oportunidad y alcanzar el propósito institucional?».

Segunda acción: se lee la primera oportunidad (Y1) y se la confronta con las cinco debilidades enunciadas en la matriz (X6, X7, X8, X9 y X10), formulando la siguiente pregunta: «¿De qué manera el hecho de explotar esta oportunidad va a permitir superar esta debilidad de mi entidad y alcanzar el propósito institucional?».

Como resultado de estas preguntas y respuestas, debe surgir un criterio de valoración individual. Hay que recordar que el trabajo se hace sucesivamente por columnas; es decir, se sigue la columna de las Y desde la primera hasta la décima en forma ordenada, sucesiva y correlativa.

En esta matriz no existe la valoración *nada* porque se entiende que se han seleccionado las variables de mayor connotación, que de todas maneras inciden en la problemática; por lo tanto, en este conjunto no puede existir una variable que no tenga ninguna relación con el problema.

Tercera acción: una vez que se ha terminado de confrontar las cinco fortalezas con las cinco oportunidades, e igualmente las cinco oportunidades con las cinco debilidades –es decir, se ha concluido la valoración de las cinco primeras columnas (oportunidades de la Y1 a la Y5)–, se procederá a trabajar con

las columnas de las siguientes variables Y –Y6, Y7, Y8, Y9 e Y10–, que se confrontarán con las fortalezas y las debilidades para establecer el nivel de influencia en el problema.

Cuarta acción: «¿De qué manera el hecho de contar con esta fortaleza –X1, X2, X3, X4 y X5– va a permitir eliminar esta amenaza –Y6, Y7, Y8, Y9 e Y10– que impide el logro del propósito institucional?» y «¿De qué manera esta amenaza Y6 –y sucesivamente Y7, Y8, Y9 e Y10–, sumada a esta debilidad –X6, X7, X8, X9 y X10–, puede impedir que la entidad logre sus propósitos institucionales?».

Gráfico 9

Matriz de valoración de los factores

Matriz FODA para el análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana		Oportunidades					Amenazas							
		Se dan condiciones de favorables para intensificar acciones de coordinación	Es posible convocar la participación de la sociedad organizada	Se han establecido prioridades a partir del diagnóstico de seguridad	Es posible desarrollar un mapeo delictivo geo-referenciado de todo el país	Existen condiciones para fortalecer canales de comunicación de actores	Incremento de factores de riesgo contra la seguridad de la sociedad	Agudización de las contradicciones sociales debilitan la gobernabilidad	Incremento del clima de violencia por recrudecimiento de la criminalidad	Escala del tráfico de drogas genera desprestigio mundial del país	Incremento de índices de riesgo desestabiliza la economía del país			
													Y1	Y2
Fortalezas	PNP cuenta con cuadros de Personal Técnico y Profesional	X1	4	4	5	5	4	22	4	3	3	3	4	17
	SNSC integrado y apoyado por Entidades Públicas diversas	X2	4	4	4	3	3	18	3	3	3	2	3	14
	Autoridad formal del Estado a partir de sistema funcional y político	X3	3	4	3	4	4	18	3	4	4	4	4	18
	Marco Jurídico de valor al principio y respeto a la autoridad	X4	4	3	2	3	4	16	4	4	4	4	4	20
	Entidades del SNSC cuentan con iniciativa legislativa para mejorar normatividad	X5	3	2	2	2	2	11	2	2	2	2	2	10
			18	17	16	17	17	85	16	16	16	14	17	79
Debilidades	Esfuerzos gubernamentales dispersos generan clima de grave inseguridad	X6	4	4	3	4	4	19	4	4	4	3	4	19
	Estrategia contra infracciones penales no es integral ni eficaz	X7	4	4	5	5	4	22	4	4	4	4	4	20
	Débil cultura organizacional, crisis, identidad y compromiso	X8	3	4	3	3	4	17	3	3	3	4	2	15
	Ineficacia de los Sistemas de control de la gestión administrativa y operativa	X9	2	3	2	4	3	14	4	4	4	2	3	17
	Se carece de una base de datos integral y actualizada sobre factores de riesgos	X10	4	3	4	4	3	18	3	3	3	3	3	15
			17	18	17	20	18	90	18	18	18	16	16	86

Gráfico 10

Matriz de valoración de los factores

Matriz FODA para el análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana		Oportunidades					Amenazas							
		Se dan condiciones de favorables para intensificar acciones de coordinación	Es posible convocar la participación de la sociedad organizada	Se han establecido prioridades a partir del diagnóstico de seguridad	Es posible desarrollar un mapeo delictivo geo-referenciado de todo el país	Existen condiciones para fortalecer canales de comunicación de actores	Incremento de factores de riesgo contra la seguridad de la sociedad	Agudización de las contradicciones sociales debilitan la gobernabilidad	Incremento del clima de violencia por recrudecimiento de la criminalidad	Escala del tráfico de drogas genera desprestigio mundial del país	Incremento de índices de riesgo desestabiliza la economía del país			
		Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10			
Fortalezas	PNP cuenta con cuadros de Personal Técnico y Profesional	X1	I 85					22	II 79					17
	SNSC integrado y apoyado por Entidades Públicas diversas	X2						18						14
	Autoridad formal del Estado a partir de sistema funcional y político	X3						18						18
	Marco Jurídico de valor al principio y respeto a la autoridad	X4						16						20
	Entidades del SNSC cuentan con iniciativa legislativa para mejorar normatividad	X5						11						10
			18	17	16	17	17	85	16	16	16	14	17	79
Debilidades	Esfuerzos gubernamentales dispersos generan clima de grave inseguridad	X6	III 90					19	IV 86					19
	Estrategia contra infracciones penales no es integral ni eficaz	X7						22						20
	Débil cultura organizacional, crisis, identidad y compromiso	X8						17						15
	Ineficacia de los Sistemas de control de la gestión administrativa y operativa	X9						14						17
	Se carece de una base de datos integral y actualizada sobre factores de riesgos	X10						18						15
			17	18	17	20	18	90	18	18	18	16	16	86

Octavo paso: valorización de los factores

Una vez concluido el trabajo individual, el funcionario que conduce este análisis congregará a todos los integrantes del equipo y cada uno informará qué valoraciones estableció en la matriz y sustentará sus argumentos. Sobre la base de estas sustentaciones individuales, el equipo llegará a un consenso respecto al valor que se le debe asignar a cada ítem. De esta manera, se reducirá el margen de subjetividad.

Noveno paso: tabulación de valores

Concluida la labor de establecer el consenso del equipo sobre la valoración numérica final de la matriz, ya se contará con una sola matriz integrada y, por tanto, se podrán sumar las cantidades, tanto vertical como horizontalmente. Así se establecerá el valor numérico de cada cuadrante.

La idea es que, para iniciar la labor de enfrentar la problemática, en el corto plazo se priorizarán las acciones estratégicas que han alcanzado la mayor puntuación en cada cuadrante, y se establecerá su proyección hacia el mediano y largo plazo.

Décimo paso: identificación de los cuatro cuadrantes

La matriz estructurada para incorporar valoración numérica posee cuatro cuadrantes, que se forman de la fusión de las fortalezas con las oportunidades, las fortalezas con las amenazas, las oportunidades con las debilidades y las amenazas con las debilidades.

Si se suman las cifras que aparecen en cada uno de estos cuadrantes y se las divide entre el número de cuadrantes (cuatro), entonces obtendremos un número que servirá como un termómetro (media) y, a la vez, como un referente que nos permitirá conocer cuál es la situación del problema analizado aplicando el FODA.

La siguiente fórmula nos permite establecer el valor global de la incidencia de factores:

$$IF = \frac{SC1 + SC2 + SC3 + SC4}{NCC}$$

$$IF = \frac{85 + 79 + 90 + 86}{4}$$

$$IF = 85$$

Donde:

- IF = Incidencia de factores (media)
- SC1 = Suma de valores del cuadrante 1
- SC2 = Suma de valores del cuadrante 2
- SC3 = Suma de valores del cuadrante 3
- SC4 = Suma de valores del cuadrante 4
- NCC = Número de cuadrantes = 4

Décimo primer paso: análisis de la relación de factores

En concordancia con lo explicado en el paso anterior, es importante señalar lo siguiente:

- ◆ La fusión de las fortalezas con las oportunidades denota las *potencialidades*.
- ◆ La fusión de las fortalezas con las amenazas denota los *riesgos*.
- ◆ La fusión de las oportunidades con las debilidades denota los *desafíos*.
- ◆ La fusión de las amenazas con las debilidades denota las *limitaciones*.

En este sentido, las puntuaciones reflejan una especie de medición o termómetro de la situación analizada, que permite conocer y proyectar las posibilidades de alcanzar el objetivo propuesto (véase el gráfico 10).

Gráfico 11

Interacción de los factores FODA

Matriz FODA para el análisis del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana		Oportunidades					Amenazas				
		Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
Fortalezas	X1	Potencialidades					Riesgos				
	X2										
	X3										
	X4										
	X5										
Debilidades	X6	Desafíos					Limitaciones				
	X7										
	X8										
	X9										
	X10										

Décimo segundo paso: valorización del análisis de factores

- ◆ Cuando el cuadrante de las *potencialidades* supera la media, es positivo porque significa que estas tienen una alta valoración. Cuando está por debajo de la media, es negativo. En el caso en estudio, alcanza 85; es decir, está en la media, no es positivo ni negativo.

- ◆ Igualmente, cuando el cuadrante de los *riesgos* supera la media, es negativo porque significa que estos son mayores; en cambio, cuando alcanza una valoración por debajo de la media, es positivo. En el caso en estudio, la puntuación es 79, por debajo de la media, lo que indica que no existen muchos riesgos.
- ◆ Cuando el cuadrante de los *desafíos* supera la media, es positivo porque significa que, con gran esfuerzo, se pueden alcanzar los objetivos; cuando la cifra está por debajo de la media, es negativo, pues los desafíos son escasos. En el caso en estudio, la puntuación es 90; es decir, está por encima de la media, lo que significa que podrán alcanzarse los objetivos.
- ◆ Cuando el cuadrante de las *limitaciones* supera la media, es negativo, pues estas son excesivamente altas; en cambio, cuando la valoración está por debajo de la media, es positivo, ya que las limitaciones no son significativas. En el caso en estudio, el puntaje es 86, casi está en la media; por lo tanto, las limitaciones no son apremiantes.

De este modo, tenemos que cuanto más cercana o más lejana de la media se ubique la valoración obtenida por cuadrante, también varían de mayor a menor, o de menor a mayor, las posibilidades de enfrentar con éxito el problema.

Décimo tercer paso: identificación de acciones estratégicas

Una vez que se han establecido las valoraciones por cuadrantes, el equipo está en mejores condiciones de interpretar la realidad analizada. Ello no significa que allí termine el trabajo, porque ¿de qué valdría que se identifiquen las más importantes fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas si solamente se quedan en un listado y no se utilizan para enfrentar articuladamente el problema? Eso equivaldría a que un médico, luego de examinar al paciente y analizar los resultados de los análisis, se limite a describir la enfermedad y no la cure. Entonces, lo que se debe hacer en este caso es utilizar los resultados del análisis para plantear acciones estratégicas concretas.

Fórmula para determinar la acción estratégica

$$X + Y + Z$$

X = Variable fortaleza / debilidad

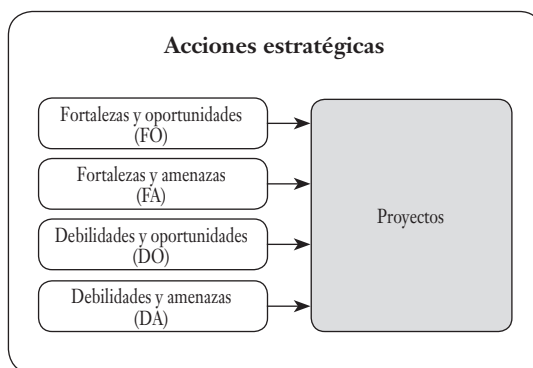
Y = Variable oportunidad / amenaza

Z = Variable realidad (creatividad)

Décimo cuarto paso: acciones estratégicas y proyectos

Para llevar a cabo lo señalado en el paso anterior, hay que tener en cuenta que trabajar con una matriz lógica exige mucha agilidad mental que permita combinar las variables descritas como fortalezas con sus oportunidades, y también con sus amenazas; igualmente, las oportunidades y amenazas con sus debilidades, utilizando la variable X para las fortalezas y debilidades, y la variable Y para las oportunidades y amenazas. La variable Z representa la creatividad, pues no se trata de obtener un listado de enunciados sino de utilizar la imaginación inteligentemente para articularlas y proyectar acciones estratégicas, que es la razón final de la aplicación del FODA.

Así, se trata de formular proyectos a partir del análisis de las acciones estratégicas, por lo cual se identifican fortalezas y oportunidades (FO) que constituyen las potencialidades, fortalezas y amenazas (FA) que representen riesgos, debilidades y oportunidades (DO) que definen los desafíos, y debilidades y amenazas (DA) que constituyen las limitaciones.



Décimo quinto paso

La combinación o articulación de las variables $X + Y + Z$ que se encuentran en los diferentes cuadros determina las acciones estratégicas que se traducirán en proyectos. Estos serán encargados a profesionales que asumirán la responsabilidad de cumplir las metas y los objetivos trazados de acuerdo con un plan preestablecido en función de tareas, plazos, roles, responsabilidades, indicadores de productividad y alcance de las medidas.

Ejemplos:

POTENCIALIDADES (Fortalezas y oportunidades)

- ◆ La fusión de las variables X/Y en forma vertical presenta, en el primer cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la oportunidad $Y1$ – es 18, cifra superior que las otras ($Y2, Y3, Y4, Y5$), que suman 16/17 (gráficos 9 y 10). Por ello, la acción estratégica se proyectará sobre la base de la oportunidad $Y1$.

$Y1$: Posibilidad de *intensificar coordinaciones* mediante la sistematización de acciones y aplicación de medidas gubernamentales en el país para el diseño de un plan estratégico.

- ◆ La fusión de las variables X/Y en forma horizontal presenta, en el primer cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la variable $X1$ – es 22, cifra superior que las otras ($X2, X3, X4, X5$), que suman 18/16/11 (gráficos 9 y 10). Por ello, la acción estratégica se proyectará sobre la base de la oportunidad $X1$.

$X1$: Se cuenta con una institución policial con sólida estructura orgánica, con *personal técnico-profesional* que domina los conocimientos requeridos, cuenta con experiencia y realiza funciones públicas especializadas.

Fórmula

$X1$ = Personal técnico profesional

$Y1$ = Intensificar coordinaciones

Z = (Creatividad)

Acción estratégica ($X1 + Y1 + Z$)

Convocar a los profesionales y técnicos PNP, así como a las autoridades de los diferentes poderes del Estado y funcionarios de los sectores de la administración pública, a reuniones periódicas de diseño y consolidación de los planes estratégicos y operativos regionales, provinciales y distritales. Estos planes serán de cumplimiento obligatorio por parte de los involucrados en la problemática de la inseguridad ciudadana.

RIESGOS: fortalezas y amenazas

- ◆ La fusión de las variables X/Y en forma horizontal presenta, en el segundo cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la variable $X4$ – es 20, cifra superior que las otras, que suman 18, 17, 14 y 10. Por ello, la acción estratégica se proyectará sobre la base de la fortaleza $X4$.

X4 = El *marco jurídico*, que determina la vigencia del principio de respeto por la autoridad y del Estado de Derecho en un sistema democrático.

- ◆ La fusión de variables X/Y en forma vertical presenta, en el segundo cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la variable Y10– es 17, cifra superior que las otras, que suman 16/14 (gráficos 9 y 10). Por ello, la acción estratégica se proyectará sobre la base de la amenaza Y10.

Y10: Que los riesgos para la seguridad en el territorio nacional *desestabilicen el país* y provoquen la fuga de inversionistas extranjeros e incluso nacionales, lo cual generaría una pérdida de divisas que afectaría al tesoro público.

Fórmula

X4 = El marco jurídico

Y10 = Riesgos que desestabilizan al país

Z = (Creatividad)

Acción estratégica (X4 + Y10 + Z)

Si se eleva el nivel de la labor funcional del personal PNP mediante indicadores de productividad, se pueda viabilizar –en el marco jurídico que sustenta el principio de autoridad y respeto por los derechos humanos– la identificación y el control de los riesgos que desestabilizan al país y al régimen democrático.

DESAFÍOS: oportunidades y debilidades

- ◆ La fusión de las variables Y/X en forma vertical presenta, en el tercer cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la variable Y4– es 20, cifra superior que las otras (Y1, Y2, Y3, Y5), que suman 18/17 (gráficos 9 y 10). Por ello, la acción estratégica se proyectará sobre la base de la oportunidad Y4.

Y4 = Establecimiento y definición del *mapeo delictivo georreferencial* en todo el país, con hechos cronológicamente registrados que afectan la seguridad ciudadana.

- ◆ La fusión de variables Y/X en forma horizontal presenta, en el tercer cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la variable X7– es 22, cifra superior que las otras (X6, X8, X9, X10), que suman 19/18/17/14. Por ello, la acción estratégica se proyectará sobre la base de la debilidad X7.

X7: Inexistencia o inaplicabilidad, a nivel nacional, de una estrategia integral para la lucha efectiva contra las infracciones penales y otros factores que afectan la seguridad ciudadana.

Fórmula

X7 = Inexistencia o inaplicabilidad de una estrategia integral

Y4 = mapeo delictivo georreferencial.

Z = (Creatividad)

Acción estratégica (Y4 + X7 + Z)

Una vez establecido el mapeo georreferencial de los índices delictivos y otros peligros en la jurisdicción, se podrá concretar una estrategia contra la incidencia del crimen organizado. Con la participación proactiva de la población, y en el marco de los roles, las responsabilidades y los plazos preestablecidos, se aplicará un sistema de control sustentado en una base de datos actualizada.

LIMITACIONES: amenazas y debilidades

- ◆ -La fusión de variables *Y/X* en forma vertical presenta, en el cuarto cuadrante, cinco sumas. Tres columnas (*Y6*, *Y7*, *Y8*) tienen el mismo valor, 18, mientras que las otras (*Y9*, *Y10*) alcanzan 16 (gráficos 9 y 10). En estos casos, para la proyección de la acción estratégica se puede utilizar tanto una de las tres primeras como las tres simultáneamente.

Y6/Y7/Y8 = Crecimiento de los factores de riesgo contra la seguridad ciudadana en el país/Agudización de las contradicciones sociales/Recrudescimiento de acciones de violencia por la carencia y/o inaplicabilidad, como política de Estado, de una lucha frontal contra la criminalidad en todas sus formas.

- ◆ La fusión de las variables *Y/X* en forma horizontal presenta, en el tercer cuadrante, cinco sumas, la mayor de las cuales –de la variable *X7*– es 22, cifra superior que las otras (*X6*, *X8*, *X9*, *X10*), que suman 19/18/17/14. Por ello, la acción estratégica se basará en la debilidad *X7*.

X7: Inexistencia o inaplicabilidad, a nivel nacional, de una *estrategia integral* para la lucha contra las infracciones penales y otros factores que afectan la seguridad ciudadana.

Fórmula

Y6/Y7/Y8 = Crecimiento de factores de riesgo

X7 = Inexistencia o inaplicabilidad de estrategia integral

Z = (Creatividad)

Acción estratégica (Y6/Y7/Y8 + X7 + Z)

Un equipo multidisciplinario formulará una estrategia para enfrentar, en el corto plazo, la inseguridad ciudadana y el recrudecimiento de la criminalidad social, que afectan la gobernabilidad del país.

CAPÍTULO 6



El método ZOPP y el Observatorio de Seguridad Pública

El método ZOPP y el Observatorio de Seguridad Pública

6.1 LA METODOLOGÍA ALEMANA ZOPP³

ZOPP es la sigla de *Ziel Orientierte Project Planung*, ‘Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos’.

El método ZOPP es aplicado en el análisis y planeamiento, porque la experiencia ha demostrado que la cooperación es más fácil y exitosa cuando los participantes logran ponerse de acuerdo sobre objetivos que han sido expresados en la forma más clara posible.

El proyecto es formulado en varias fases utilizando el método ZOPP de planificación. El análisis, sus resultados y el trabajo de planificación en su conjunto constituyen el marco lógico del proyecto; la matriz de planificación presenta la estructura básica. Los objetivos solo pueden ser formulados claramente si las causas y los efectos de los problemas que se espera resolver han sido analizados antes.

El punto de partida del análisis es determinar el «problema central», para luego averiguar cuáles son sus causas primarias o inmediatas y seguidamente encontrar las «causas de las causas», o causas generadoras. A partir del problema central, se debe establecer qué efectos específicos produce este y, finalmente, determinar el efecto general o último de la problemática analizada.

Una vez concluido el árbol de problemas, sus causas y sus efectos, se lo reelabora en términos positivos. De esta manera, el problema central constituirá el objetivo central; las causas primarias se transformarán en los objetivos estratégicos, y las causas generadoras, en objetivos específicos. Si los objetivos se alcanzan, los efectos específicos se convierten en indicadores de logro y logro general.

3 Basado en <<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/eLearning/dnp/2/html/contenido-2.1.2-ZOPP.html>>.

Los problemas afectan a la población en general, a grupos sociales en particular y a las instituciones. Por lo tanto, todos los grupos afectados y sus intereses correspondientes deben ser tomados en cuenta, lo que se denomina *análisis de la participación*. Se realiza un análisis de objetivos, en el que se incluyen también posibles estrategias para lograrlos. Mediante la matriz de planificación se ordena un esquema de objetivos para el proyecto, que debe mostrar coherencia, justificación y realismo.

Los niveles en la matriz son entrelazados por hipótesis basadas en las condiciones que rodean al proyecto. Mediante la ejecución de actividades y el logro de resultados, se producen efectos a nivel del objetivo del proyecto y, en consecuencia, del objetivo superior, que será definido más adelante en la construcción del árbol de objetivos.

6.2 APLICANDO EL ZOPP A LA PROBLEMÁTICA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Planteamiento del problema de inseguridad pública y de alternativas de acción:

A. Árbol de problemas de la seguridad ciudadana

a. Problema general

Inexistencia de una entidad pública responsable de centralizar la información sobre los riesgos de inseguridad, así como de desarrollar la capacidad de descentralizar y controlar la acción gubernamental y comunitaria.

b. Causas primarias

- ◆ Problemas de índole jurídica.
- ◆ Problemas de gestión gubernamental.
- ◆ Problemas de gestión comunal.
- ◆ Problemas de índole presupuestaria.

c. Causas generadoras

1) Causas generadoras de índole jurídica

- ◆ Normatividad ineficiente.
- ◆ Falta de juristas especializados en este tema.
- ◆ La participación no constituye una prioridad de la comunidad jurídica ni del poder estatal.

2) Causas generadoras de índole gubernamental

- ◆ Falta de voluntad y decisión del poder político y las autoridades.
- ◆ Deficiente mecanismo de elección o nombramiento de autoridades idóneas.
- ◆ Inexistencia de un sistema gubernamental para garantizar la selección, preparación, evaluación y depuración de las personas con aspiraciones a ocupar puestos políticos.

3) Causas generadoras de índole comunal

- ◆ Falta de capacidad de gestión y compromiso de gobernantes y gobernados.
- ◆ Deficitaria formación educativa en los diferentes niveles sociales.
- ◆ El sistema educativo no prioriza el desarrollo de capacidades de gestión pública en términos éticos.

4) Causas de índole presupuestaria

- ◆ Mala administración de presupuestos y recursos disponibles.
- ◆ Ineficiente control de la gestión pública y privada.
- ◆ Falta de aplicación de medidas sancionadoras e incentivadoras.

d. Efecto general

Elevación de los niveles de inseguridad pública.

e. Efectos específicos

Falta de productividad funcional:

- ◆ Carencia de resultados eficaces.
- ◆ Malestar generalizado en la comunidad.
- ◆ Ausencia del principio de autoridad.

En el gráfico 12 se ilustra la manera en que se estructuran el problema central, y sus causas y efectos.

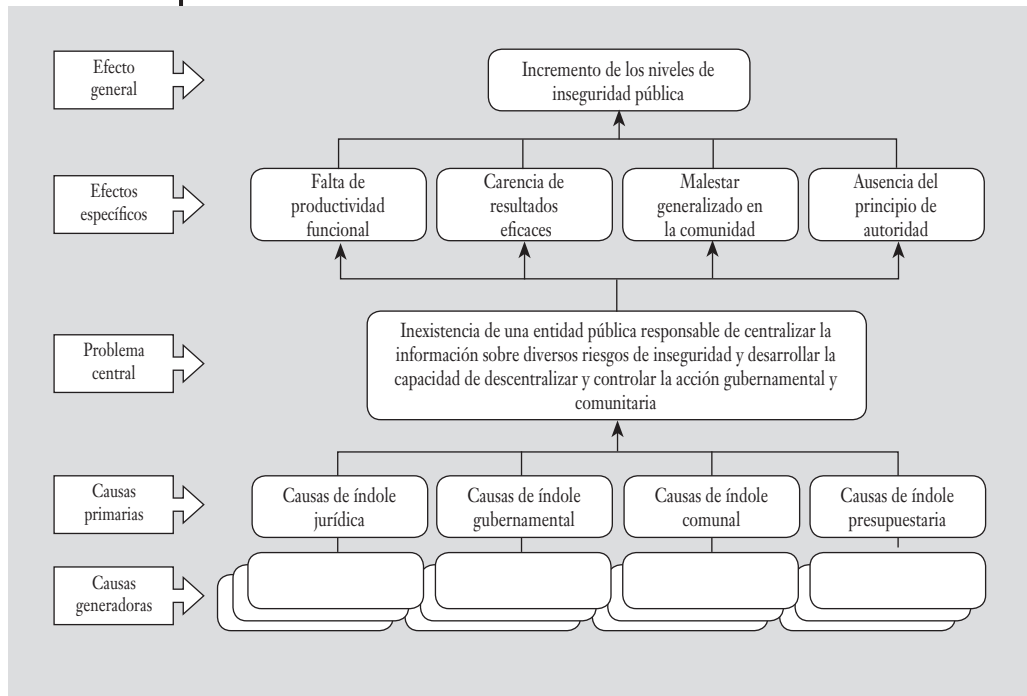
B. Árbol de objetivos de la seguridad ciudadana

a. Objetivo central

Implantar e implementar progresivamente observatorios de seguridad pública distritales, provinciales y regionales, además del nacional, para la adecuada administración de esta problemática.

Gráfico 12

Árbol de problemas de la seguridad ciudadana



b. Objetivos estratégicos

- 1) Superar la problemática de índole jurídica.
- 2) Superar la problemática gubernamental.
- 3) Superar la problemática de gestión comunal.
- 4) Superar el problema de índole presupuestaria.

c. Objetivos específicos

- 1) Superar la problemática de índole jurídica
 - ◆ Expedir normatividad efectiva para la creación de observatorios.
 - ◆ Formar a juristas especializados en seguridad.
 - ◆ Proponer a operadores de la administración de justicia idóneos profesionalmente, para elevar el nivel de productividad de los observatorios.
- 2) Superar la problemática gubernamental.
 - ◆ Establecer la política de Estado en seguridad pública.
 - ◆ Replantear los mecanismos en procesos de elección y nombramiento de autoridades.

- ◆ Establecer un sistema gubernamental para formar a funcionarios públicos idóneos para laborar en la administración pública.

3) Superar la problemática de gestión comunal

- ◆ Difundir la política de Estado en seguridad pública.
- ◆ Promover programas de capacitación gubernamental y comunal.
- ◆ Desarrollar eventos, cursos de posgrado, diplomados, cursillos, seminarios talleres y conferencias sobre seguridad pública dirigidos a los diferentes estamentos de la sociedad.

4) Superar el problema de índole presupuestaria

- ◆ Capacitar para evitar la inadecuada administración de presupuestos y recursos disponibles.
- ◆ Potenciar el control sobre los actos de corrupción en la gestión pública y privada.
- ◆ Aplicar, de manera firme y preventiva, las medidas sancionadoras e incentivadoras dirigidas a los actores.

d. Logro

Reducir en forma progresiva, sistemática y eficaz los factores de riesgo, peligro o amenaza para la sociedad mediante el funcionamiento del Observatorio de la Seguridad Pública.

e. Indicadores de logro

- 1) Elevar el nivel de la productividad funcional.
- 2) Potenciar la obtención de resultados efectivos.
- 3) Lograr el bienestar general en la comunidad.
- 4) Fortalecer el principio de autoridad.

Para finalizar, señalaremos que el vacío que existe en el Perú acerca del tema de la inseguridad ciudadana es bastante grave. Se refiere a que, en el actual Plan de Seguridad Ciudadana 2013-2018, no se ha establecido qué factores constituyen las fallas, los defectos y las vulnerabilidades; sin esta vital información, no será posible lograr resultados tangibles a favor de la seguridad ciudadana. Esto determina que la acción del Estado sea dispersa, descoordinada y burocrática, situación que se debe revertir para que se instaure la paz, la tranquilidad y el desarrollo.

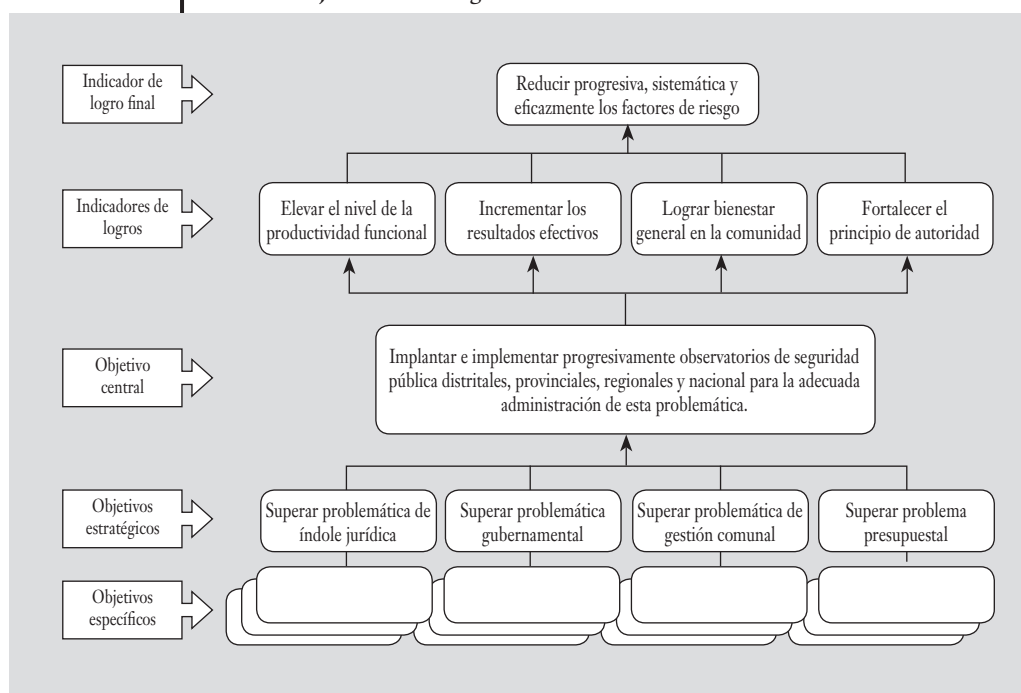
Por ello, se exhorta a que se atienda adecuadamente esta problemática, lo que se lograría implementando los observatorios de seguridad pública locales y

aplicando las 35 acciones estratégicas contenidas en los estudios desarrollados por INICAM y el autor, los cuales han sido referidos en la presentación de este manual. El contenido de esta propuesta, así como su estructura, metas, indicadores de avance, plazos de ejecución, responsabilidades y ámbito de aplicación pueden encontrarse en la página web <www.inicam.org.pe/publicaciones>.

En el gráfico 13 se ilustra la estructura de esta propuesta.

Gráfico 13

Árbol de objetivos de la seguridad ciudadana



CAPÍTULO 7



Recomendaciones para las autoridades

Recomendaciones para las autoridades

7.1 VIEJOS VICIOS COMUNALES/ETERNOS VACÍOS EXISTENCIALES

En las siguientes líneas presentamos algunas ideas e inquietudes comunes sobre las que las autoridades y funcionarios deberían reflexionar.

1. «Esto no lo compone nadie»

El mundo ha cambiado y, obviamente, el Perú también; lo lamentable son los cambios para mal y no para bien. Todos sabemos que hacer las cosas mal es lo más fácil; hacerlas bien es más difícil porque requiere tiempo, conocimientos, experiencia y esfuerzo.

No debemos quedarnos fijados al pasado, pues no lo podemos cambiar. Aunque haya sido esplendoroso, el pasado sirve solo para aleccionarnos acerca de lo ocurrido y señalarnos que, si hicimos las cosas mal, tenemos que dejar de hacerlo. Hablando de hacer las cosas, es menester interiorizar que no podemos sostener posiciones negativas ni pesimistas si queremos lograr el cambio que nosotros, nuestras familias, nuestra comunidad, nuestro país y el mundo requieren. Esta es una tarea para personas que no se aletargan ni amilanan con el quehacer cotidiano. Las personas que se recuerdan en la historia no son aquellas que vegetaron en la rutina, sino las que, con sus ideas y acciones, transformaron el mundo; los ejemplos más claros los tenemos en los personajes de la historia que trascendieron su entorno.

El idealismo en un propósito es elemental. Las utopías del hoy se pueden convertir en las realidades del mañana en la medida en que lo queramos. Soñar despierto es un ingrediente de la persona que no solo busca ascender en la escala social, sino trascender en el espectro social.

2. «Tarea de todos/responsabilidad de nadie»

Para lograr cualquier cometido, se tiene que generar un compromiso por parte de los actores; para ello, el líder debe estar en la capacidad de plasmar una organización idónea con el fin de lograr un objetivo común.

Hay una tendencia a que subsista el desorden en cualquier actividad. ¿Por qué sucede esto? Porque, como se dice, tarea encargada a todos es responsabilidad de nadie. Las tareas siempre deben tener responsables, con funciones y roles preestablecidos, y deben estar sujetas a control. Porque dar una orden es el 10% de una acción, el otro 90% es hacer que se cumpla.

Un cuento narra que cuatro personas, cuyos nombres eran Todos, Alguien, Cualquiera y Nadie, tenían que realizar un trabajo. Inmediatamente, se pusieron de acuerdo en encargarle la tarea a Todos, pero él había pensado que Alguien podría hacerlo mejor. Sin embargo, pasó el tiempo y Nadie se dio cuenta de que Cualquiera no lo hizo. Esto molestó a Alguien porque afectó a Todos, porque Nadie hizo lo que Cualquiera podía haber hecho. Entonces, la moraleja del cuento es la siguiente: «Si Todos fuese Alguien, Nadie sería Cualquiera».

3. «Hacemos las cosas por gusto»

Se dice que la alegría es colectiva y contagiosa; la depresión, en cambio, es individual y peligrosa. La dinámica de la vida es hacer y seguir haciendo; claro está que hay que buscar hacer las cosas bien porque las palabras emocionan, pero los hechos conmocionan. En el escenario de hacer las cosas, hay que evitar tres situaciones: no hacer las cosas, hacerlas mal y hacerlas a medias. Esta última es la más grave, porque, por un lado, se crean expectativas que, cuando no se cumplen, generan frustración; y por otro, se pierde la oportunidad de adquirir experiencia. Hay que recordar que esta última es imprescindible en la vida, porque en los momentos de crisis, más importante que el conocimiento es la experiencia.

4. «Hazte de fama y échate a la cama»

Muchas veces, hacemos de nuestra vida un discurso con varios contenidos que no se complementan, sino que se contradicen. No ejercitamos, ni siquiera al final de nuestras vidas, los valores y principios que proclamamos; por el contrario, los dejamos marchitarse. Esto convierte nuestro paso por este mundo en un anfiteatro en el que se produce una colisión entre lo que se piensa, se dice, se siente, se hace y se cree. La palabra no tiene valor, ya que no se interioriza que, una vez empeñada, nunca debe ser traicionada, sino más bien honrada.

Las personas deben mantener en la vida una posición de dignidad y no de banalidad, pues no importa cómo te llamas, cómo te ves, sino lo que realmente eres y, principalmente, lo que hiciste después de nacer. Uno llega al mundo y recibe un nombre, unos padres y un entorno que no escogió, pero cambiar los aspectos negativos de este entorno depende de uno mismo, porque el ser pobre depende de Dios, pero el ser malo depende de uno.

Ser nominado en un cargo es una gran oportunidad que se puede convertir en una fortaleza eterna. Lo más importante no es lo malo que me pase, sino lo bueno que yo pueda hacer frente a dicho problema; porque uno aprende no cuando evita los problemas, sino cuando los enfrenta, los resuelve y recibe una lección.

5. «Qué bonito habla y qué poquito hace»

La historia nacional y mundial está plagada de personajes que hicieron de la palabra una acción macabra, porque poco siente y quiere quien pretende transmitir su mensaje solo con palabras y no acompañarlas con acciones.

Muchas veces, se tomen decisiones por influjo emocional y no intelectual. Nos dejamos impresionar por lo aparentemente inmenso, majestuoso o grandioso que encubre una mentira disfrazada de verdad, en la que aparece la palabra mal dicha o quizá maldecida, y no damos pie a la reflexión que nos permita tomar una decisión correcta.

En el norte del país existen algunas expresiones que muestran la sabiduría popular, que se burla de quienes hablan mucho, pero hacen poco: «La buena chicha, para venderse, no necesita bandera» o «Mucha jaba para tan pocos mangos».

7.2 MENSAJES

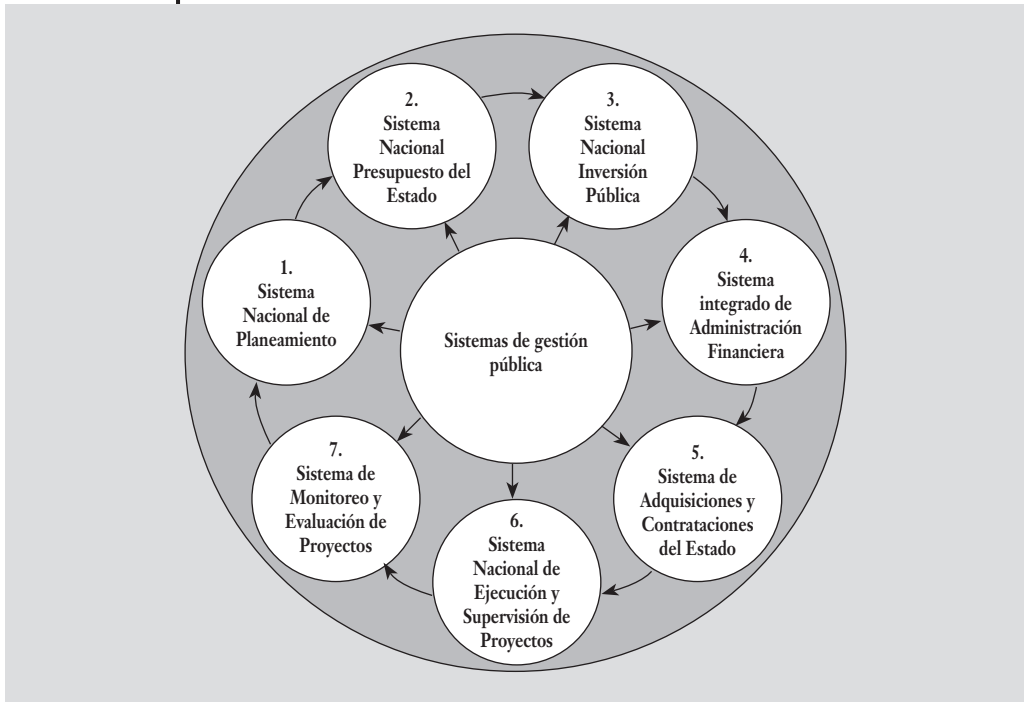
Las normas no deben ser vistas como una barrera para la gestión, sino como instrumentos que la ordenan, que deben irse perfeccionando y adecuando a la gran heterogeneidad de situaciones por las que atraviesan las municipalidades del Perú, con sus particulares enfoques y necesidades de desarrollo.

Somos un pueblo que tradicionalmente ha cedido sus obligaciones y derechos a los gobiernos y vive esperando que «el Estado» le resuelva todo. Esto se entiende así porque existe una tendencia generalizada a denominar «Estado» al Gobierno Nacional y sus dependencias. Esta mentalidad debe cambiar, porque la sociedad y el Gobierno, en el marco del Estado, tienen diferentes responsabilidades, que son complementarias.

Tanto las autoridades como la población deben tener presente que las obras y los servicios forman parte de las obligaciones del Estado mediante sus gobiernos. El pueblo no tiene que darles las gracias a las autoridades por las obras que estas realizan ni por los servicios que prestan, porque para eso fueron elegidas. Es suficiente con reconocerlas y felicitarlas por el deber cumplido.

Gráfico 14

El ciclo de la gestión



Fuente: Álvaro Ugarte. Manuales Prácticos para la Gestión Municipal, tomo III. *Inicio de la gestión: agenda para los primeros cien días*. Lima: INICAM y KAS, 2014, p. 26.

Durante las últimas décadas, se ha desarrollado un proceso de ordenamiento del sistema nacional de gestión pública basado en los sistemas administrativos que lo integran. Este ciclo está constituido por una secuencia cíclica de sistemas: planeamiento, presupuesto, inversión, administración, contrataciones, ejecución y supervisión, monitoreo y evaluación, y se reinicia con el planeamiento. Aunque consideramos su utilidad potencial para mejorar la gestión pública, también es verdad que sus efectos han resultado adversos, porque los procesos que realizan los funcionarios y las autoridades han devenido en extremadamente lentos y onerosos.

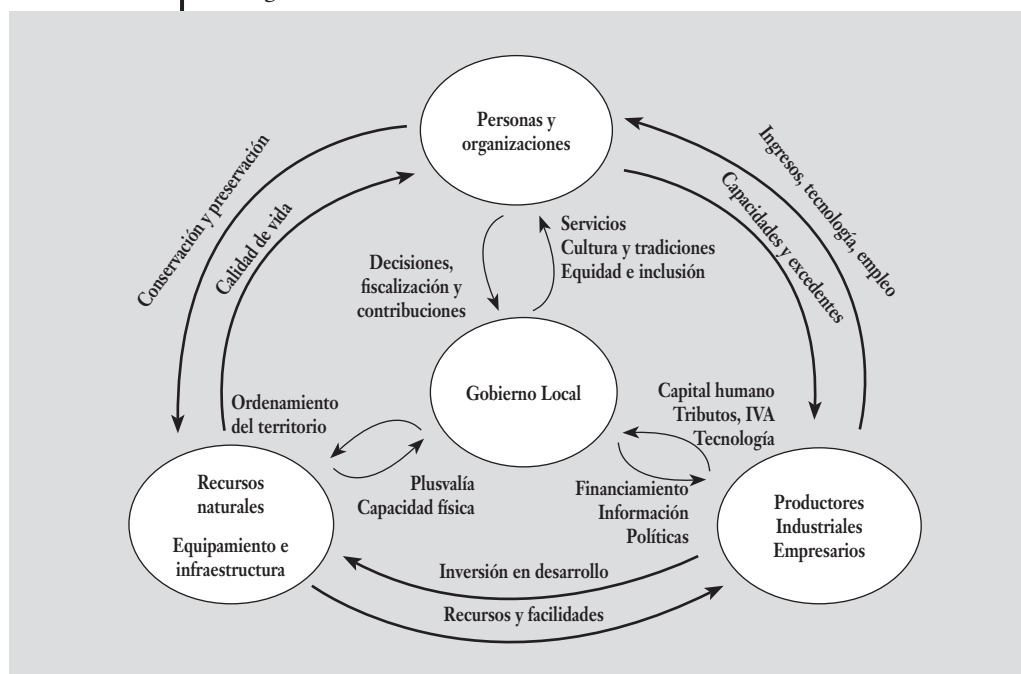
Estas dificultades son aún más dramáticas en las municipalidades con menos recursos humanos y financieros, que representan cerca del 70% de los municipios del país. La congestión y confusión reinantes no permiten gestionar la seguridad ciudadana con eficiencia ni eficacia.

Sin embargo, si bien la falta de recursos es una dificultad, de ninguna manera es un impedimento. La débil cultura de pago de los tributos por parte de la población debe ser enfrentada con creatividad. Por ejemplo, con la comunidad se pueden suscribir convenios que permitan que los vecinos aporten materiales locales y mano de obra no calificada, mientras la municipalidad entrega los bienes y servicios no disponibles en la comunidad. Este sistema puede ser utilizado para construir la infraestructura de los futuros Observatorios de Seguridad Pública.

Usualmente, los gobiernos locales pequeños y rurales no cuentan con el personal adecuado, ya sea por insuficiencia presupuestal o porque en el lugar no existen profesionales o técnicos que dominen las diversas materias municipales. Esta carencia debe impulsar a sus alcaldes a ser más creativos en su gestión; ellos deben recurrir a las potencialidades que existen en el medio

Gráfico 15

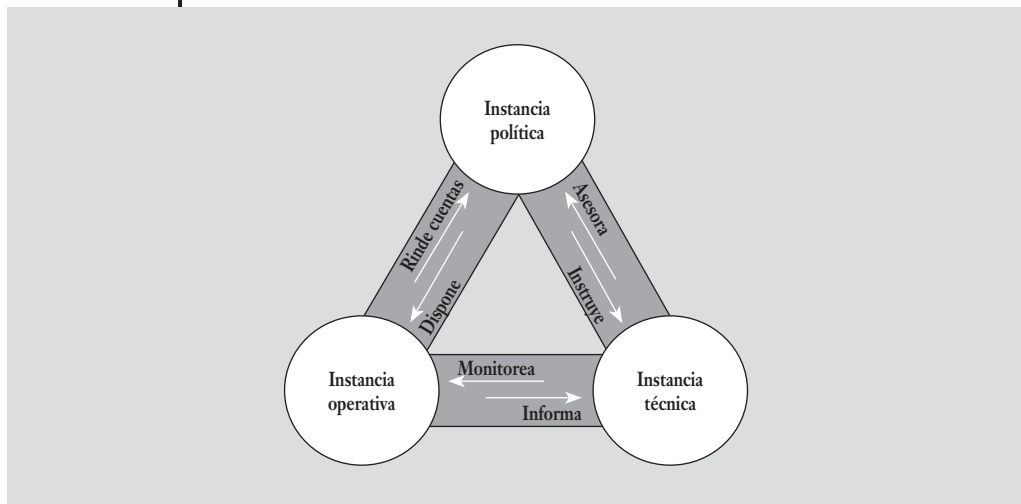
Paradigma del desarrollo sostenible



Fuente: Álvaro Ugarte. *Manuales Prácticos para la Gestión Municipal*, tomo III. *Inicio de la gestión: agenda para los primeros cien días*. Lima: INICAM y KAS, 2014, p. 141.

para cumplir los roles y responsabilidades que señala la ley. La seguridad es uno de los servicios que los gobiernos locales prestan a las personas y organizaciones, con participación de otras entidades.

Gráfico 16

Enfoque conceptual de la estructura orgánica de la municipalidad

Fuente: Álvaro Ugarte. Manuales Prácticos para la Gestión Municipal, tomo III. *Inicio de la gestión: agenda para los primeros cien días*. Lima: INICAM y KAS, 2014, p. 173.

El gráfico 16, que también fue desarrollado en el 2004 por Peter Schröder en *Nueva gestión pública: aportes para un buen gobierno*, señala la distribución y delimitación de las funciones de dirección, planeación y ejecución que corresponden a cada organismo. En la gestión del Observatorio de la Seguridad Pública, que esperamos que se implemente en las municipalidades y gobernaciones, también se deben delimitar los roles y las funciones de estas instancias, con sus correspondientes atribuciones y responsabilidades.

ANEXOS



**Formatos útiles para la
gestión**

Modelo de ordenanza regional/municipal para la creación, implantación e implementación del Observatorio de Seguridad Pública Local

Ordenanza N.º

Lugar, día/mes/año

Visto el informe..... del..... presentado por el Comité de Seguridad Ciudadana, mediante el cual plantea la necesidad y conveniencia de crear, implantar e implementar un Observatorio de Seguridad Pública Local.

Considerando

Que la Constitución Política del Perú, en sus artículos 1 y 2, señala que el fin supremo del Estado y la sociedad es la defensa de la persona humana y el respeto por su dignidad y sus derechos fundamentales, ahora afectados por la inseguridad ciudadana. Igualmente, que el artículo 197 alude a los servicios de seguridad ciudadana a cargo de las municipalidades, con colaboración de la Policía Nacional del Perú.

Que la Ley 27972, del 27 de mayo del 2003, Ley de Municipalidades, en su artículo 85 establece un Sistema de Seguridad Ciudadana; al igual que la Ley 27933, del 11 de febrero del 2003, crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana para enfrentar los riesgos de inseguridad ciudadana en el país.

Que el Estado peruano, mediante su estructura orgánico-funcional –que comprende a entidades públicas y privadas de la comunidad organizada–, debe procurar enfrentar con éxito la inseguridad ciudadana, buscando una mayor participación proactiva de gobernantes y gobernados con un enfoque articulado de carácter holístico, multisectorial, intergubernamental, transversal, integral, socialmente inclusivo y participativo para enfrentar las fallas, defectos o vulnerabilidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Que el principal insumo para obtener resultados eficaces contra la inseguridad ciudadana es la información sobre los diversos riesgos, peligros o amenazas que afectan a la comunidad, tanto de carácter delictivo como no delictivo. Y que es necesario establecer un mecanismo que centralice esta información, la procese y la difunda a las entidades públicas y privadas directamente involucradas con esta problemática, acción que debe ser monitoreada en función de resultados mediante un adecuado sistema de control de gestión, que a la fecha no se cumple.

Que la Ley 27933, del 11 de febrero del 2003, establece la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y de los comités regionales, provinciales y distritales, a los cuales hay que otorgarles mayor dinamismo, puesto que a la fecha no han logrado el nivel de eficiencia y eficacia que la comunidad reclama con todo derecho.

Que es factible repensar y replantear las acciones que viene efectuando el Estado peruano en el ámbito de la seguridad ciudadana, y que el informe señalado constituye un planteamiento coherente y viable, que propone la creación de los observatorios de seguridad pública local, que se implantarán e implementarán progresivamente, primero a nivel distrital y luego a nivel provincial, regional y nacional.

Que esta propuesta guarda conformidad con los objetivos del Estado peruano y lo dispuesto en la normatividad legal del país.

Se resuelve:

Artículo primero: Crear el Observatorio de Seguridad Pública en la localidad, para lo cual se aprueba la propuesta de estructura orgánico-funcional, la que podrá ser objeto de variaciones de acuerdo con las características y necesidades de la jurisdicción.

Artículo segundo: Implantar e implementar el Observatorio de Seguridad Pública, cuya infraestructura, equipos y bienes materiales se solventará con los fondos presupuestarios disponibles para obras de la administración gubernamental, ingresos por canon, donaciones, aportes voluntarios y otros legalmente constituidos.

Artículo tercero: Nombrar, dentro del Comité de Seguridad Ciudadana Pública Local, a los integrantes de una comisión que se encargará de diseñar y estructurar los procedimientos operativos que se aplicarán, de conformidad con las características de la jurisdicción, en el plazo de noventa días contados desde la implantación del Observatorio de Seguridad Pública.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Firma y postfirma de la autoridad

Modelo de ordenanza de designación del representante ante el Comité de Seguridad Ciudadana Local

Ordenanza regional/municipal N.º

Lugar, día/mes/año

Vista la propuesta recibida de la entidad con
oficio de fecha en la que se propone como representante permanente ante el
Comité de Seguridad Ciudadana a la persona de
.....

Considerando:

Que la Ley 27933, del 11 de febrero del 2003, crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y reconoce la existencia de comités de seguridad ciudadana local –regional (CORESEC), provincial (COPROSEC) y distrital (CODISEC)–, y que es conveniente dotar a dichas entidades de organicidad y funcionalidad mediante la incorporación de los actores locales.

Que la misma Ley, en sus artículos 14 y 15, señala que la responsabilidad de la presidencia de los mencionados comités recaerá en el gobernador o alcalde local y que, por lo tanto, hay que otorgarles formalidad a estos cargos.

Que es sumamente importante establecer roles y responsabilidades de cumplimiento obligatorio para los diversos actores que conforman los mencionados comités de seguridad ciudadana.

Se resuelve

Artículo único:

Reconocer al señor
....., identificado con DNI, como representante de la entidad
..... ante el Comité de Seguridad Ciudadana Local a partir
de por un periodo de.....

Regístrese, comuníquese y archívese.

Firma y postfirma de la autoridad

Esquela de notificación

Mediante la presente se notifica a:

.....
.....

Para que asista a la reunión que se realizará en, el día..... a horas, en la que se desarrollará la siguiente agenda:

.....
.....

- Lugar
- Fecha
- Firma

Formato de acta de reunión del Comité de Seguridad Ciudadana Local

En la ciudad de....., en el día..... del mes de..... del año....., reunidos los integrantes del Comité de Seguridad Ciudadana Local que a continuación se señalan (mencionar nombres, apellidos y entidad a la que representan):

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Para desarrollar la siguiente agenda:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Han arribado a los siguientes acuerdos:

.....
.....
.....
.....
.....
.....

En señal de conformidad, a las..... horas de la misma fecha, las personas mencionadas suscriben el acta, y se establece que la próxima reunión para evaluar los resultados de los acuerdos se realizará el día del mes de del año.....

Formato de un Plan de Seguridad Ciudadana Local

Marco legal

Dispositivos legales, listado y descripción de la normatividad constitucional, nacional, regional, provincial y distrital.

Diagnóstico local

Ubicación y descripción geográfica: Superficie, límites, altitud, características, zonas de acceso, etcétera.

Aspecto poblacional: Habitantes censados por edad y sexo, niveles educativos, niveles económicos/pobreza, información por región, provincia, distrito, centro poblado, etcétera.

Estadísticas sobre hechos que afectan la seguridad ciudadana

Hechos delictivos: Homicidios, suicidios, robos, hurtos, lesiones corporales, daños materiales, usurpaciones, violencia social/familiar, entre otros.

No delictivos: Accidentes de tránsito, siniestros diversos como sismos, inundaciones, incendios, derrumbes, huacos, apagones, explosiones, entre otros.

Descripción de zonas y puntos críticos/vulnerables

De mayor incidencia delictiva: Robos, hurtos, drogas, pandillaje, prostitución ilegal.

De mayor riesgo: Falta de iluminación, falta de semaforización, terrenos no cercados, carencia de señales de seguridad vial, comercio ambulatorio e informal, paraderos informales, lugares de consumo de alcohol y drogas, etcétera.

Descripción de la problemática social/familiar

Violencia familiar y comunal, categorización de hogares disfuncionales, niveles de pobreza, desocupación, subempleo, consumo de alcohol o drogas, corrupción pública, desenfreno en reuniones sociales, etcétera.

Descripción de la problemática educativa

Abandono/deserción escolar, bajo nivel de rendimiento educativo, insuficiente compromiso familiar en la educación escolar y técnica-universitaria, carencia de escuelas de padres, embarazo temprano, violencia sexual, acoso sexual, acoso escolar (*bullying*), maltrato escolar, consumo de alcohol o drogas, pandillaje escolar, etcétera

Descripción de la problemática de salud

Enfermedades frecuentes, falta de vacunaciones, presencia de plagas, enfermedades endémicas, enfermedades contagiosas por diversas causas, insuficiente actitud preventiva de la salud por parte de la población, carencia de charlas de salud, falta de información dirigida a los jóvenes sobre enfermedades de contagio sexual, etcétera.

Descripción de la problemática de trabajo

Empleo informal, carencia de puestos de trabajo, abusos de empleadores contra empleados, obreros o trabajadores del hogar, insuficiente pago por la labor de los trabajadores, conflictos entre empleadores/trabajadores, presencia de mafias en el escenario laboral, pago de cupos por protección, etcétera.

Descripción de la problemática de transporte

Problemas relativos a los medios de transporte público en el parque automotor local, empresas de transporte aéreo, terrestre, ferrocarril, fluvial, etcétera. Empresas de medios de transporte menores como taxis, colectivos, mototaxis, etcétera.

Descripción de la problemática de producción

Problemas y conflictos relacionados con la actividad agrícola rural y urbana, actividad pesquera, actividad industrial y comercial en general, con detalles de las dificultades.

Descripción de la problemática ambiental

Aspectos físicos, químicos y otras actividades en el medio local que afectan la calidad de vida.

Descripción de la problemática delictiva/violencia colectiva

Estado de salud mental de la población por estamentos sociales, conductas antisociales, incumplimiento de responsabilidades de algunos actores, etcétera.

Formalización de la acción

Informes generales que señalen las acciones estratégicas corporativas que se deben realizar en el corto, mediano y largo plazo frente a las problemáticas descritas.

Se deben puntualizar las tareas con indicadores de medición de productividad, plazos de ejecución, responsabilidades individualizadas de actores y alcance de medidas.

Entidades involucradas

Públicas: Autoridades políticas gobernadores, alcaldes, etcétera. Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, gobernaciones, procuradurías, sectores gubernamentales, etcétera.

Privadas: Entidades educativas en todos sus niveles, empresariado local, cámara de comercio local, colegios profesionales, gremios sociales, centros culturales, comunidad organizada en general.

Recursos presupuestarios

Asignados por el erario nacional, ingresos por canon, donaciones, aportes voluntarios, etcétera.

Anexos

Documentación que ilustre o grafique acciones sugeridas/planes puntuales y corporativos formulados por las entidades públicas y privadas que intervienen como actores en el plan de seguridad ciudadana local.

Nota

Los ítems del formato se podrán adaptar a la realidad de la problemática.

Informe sobre el Plan de Seguridad Ciudadana Local

Esquema

I. Información

Debe contener las referencias históricas sobre los aspectos de seguridad ciudadana en los que se sustentará el plan; se señalará la normativa legal, así como las acciones de organización y coordinación que adoptarán las autoridades locales.

II. Hechos

Descripción cronológica y detallada de todos los acontecimientos que se producen en la localidad que constituyen riesgos, peligros o amenazas, tanto de carácter delictivo como no delictivo, ocasionados –dolosa o culposamente– por el ser humano o por la naturaleza.

III. Análisis

Estudio pormenorizado de todas y cada una de las variables descritas en el acápite anterior. Estará a cargo de equipos de técnicos y profesionales especializados en la temática, quienes, en los plazos establecidos, presentarán un informe de la situación de inseguridad ciudadana local que considere alternativas de acción.

IV. Propuestas

Las alternativas se consolidarán en actas que deberán ser suscritas por los responsables de los equipos designados, que serán monitoreados por el Observatorio de Seguridad Pública.

V. Acuerdos

La suma de las alternativas propuestas sentará las bases del Plan de Seguridad Ciudadana Local, que deberá desarrollarse en los plazos previstos. Estará sujeto a los mecanismos de control del Comité de Seguridad Ciudadana Local y será monitoreado permanentemente desde el Observatorio de Seguridad Pública. Sus resultados serán difundidos periódicamente a la comunidad mediante conferencias de prensa, comunicados a la opinión pública e información a los medios.



Bibliografía

1. Murazzo Carrillo, Félix; Ensayos “Reflexiones sobre la Seguridad Ciudadana en el Perú”, Instituto de Investigación y Capacitación Municipal, 1ra edición, 2013.
2. Murazzo Carrillo, Félix; Ensayos “Reflexiones sobre la Seguridad Ciudadana en el Perú”, Instituto de Investigación y Capacitación Municipal, 2da edición, 2014.