



Félix M. Murazzo Carrillo

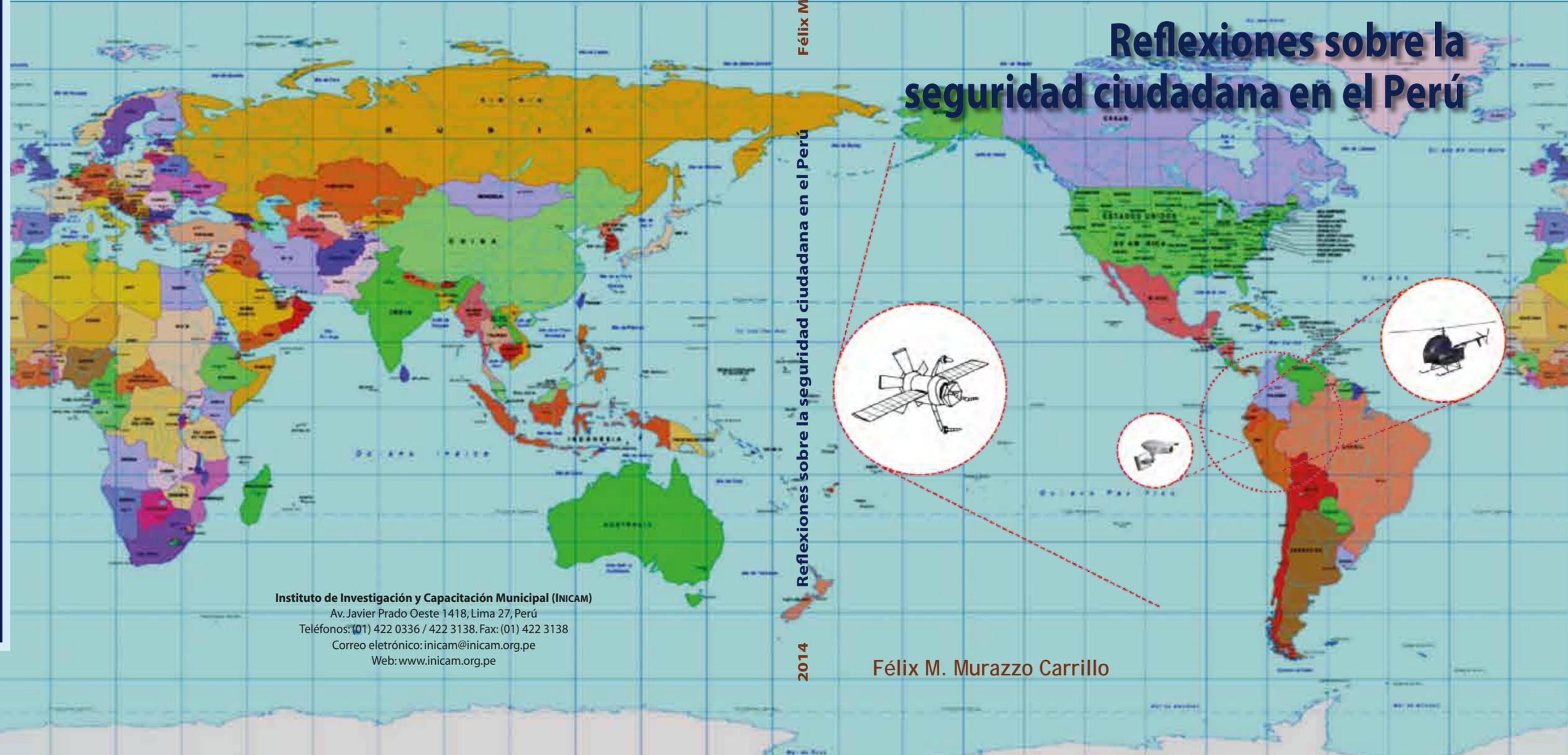
Félix Medardo Murazzo Carrillo, teniente general de la Policía Nacional del Perú, graduado como oficial en el Centro de Instrucción de la Escuela de Oficiales de la Policía de Investigaciones del Perú (1973). Abogado, graduado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (registro CAL 13814). ha ocupado los cargos de Ministro de Estado en la Cartera del Interior (2005); Director General de la Policía Nacional del Perú (2004); Director Regional de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC INTERPOL) para América del Sur, con sede en Buenos Aires, Argentina (2001-2003); Director de Estado Mayor General (2004), y Director Contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú (2003). Además, fue jefe de la Oficina Central Nacional INTERPOL en Lima (1998-2000). Culminó sus estudios de doctorado con mención en Derecho en la Universidad Nacional Federico Villareal. Magíster con mención en Derecho Penal obtenido en la Escuela de Post Grado de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Licenciado en Administración y Ciencias Policiales, título expedido por la Dirección de Educación y Doctrina PNP. Se desempeñó como catedrático de la asignatura de Criminalística en la Facultad de Derecho de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega y en la Escuela de Post grado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Presidente del Consejo Consultivo de la Asociación de Oficiales Generales PNP (2008) y Presidente del Consejo Consultivo de la Dirección General PNP (2010). Investigador social en la Facultad de Ciencias de las Comunicaciones, Turismo y Psicología de la Universidad de San Martín de Porres (2006). Expositor nacional e internacional en temas de seguridad ciudadana, crimen organizado internacional y otros. Consultor en el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM).

Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM)
Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27, Perú
Teléfonos: (01) 422 0336 / 422 3138. Fax: (01) 422 3138
Correo electrónico: inicam@inicam.org.pe
Web: www.inicam.org.pe



... años tendiendo puentes para la descentralización

Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú



Félix M. Murazzo Carrillo

Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú

2014

Félix M. Murazzo Carrillo



Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones socialcristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania, su asentamiento en política exterior en una comunidad de valores transatlánticos, la visión sobre la Unión Europea, la reconciliación con los vecinos y la orientación hacia la economía social de mercado. El legado intelectual de Konrad Adenauer sigue siendo para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Trabajamos en cooperación con partidos políticos y organizaciones de la sociedad ciudadana, así como con élites seleccionadas e instituciones estatales. A través de nuestras metas y valores, pretendemos profundizar especialmente en temas de democracia y Estado de Derecho, economía social de mercado, capacitación del ciudadano y política del desarrollo, así como también en el futuro de la cooperación política regional y global. Junto con nuestras contrapartes, contribuimos a un orden internacional que permite a cada país un desarrollo en libertad y bajo responsabilidad propia.



Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD)

Fundada en 1983, es una entidad civil no lucrativa que cuenta con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer, de la República de Alemania.

A través de su **Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM)**, PROMCAD orienta sus esfuerzos a elevar el nivel de eficiencia de la gestión municipal para proveer mejores condiciones de vida, promover el desarrollo y optimizar los servicios que se brindan a la comunidad, apoyándose en la participación activa y organizada de la comuna en la priorización de sus necesidades. Asimismo, representan objetivos importantes para INICAM promover la participación activa y organizada de los gobiernos locales en el proceso de descentralización del país y en la subsecuente redefinición de las diversas estructuras de un nuevo Estado descentralizado.

Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú

Félix M. Murazzo Carrillo

PROMCAD
INICAM

Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal

Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo

«... años tendiendo puentes para la descentralización»

Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú

Segunda edición, Lima - Perú

Tiraje: 1000 ejemplares

© 2014

Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM)
Konrad Adenauer Stiftung (KAS)

PROMCAD-INICAM

Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27 - Perú

Teléfonos.: (511) 422-0336 / 422-3138

Fax: (511) 222-0329

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 2014-18930

Autor: Félix M. Murazzo Carrillo

Colaboradores: Manuel Pino Ayulo
Patricia Chombo Rios
Judith Vegas Guevara

Cuidado de edición: José Luis Carrillo M.

Diagramación: Carmen Inga Colonia

Impreso en:

Ediciones Nova Print S.A.C.

Ignacio Merino 1546 - Lince. Teléfono: 471-5366

edicionesnovaprint@gmail.com

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

Índice

Prólogo	9
Presentación	11
Introducción	15
I. Antecedentes	19
II. Marco teórico conceptual	23
1. Dimensión normativa-jurídica-legal	31
2. Dimensión política-técnica-profesional	35
3. Dimensión social-cultural-educativa-ambiental	73
4. Dimensión económica-financiera-presupuestaria	83
III. Conceptos doctrinarios elementales sobre seguridad ciudadana	89
IV. Postulados sobre la problemática de la seguridad ciudadana	97
V. Ideas-fuerza para el diseño de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana	101
VI. Información estadística	103

VII. Metodología ZOPP (diagnóstico gráfico)	107
VIII. Apreciaciones sobre las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	111
IX. Objetivos estratégicos del Plan Piloto	125
X. Acciones estratégicas a cortísimo plazo (6 meses)	139
XI. Impactos favorables del Plan Piloto	141
XII. Conclusiones	143
XIII. Propuesta	147
Glosario de términos	149
Bibliografía	151

A Dios todopoderoso de todos los tiempos.

A mis padres, Manuel y Juana, que partieron a la eternidad, y que iluminan mi vida.

A mi querida esposa Estela y a mi familia en general, fuente de mi inspiración.

A PROMCAD-INICAM y a la Fundación Alemana Konrad Adenauer, por su valioso apoyo.

Al Dr. Manuel Pino Ayulo, por su especial colaboración en la formulación de este ensayo.

Al equipo de profesionales que me acompañó en esta aventura a favor de la seguridad ciudadana.



Prólogo

El Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM) ha sido tradicionalmente vinculado con el fortalecimiento de la descentralización y la democracia a partir del desarrollo de capacidades de las municipalidades, los gobiernos regionales y líderes de la comunidad, para lo que cuenta desde 1983 con el invaluable apoyo técnico y financiero de la fundación alemana Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Hoy, al conmemorar 31 años de su creación como el ente ejecutivo de la Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD), y con una fructífera labor tendiendo puentes a la descentralización, PROMCAD-INICAM no puede dejar de asumir su responsabilidad e involucrarse en otros temas –aparentemente poco vinculados con sus objetivos institucionales– como el ordenamiento territorial, el cambio climático y la seguridad ciudadana, que hoy resultan de extremada e incuestionable importancia, tanto institucional como profesional.

No podemos entender la democracia ni la descentralización del país –y, menos, el desarrollo humano de sus habitantes– si no ordenamos en forma equitativa el territorio para su aprovechamiento equilibrado, inclusivo y justo. No podemos hablar de desarrollo sostenible si no comprendemos el cambio climático como un desastre global cuyos efectos, por ahora, debemos aprender a prevenir y mitigar.

Tampoco podemos comprender la descentralización y la democracia desvinculadas de la seguridad ciudadana –otro fenómeno negativo de la globalización–, pues hacerlo sería entenderlo como un problema

cuya solución compete solamente a la Policía; mucho menos podemos respaldar a quienes pretenden soluciones draconianas. Creemos firmemente en el trabajo holístico de los integrantes de la sociedad, en el fortalecimiento de la institucionalidad y la moral.

La gestión local, entendida como la acción colectiva de los ciudadanos en un territorio, no puede soslayar su rol y participación en la gestión de la seguridad ciudadana. Así lo entienden las municipalidades y los gobiernos regionales; así lo deben comprender los órganos administradores del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y, sobre todo, los ciudadanos, tanto para demandar como para respaldar y participar en la gestión de la seguridad ciudadana.

Por esta incuestionable razón, desde 2011 el INICAM, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, decidió asumir el rol activo que le corresponde como entidad orientada a la gestión del desarrollo local, para lo que organizó seminarios nacionales e internacionales, así como consultorías, con el fin de contar con la información y el conocimiento técnico adecuados que le permitan formular propuestas y apoyar a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En ese sentido, los contenidos y propuestas de este ensayo son el resultado de la participación activa en los citados eventos y los estudios desarrollados con el mayor celo profesional y dedicación desinteresada durante este lapso por un equipo de profesionales de las Ciencias Administrativas Policiales y del Derecho, liderados por el Teniente General PNP Félix M. Murazzo Carrillo, con la colaboración y el apoyo del abogado Manuel Danny Pino Ayulo.

Reflexiones sobre la seguridad ciudadana es un ensayo respaldado por las destacadas trayectorias profesionales de sus autores, que merece el mayor encomio y reconocimiento de INICAM, que lo hace suyo y, con mucha satisfacción, lo pone a disposición de los interesados en procura de un mundo de paz y tranquilidad para aprovechar las ventajas comparativas y competitivas de hoy para la construcción del Perú de mañana.

Arquitecto Álvaro Ugarte Ubilla
Director Ejecutivo
INICAM



Presentación

Las primeras expresiones de este ensayo están orientadas a procurar que el lector y la comunidad en su conjunto tomen conciencia de que la inseguridad ciudadana es un grave, crónico y creciente problema nacional que, además, se ve impactado por efectos negativos del fenómeno de la globalización y que, a la fecha, no obstante los esfuerzos desplegados por los diferentes gobiernos nacionales, regionales y locales, continúa siendo un tema pendiente de una adecuada administración que garantice los resultados efectivos que la comunidad hoy demanda con mucha impaciencia, para buscar su desarrollo en un clima de paz y tranquilidad sociales.

El estudio ha sido realizado por un grupo de ciudadanos con responsabilidad y conciencia social, y tiene el propósito de contribuir a la adecuada administración de esta problemática nacional a partir de un trabajo sagaz, sereno, silencioso, solícito y sucinto para coadyuvar a la gestión eficaz y eficiente de las autoridades competentes para enfrentar este crónico problema nacional. Con este propósito, el equipo consultor –por iniciativa propia y con la mayor voluntad– ha desarrollado la propuesta de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, sin más aspiración de que sirva de base para la ejecución de un proyecto piloto de aplicación progresiva en toda la república, en la medida en que sea recibido y aprobado por las autoridades de gobierno.

Mucho se habla sobre el tema de la seguridad ciudadana. Todos critican, todos opinan, pero la realidad nos demuestra que no todos entienden el rol que corresponde en atención al eslogan que dice: “La seguridad ciudadana es una tarea y compromiso de todos”. Aun así,

debemos reconocer que, en la práctica, esta aspiración no se traduce en acciones que reporten una participación social proactiva, algún nivel de compromiso e involucramiento de gobernantes y gobernados, y, menos, en resultados eficaces en el enfrentamiento de un problema que se globaliza.

Para facilitar la comprensión de este complejo y fenomenal desafío, este ensayo recurre a la modalidad de intercalar diálogos con un lenguaje coloquial y sencillo, para transmitir hechos que la realidad social ofrece, reflexiones amenas y prácticas sobre las circunstancias que nos ubican en los escenarios de las consecuencias y de las causas de la inseguridad ciudadana. Se trata de que tomemos conciencia de nuestro rol como integrantes de una comunidad, pero, principalmente, de arribar a conclusiones y propuestas que deben ser viables, practicables y aplicables a esta problemática, y contribuir a la mejor administración de ésta, con planteamientos que no constituyan acciones que signifiquen más de lo mismo. El hecho de que, hasta la fecha, no se hayan logrado los resultados esperados por la comunidad, nos exige repensar el problema y replantear las acciones con una visión sistémica, integral, multisectorial, holística, intergubernamental, transversal, participativa e inclusiva, que es nuestra aspiración conseguir con el contenido de este ensayo.

El ensayo comienza con una introducción que nos permite familiarizarnos con la problemática de la inseguridad ciudadana. Luego, el capítulo I es una breve reseña de los antecedentes y hechos históricos que intervinieron en la génesis de la situación que hoy enfrentamos. En el capítulo II se describe un marco conceptual que comprende las dimensiones que configura esta problemática y que determinan la existencia de este clima de inseguridad. El capítulo III está dedicado a los conceptos doctrinarios elementales sobre seguridad ciudadana; el capítulo IV reseña diversos postulados sobre esta problemática; el capítulo V presenta ideas-fuerza para el diseño de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, y el capítulo VI muestra información estadística. El capítulo VII trata de la herramienta denominada ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos), elaborada gracias al trabajo de equipo de profesionales competitivos en la problemática de la inseguridad ciudadana, y el capítulo VIII señala algunas apreciaciones personales sobre las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Los capítulos IX, X

y XI contienen los objetivos estratégicos del Plan Piloto, las acciones estratégicas a cortísimo plazo (6 meses) y los impactos favorables del Plan, respectivamente. Finalmente, el capítulo XII está dedicado a las conclusiones (¿qué hacer?), y el XIII a la propuesta (¿cómo hacerlo?). Cierran el libro un glosario de términos y la bibliografía.

Cada una de estas dimensiones es abordada mediante un anecdotario que describe una serie de hechos y circunstancias que, en un formato coloquial, grafican la realidad en la que vivimos. Así se procura sensibilizar al lector y a la comunidad en general con el tema, teniendo siempre en cuenta el rol protagónico y la responsabilidad que nos alcanza a todos y con la que, de alguna manera, todos contribuimos, incluso quienes mantienen una actitud de indiferencia, apatía, omisiones y acciones que perpetúan esta problemática de la inseguridad.

Al final de cada dimensión el lector encontrará reflexiones y conclusiones sobre lo que debemos hacer para enfrentar estratégicamente este problema; allí se señalan los objetivos de manera muy concreta, con la finalidad de que éstos constituyan la base para formular las propuestas tácticas, es decir, el cómo hacer las cosas para tener mayores posibilidades de lograr resultados efectivos.

El equipo consultor agradece el incondicional apoyo y compromiso institucional brindado desde inicios del 2011 por el arquitecto Álvaro Ugarte Ubilla, director ejecutivo del Instituto de Investigación y Capacitación Municipal y representante de la Asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM), en el marco del Convenio de Cooperación Técnica y Financiera Interinstitucional suscrito con la Fundación Alemana Konrad Adenauer (KAS), gracias al cual ha sido posible desarrollar diversos eventos para tratar este tema con especialistas nacionales e internacionales. Los detalles de la propuesta del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y sus anexos se pueden también conocer e interiorizar ingresando en la página web <www.inicam.org.pe>.

Teniente General PNP Félix M. Murazzo Carrillo



Introducción

Está claro que la inseguridad ciudadana ha llegado a niveles clamorosos, lo que ha provocado suma preocupación en nuestro país; tanto es así, que recientes encuestas difundidas señalan –entre otros aspectos– que el 87% de la ciudadanía se siente insegura en las calles. Peor aún: las estadísticas mencionadas no consideran la inseguridad en las casas y los establecimientos públicos que, no siendo necesariamente de origen delictivo, son factores que contribuyen a crear condiciones favorables a los hechos delictuosos.

En este sentido, el presente ensayo considera necesario, en primer lugar, llamar la atención del lector para que comprenda que la problemática de la inseguridad ciudadana tiene dos ámbitos: (i) el ámbito delictivo, que incorpora la participación de los operadores de la administración de justicia (jueces, fiscales, procuradores, policías, etcétera); y, (ii) el ámbito no delictivo, compuesto por hechos y circunstancias que, por acción u omisión, no son calificados como infracciones penales y son ocasionados por el hombre y los siniestros provocados por la propia naturaleza, y cuya existencia repercute en la generación de un clima de intranquilidad, temor y zozobra en la comunidad y favorece la comisión de delitos.

En segundo lugar, aquí queremos poner énfasis en que la inseguridad ciudadana tiene aristas que comprenden aspectos vinculados con diversos factores que actúan sobre ella: la política gubernamental; el dominio especializado de conocimientos y experiencias técnicas profesionales; el análisis de una realidad social, cultural, educativa y ecológica que es heterogénea, diversificada y hasta contradictoria en

nuestro país; el influjo que la normatividad jurídica y legal establece frente a un mosaico de infracciones contra los derechos de las personas y la protección de sus bienes materiales; y, finalmente, su repercusión en aspectos económicos, financieros y presupuestarios que gravitan en la comunidad afectada, dada la rentabilidad que significa para los infractores de la ley.

Partiendo de tales consideraciones, este trabajo contiene un exhaustivo diagnóstico de los principales problemas de inseguridad ciudadana; la propuesta de una declaración de política de Estado en este tema; la manifestación de la visión y misión de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que comprende la participación de los actores claves; la identificación del árbol de problemas y del árbol de objetivos de la seguridad ciudadana, basados en la aplicación de la metodología alemana ZOPP (Planificación de Proyectos Orientados a Objetivos). Esto ha permitido la identificación de los puntos vulnerables del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; la formulación y fundamentación de hipótesis y la proyección de objetivos estratégicos, conclusiones y propuestas debidamente soportadas con diversos mecanismos tácticos y operacionales (véanse los anexos insertos en la página web <www.inicam.org.pe>).

Igualmente, se debe destacar que las diversas personas y entidades de la sociedad tienen un rol individual y colectivo que cumplir frente a este problema y a favor de la seguridad ciudadana, ya que éste no es un problema de responsabilidad ni acción exclusiva y excluyente de la Policía Nacional del Perú (PNP), aun cuando se considera que ella debe asumir un rol protagónico en la generación de orden, paz y tranquilidad sociales, que es el sustento para garantizar, mantener y restablecer el Orden Interno como su finalidad fundamental y responsabilidad funcional con amparo constitucional. También en este aspecto, el presente ensayo busca crear conciencia ciudadana frente a este grave problema nacional, cuya gestión efectiva solo será posible con un claro enfoque de participación e inclusión social que prescinda de generalidades que lo hacen poco comprensible.

Por último, confrontar la inseguridad ciudadana debe entenderse como la necesidad de enfrentar no solo el escenario de las consecuencias, en el que convergen con su presencia en el lugar de los hechos y divergen con su sesgado enfoque funcional e institucional de participación

las diversas entidades públicas y privadas, que generan –muchas veces– resultados no esperados a favor de la seguridad ciudadana, sino también el escenario de las causas de la inseguridad, donde se encuentra el insumo principal de análisis para el diseño de estrategias y tácticas inteligentes que garanticen los resultados demandados por la mayoría de la comunidad y que no será posible sin el soporte de una institucionalidad respaldada por una Política de Estado firme, estable, difundida, consentida y defendida por los peruanos sin excepción.

Por todo ello, al poner a disposición del lector este cúmulo de ideas y reflexiones esperamos que despierte en él las mejores emociones y sentimientos, así como las necesarias críticas para mejorar y perfeccionar las estrategias y tácticas y, juntos, vencer esta lacra social que genera la inseguridad ciudadana, sobre la base de la conciencia y la sensibilidad comunitaria, condición *sine qua non* para el logro del *bien común*, que es el fin al que propende el Estado en el marco del binomio desarrollo-seguridad.



I. Antecedentes

Al finalizar la lectura de este ensayo debe quedar claro que el problema de la inseguridad ciudadana en nuestro país requiere de la participación proactiva de gobernantes y gobernados, tanto de entidades públicas como privadas, así como de autoridades e integrantes de la comunidad en general, con cuyo compromiso se podrán diseñar y ejecutar, con un enfoque estratégico, táctico y operativo a nivel local, regional y nacional, acciones ordenadas, coherentes, articuladas e inteligentes capaces de obtener resultados concretos contra el mal social que es la inseguridad.

Por otro lado, insistimos en que se trata de una problemática que se desarrolla en ámbitos delictivos y no delictivos, e involucra los escenarios de las causas y de las consecuencias. Sin embargo, vale la pena describir la evolución de las instituciones a lo largo de nuestra vida democrática, creadas con el afán de lograr la ansiada paz y tranquilidad sociales, que, como se ha dicho, es aún una tarea pendiente en el país.

Se reclama un rol protagónico a la actual Policía Nacional del Perú, pero esta institución ha sufrido a lo largo de la historia una serie natural de transformaciones como entidad pública encargada del orden y la seguridad, incluso desde los albores de la democracia, con el inicio de nuestra vida republicana.

En el siglo XX la Policía peruana era considerada como una fuerza componente de las Fuerzas Armadas, con misiones definidas, pues se trata de instituciones con roles y naturaleza de funciones diferenciadas, que responden a distintos perfiles profesionales: una en el escenario social,

en búsqueda de orden y tranquilidad, la otra en el espacio castrense, que es el escenario de la guerra y la protección de la soberanía nacional.

En el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz (1826) la ciudad de Lima contaba con cinco cuarteles que, a su vez, se dividían en barrios clasificados en secciones. Estos cuarteles se dividieron en 10 distritos, a los cuales se les asignó un servicio policial; el primero, ubicado en Monserrate, fue el denominado Cuartel Primero, y dio lugar a la creación de la primera comisaría.

El presidente Ramón Castilla, que gobernó por primera vez en el periodo 1845-1851, dispuso la organización de la Guardia Nacional con la incorporación de las fuerzas de veteranos en toda la república. El gobierno del General José Rufino Echenique (1851-1855) reorganizó las fuerzas de la Policía en una sola entidad que llevó por nombre Cuerpo de Gendarmería, dependiente del Ministerio de Gobierno y Policía, para mantener la seguridad pública. En 1873, el presidente Manuel Pardo y Lavalle (1872-1876) continuó con el proceso de reorganización de la Policía –tendencia que se mantiene hasta ahora–, para lo que creó una fuerza regular que estaba constituida por la Guardia Civil y la Gendarmería.

A su vez, el presidente Augusto Bernardino Leguía, cuyo segundo periodo se inició en 1919 y terminó en 1925, creó el regimiento de la Guardia Republicana tomando como base el Regimiento de Gendarmería N° 01, y le asignó la tarea de garantizar la tranquilidad de los establecimientos y servicios públicos, así como la seguridad de Palacio de Gobierno y del Congreso de la República. Igualmente, se creó la Escuela Nacional de Policía (1922) y, con el apoyo de una misión española, se organizó el Cuerpo de Guardia Civil como cuerpo de seguridad y orden público. Asimismo, se fundó un Cuerpo de Investigaciones y Vigilancia. En el gobierno del presidente José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), poco antes de ser derrocado por el General Manuel Odría, el 15 de septiembre de 1948 se creó –con autonomía administrativa y funcional– la Dirección de Investigación, Vigilancia e Identificación, posteriormente denominada Policía de Investigaciones del Perú (PIP).

En 1969, el gobierno del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) expidió las leyes orgánicas de la Guardia Civil (Decreto Ley 18069), Guardia Republicana (Decreto Ley 18070) y Policía de Investigaciones

(Decreto Ley 18071), conformantes de las Fuerzas Policiales; según el artículo 277.º de la Constitución Política del Perú de 1979, esta institución tenía por finalidad fundamental: “Mantener el *orden interno*, preservar, conservar el *orden público*, garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de las personas y los patrimonios público y privado; así como prevenir y combatir la delincuencia” (cursivas del autor).

El presidente Alan García Pérez (1985-1990) nombró, mediante Decreto Supremo 044-IN, una Comisión Reorganizadora de las Fuerzas Policiales (FF.PP.) con los decretos legislativos 370, 371, 372, 373 y 374. Una vez más, se insistió en procesos de modificaciones administrativas –como supuestas soluciones– que no solo no han dado los resultados esperados sino que, por el contrario, han significado el debilitamiento de la institucionalidad y, por tanto, un detrimento en la administración de la seguridad ciudadana y el orden público. Posteriormente, por Ley 24949 del 6 de diciembre 1988 se creó la Policía Nacional del Perú (PNP) como base de la unificación en un solo cuerpo policial conformado por la Guardia Civil, la Guardia Republicana y la Policía de Investigaciones del Perú.

El 31 de octubre de 1993 se aprobó la actual Constitución Política del Perú, que señala en su artículo 166.º que es finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú: “Garantizar, mantener y restablecer el *orden interno*. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras” (cursiva de los autores). Como se puede observar, en ambas Constituciones se mantiene la institución jurídica del orden interno; pero en la Carta Magna de 1993 se prescinde, sin mayor trámite, de la institución jurídica –razón de ser de la naturaleza de la función policial en el Perú y en el mundo– denominada *orden público*.

Sin embargo, debe señalarse que nuestras autoridades políticas no se han dado por notificadas de esta omisión constitucional, y utilizan la expresión *orden público* como parte de sus discursos; es más: en el Acuerdo Nacional del año 2002, así como en el Plan Bicentenario hacia el año 2021, continúan usándola, lo que acrecienta la confusión. Por otro lado, una forma como queda evidenciado el error de conceptualización jurídica es que la Constitución Política vigente (1993) no alude en ningún momento, como parte de la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú, la responsabilidad funcional de la institución jurídica denominada

“seguridad ciudadana” –omisión constitucional en cuanto al rol funcional de la institución policial–, lo que resulta absurdo si consideramos que, de acuerdo con la jerarquización y orden jurídico de las normas, toda responsabilidad funcional de una entidad del Estado peruano, de conformidad con el enfoque doctrinario de la Pirámide de Kelsen, debe estar consignada en la Constitución, porque la omisión del tipo comentado provoca que las normas de menor jerarquía carezcan de sustento jurídico.

Es lo que ocurre hoy con la PNP: mientras la Ley 27238, del 21 de diciembre de 1999, señala como función de la PNP, en su artículo 7.º, inciso 3, *garantizar* la seguridad ciudadana, en su artículo 9.º, el Decreto Legislativo 1148, del 10 de diciembre del 2012, asigna a la PNP la *seguridad ciudadana*, y considera también el *orden público*, no obstante que en la ley de leyes no se alude a tal responsabilidad.

La situación comentada, que forma parte del acervo histórico de la Policía Nacional del Perú, es una clara demostración de la endeble conceptualización que se tiene en el país de lo que significan la existencia y vigencia de las instituciones jurídicas de categoría constitucional. En la medida en que no se interiorice este problema de origen, se continuará errando –como hasta ahora– en el diseño, concepción y ejecución de un Plan Estratégico Nacional de Seguridad Ciudadana, pero se reincidirá en procedimientos denominados “reestructuración”, “reorganización”, “reforma”, “refundación”, etcétera, como fórmula de solución que tiene cierta connotación peyorativa y que, adicionalmente, no han logrado los resultados esperados. Además, este fracaso ha traído consigo desmoralización, pérdida de la autoestima profesional y lesiones al principio de autoridad y otros aspectos que afectan la productividad de una institución llamada a proteger los derechos fundamentales de las personas –incluidos los del propio policía–. En el mensaje presidencial del 28 de julio del 2013 se insiste en este tipo de medidas administrativas como si fueran alternativa de solución, pero, lamentablemente, con una acentuada injerencia política y no técnico-profesional; es más: se soslaya la activa participación en estos procesos administrativos del personal policial, el supuesto “reorganizado”. Estas medidas han afectado el verdadero sentido del proceso de transformación y de cambio, acorde con la modernización de las instituciones, que comprende no solo a la Policía Nacional del Perú sino también a todas las entidades que conforman la estructura del Estado.

II. Marco teórico conceptual

Hay que reconocer que la expresión *seguridad ciudadana* como binomio gramatical no deja de ser novísimo en nuestro país, pues fue incorporado en la Constitución de 1993, dado que tuvo –y tiene– vigencia en varios países del mundo; sin embargo, responde a realidades distintas a las nuestras y, por ende, no necesariamente aplicables a nuestro querido Perú. Todo ello se refleja en los vacíos, imprecisiones y omisiones del marco jurídico. En este punto, es preciso establecer algunas aclaraciones previas que consideramos muy importantes para la lectura y aplicación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana:

- a) La inseguridad ciudadana es un concepto dinámico que está vinculado con la condición de habitantes de una ciudad tanto en áreas urbanas como rurales. Se subraya, al mismo tiempo, que la inseguridad no se restringe a las ciudades.
- b) La inseguridad ciudadana está esencialmente referida a los efectos generados de manera directa por los riesgos y peligros físicos existentes en la comunidad y la delincuencia en sus distintas formas; por tanto, en esta etapa también se deben incorporar aspectos de inseguridad ciudadana producidos por fenómenos naturales o conmoción civil por causas políticas.
- c) La solución al problema de la inseguridad ciudadana no se limita al uso de la acción preventiva y represiva por las fuerzas de seguridad y otros medios de defensa, como el Serenazgo y vigilantes particulares. Esto es así porque la delincuencia es un problema de múltiples dimensiones, de modo que su derrota no se logra solo con

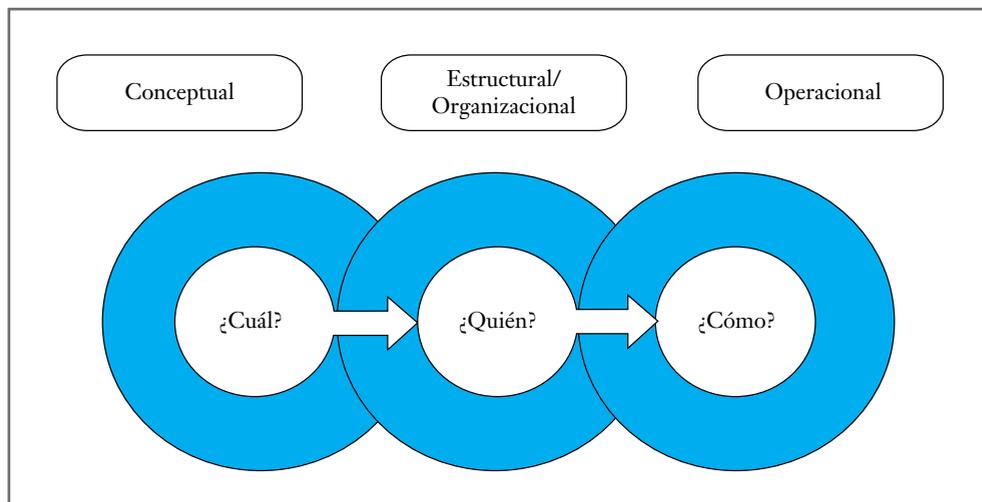
el incremento del número de efectivos policiales en las calles u otras medidas que recaen en el ámbito de las consecuencias del delito, lo que no está mal pero es insuficiente. Las acciones que se emprendan para combatirla deben apuntar también a sus causas.

- d) La información para el diseño del Plan Nacional, su organización y su aplicación en la gestión de la seguridad ciudadana es de carácter multisectorial, por lo que se requiere la participación e involucramiento de todos los actores sociales que tienen la posibilidad de intervenir en el diagnóstico y en las acciones. No obstante, es condición *sine qua non* que la acción multisectorial sea estrechamente articulada y combinada para construir sinergias que permitan lograr efectividad y proactividad.
- e) Aunque la lectura de la problemática de la inseguridad ciudadana pueda tener connotaciones de carácter político, el diseño y la ejecución del Plan Nacional deben estar claramente delimitados para evitar la injerencia política, pues se trata de una temática que demanda un manejo prioritariamente técnico-profesional.
- f) Aun cuando se reconoce que la seguridad ciudadana es un hecho relacionado con los fenómenos sociales, es importantísimo destacar que éstos pueden mejorar, empeorar, neutralizarse, minimizarse, etcétera, pero nunca desaparecen, porque están en la esencia misma del ser humano, proclive a cometer infracciones contra la ley. Es bueno también precisar que los planteamientos contenidos en el presente documento no pretenden convertirse en la panacea para una solución inmediata del problema, ya que lo que aquí se sugiere son medidas que responden a un proceso que toma su tiempo y cuyos resultados, medibles con indicadores específicos, se apreciarán progresivamente en la medida en que todos los actores –gobernantes y gobernados– se involucren.
- g) Igualmente, es menester señalar que la consultoría realizada es producto del análisis de los diferentes factores que afectan la seguridad ciudadana en el ámbito nacional, para plantear, desde el punto de vista técnico, algunas fórmulas de acción cuya ejecución corresponderá directamente a los servidores públicos responsables de la seguridad ciudadana, como autoridades representativas, así como de la comunidad en general, cuya proactividad y compromiso

deberán ser una garantía de participación en búsqueda de resultados concretos para lograr la paz y la tranquilidad en la jurisdicción. En este sentido, la labor de la consultoría no se traduce en una suerte de fórmula mágica para revertir de la noche a la mañana un problema social que acarreará mucho tiempo encarar con efectividad.

- h) Asimismo, las autoridades y los ciudadanos están saturados de diagnósticos realizados por entidades gubernamentales, que resultan muy dispersos y poco ajustados a la realidad de la jurisdicción donde se requiere su aplicación. Por eso buscan, con justa razón, que se les brinde una alternativa más proactiva de solución inmediata. Ocurre que muchos de estos diagnósticos no han sido enfocados y articulados desde el punto de vista conceptual, estructural y operacional, lo que hubiera permitido llegar a conclusiones y recomendaciones acertadas para enfrentar esta problemática.
- i) Observamos que ni gobernantes ni gobernados han interiorizado aún el nivel de compromiso frente a esta problemática que nos afecta a todos y que puede llegar a lesionar irreversiblemente lo más importante que tiene el ser humano, su vida, y que atenta también contra su dignidad y su patrimonio. Basta echar un vistazo a las convocatorias del Gobierno Central para tratar este problema social, para ver que el ausentismo de los titulares de entidades vinculadas con el quehacer de la seguridad ciudadana es notorio, y más preocupante aún cuando se trata de las principales autoridades. Se desconoce que el análisis de un asunto tan grave como la inseguridad ciudadana demanda un proceso en el que se debe ir quemando etapas para dar pasos firmes en la adecuada administración del problema. No se puede prescindir del diagnóstico, que incluye el enriquecimiento corporativo de los participantes. Aunque la demanda de soluciones inmediatistas es comprensible, éstas no ayudan a abordar, entender y encarar la adecuada administración del problema.
- j) Se constatan serios problemas de conceptualización, con enfoques difusos y contradictorios, que parten de la legislación y desembocan en la interpretación individual y colectiva. Urge contar con un enfoque conceptual totalmente definido, que responda al “qué” o “cuál” es el problema, pues así podremos identificarlo y delimitarlo; hecho este diagnóstico, entramos en el ámbito estructural/organizacional, que responde al “quién” o “quiénes” toman a su cargo la responsabilidad

Gráfico 1
Componentes de la seguridad ciudadana



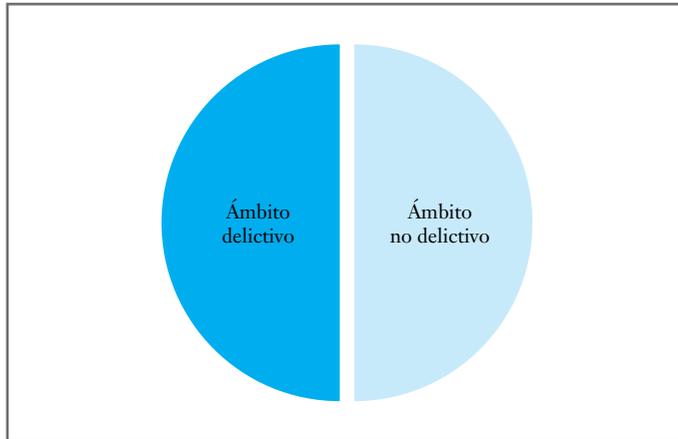
de aplicarlo, mientras el ámbito operacional responde al “cómo” administrar adecuadamente el problema (véase el gráfico 1).

- k) De forma análoga, hay que reconocer que la llamada seguridad ciudadana tiene dos ámbitos: (i) el estrictamente delictivo, relacionado con la administración de justicia, y (ii) el no delictivo, vinculado con su administración en la comunidad.

En el primero tenemos el escenario de la prevención e investigación de los delitos y faltas, para combatir la delincuencia y velar por la seguridad del patrimonio público y privado, así como vigilar y controlar las fronteras, que es un mandato constitucional (artículo 166.º de la Constitución Política del Perú) como parte del accionar complementario de otras autoridades competentes que cumplen labores de operadores de justicia; y el segundo involucra la labor del Gobierno Central, de los gobiernos regionales y gobiernos locales, las acciones de Defensa Civil, de los sectores gubernamentales y de la sociedad organizada en general (véase el gráfico 2).

Entonces, debemos interiorizar que los hechos que impactan negativamente sobre la llamada *seguridad ciudadana* no pertenecen solo al ámbito policial: hay otras y diversas situaciones que afectan la

Gráfico 2
Ámbitos de la seguridad ciudadana



seguridad de las personas, como un buzón sin tapa en la vía pública; la rotura de una vereda; un rompe muelles o una vía construidos sin especificaciones técnicas; la falta de alumbrado público en una calle determinada; la ausencia o falla de un semáforo; un inmueble que se encuentre en ruinas o en riesgo de derrumbe; una calzada, pista o carretera inapropiadas porque su construcción no responde a criterios técnicos; una infraestructura física por colapsar o colapsada, o la propagación de una enfermedad endémica como la gripe AH1N1, así como eventos desatados por la propia naturaleza (inundaciones, sismos, etcétera). Basta mencionar casos recientes, como los huacos que han costado vidas humanas y otros siniestros en centros de rehabilitación de adictos en San Juan de Lurigancho y en Chosica, o el derrumbe de una mina informal en la región Ica. Sin embargo, en este ámbito la autoridad policial no tiene una injerencia directa, porque todos estos sucesos escapan del escenario de la comisión de delitos y faltas previstos en la legislación penal. Así, la atención y solución de estos hechos involucra, en el nivel preventivo, a otras entidades o sectores públicos, con lo que la responsabilidad es multisectorial e intergubernamental, y debe obedecer a una Política de Estado que en la actualidad, hay que aceptarlo, es imprecisa, deficiente e ineficaz.

Con el fin de plasmar las inquietudes, desazones y sinsabores sobre la inseguridad ciudadana de las familias, que se escuchan en el día a día

en nuestro país, hemos optado por transmitirlos a través de diálogos de supuestos personajes a los que hemos dotado de un perfil específico: la familia de Próspero, que tiene un pensamiento positivo, participativo, e idealista; la familia de Inocencio, que muestra una actitud pesimista, indiferente, apática, escéptica; y la familia de Malulo, vinculada con el mal, con la infracción a la ley, la mala educación, etcétera.

Se encuentran las familias de Inocencio y Próspero y se da la siguiente conversación:

- **Próspero:** Hola, Inocencio, ¿cómo te va? Oye, el tema de la inseguridad ciudadana está cada día peor. ¿Qué piensas de este problema?
- **Inocencio:** Esto no tiene solución.
- **Próspero:** No seas pesimista; no olvides que este tema de la seguridad es un problema de todos, no solamente de las autoridades.
- **Inocencio:** Pero a nadie le importa; además, por qué debo yo participar, si las autoridades obligadas a hacerlo no hacen nada.
- **Próspero:** Yo le he dicho a mi esposa, Próspera, que debemos participar y organizarnos todos como vecinos.
- **Inocencio:** Mira, a mí me parece que nadie entiende el problema; hay falta de conocimiento e información sobre el tema.
- **Próspero:** ¿Tú crees que es así?
- **Inocencio:** Claro; ni las mismas autoridades tienen una idea de cuál es el problema ni, menos, de cómo resolverlo.
- **Próspero:** Tienes razón.
- **Inocencio:** Por supuesto; además, existen normas que contienen errores, contradicciones, favoritismos, entre otros problemas.
- **Próspero:** Claro, es que no se dan cuenta de que la inseguridad no solo es delito, sino también todas las cosas que pasan y que son riesgos o peligros para el vecindario.
- **Inocencio:** Es verdad. Por ejemplo, un buzón sin tapa en una vereda o pista, un semáforo malogrado, una calle sin alumbrar; incluso hasta los resfríos producidos por el AH1N1.
- **Próspero:** Efectivamente. Y todo ello está generando temor en la población, y las autoridades se demoran en tomar medidas.
- **Inocencio:** ¿Ya ves?, tengo razón; más aún: las autoridades no se dan cuenta de que hay que atacar las causas de todos estos males, y no solo las consecuencias.

- **Próspero:** Sería bueno, además, que todos participen, tanto gobernantes como gobernados. ¿Tú qué piensas, Próspera?
- **Próspera:** Lo que pasa es que debemos tener más voluntad para participar, como si fuera un asunto de vida o muerte.
- **Próspero:** Muy bien; y debemos coordinar con las autoridades para enfrenar la inseguridad ciudadana, como por ejemplo con la Policía Nacional del Perú.
- **Inocencio:** Qué vas a coordinar con los policías, si a ellos no les importa más que su provecho personal. Tú qué dices, Inocencia.
- **Inocencia:** Yo pienso igual que mi esposo: ¿no te das cuenta de que están envueltos en coimas y sobornos? Todos los días salen noticias sobre estos casos en los medios de comunicación.
- **Inocencio:** Eso es verdad; si no, cuéntale Inocencia a Próspero lo que te ocurrió el otro día con un policía a raíz del choque con tu auto.
- **Inocencia:** La semana pasada choqué mi auto con otro vehículo cuando quise cruzar una pista con el semáforo en luz ámbar. Un policía intervino y yo le di dinero para que no me haga problemas.
- **Próspero:** Bueno, sí, es verdad que existen algunos policías que son corruptos y denigran a su institución; pero no todos son iguales. ¿Qué piensas tú, Próspera?
- **Próspera:** Estoy de acuerdo en que no todos son iguales; también hay que ser justos: no podemos generalizar. Las instituciones fueron creadas con un fin noble.
- **Próspero:** Comparto lo que dice mi esposa: hay que respetar a las instituciones, que, como todas, tienen hombres malos y buenos.
- **Inocencio:** Pero échate a buscar con lupa esos buenos policías...
- **Próspero:** Hay buenos, pero la gente habla siempre más de lo malo que hacen los policías, y no de lo bueno. ¿Tú qué dices, Próspera?
- **Próspera:** Es verdad, Inocencio, pero hay que reconocer que tu esposa, Inocencia, tampoco actuó bien, porque ella había cometido una infracción y no tenía por qué ofrecer dinero al policía.
- **Inocencio:** Pero en nuestro país las cosas se arreglan de esa manera.
- **Próspero:** ¿Qué piensas, Próspera, de lo que dice Inocencio?
- **Próspera:** Está muy mal la forma de pensar de Inocencio; de qué manera sus hijos van a crecer y ser buenos ciudadanos si escuchan esa forma de pensar y ven su mal ejemplo.
- **Inocencia:** En la vida hay que ser prácticos: la ley nunca se cumple; “hecha la ley, hecha la trampa”.

- **Inocencio:** Yo pienso igual que mi esposa, porque nadie cumple la ley, ni las mismas autoridades.
- **Próspero:** Cómo podemos cambiar el país, si tenemos esa forma de pensar. Yo a mis hijos les inculco valores y principios.
- **Próspera:** La mejor herencia que podemos dejar a nuestros hijos es una buena educación y un buen ejemplo, que es mejor que dejarles plata.
- **Próspero:** Yo pienso que lo que está mal hay que cambiarlo, porque pensando como la familia de Inocencio no vamos a llegar a buen fin; hay que vivir en paz y tranquilidad, basta ya de conflictos.
- **Próspera:** Hay que evitar ser egoístas, como los que hacen las cosas mal y piensan que hacen bien.
- **Próspero:** Tienes mucha razón, Próspera: esos desgastes de principios y valores se observan con la violencia en el hogar y en las calles hoy en día; estamos camino a que reine el caos en nuestro país.
- **Próspera:** Parece que la familia de Inocencio no recuerda la angustia que sufrimos en el pasado con el terrorismo, las torres de luz dinamitadas, escaseaban el agua y los alimentos...
- **Inocencia:** Sí, recuerdo que los terroristas ponían coches-bomba y había muertes de ciudadanos, policías y autoridades; convivíamos con terror.
- **Inocencio:** Es verdad, e incluso cuando caminábamos cerca de un banco o una comisaría teníamos que cruzar rápido, porque pensábamos que iba a explotar un coche-bomba.
- **Inocencio:** Tienen mucha razón, Próspero y Próspera. No podíamos salir a provincias, porque los terroristas te asaltaban en el camino, te maltrataban y hasta te mataban. Todo ello ha costado al país mucho dinero y muchas vidas humanas.
- **Próspera:** Por supuesto que tenemos la razón; nosotros y las autoridades somos, juntos, una fuerza.
- **Próspero:** Quien no recuerda su pasado no puede proyectar bien su futuro. Ahora estamos camino a otra forma de violencia, pero de diferente manera; ahora un ciudadano tiene miedo de comer en un restaurante, ir a un banco, ingresar a cualquier lugar público. Ya no se puede vivir tranquilo.
- **Inocencia:** Tienes razón, Próspero. ¿Por qué existen derechos humanos para los criminales y no para las víctimas?
- **Inocencio:** Yo también les doy la razón. Vamos a tener que reflexionar, porque yo no me siento bien con todo lo que he realizado hasta ahora en mi vida. Es bueno tener amigos como ustedes.

- **Próspero:** Saquemos provecho de esta conversación y evitemos, así, incurrir en actos que afectan la seguridad ciudadana. Todos debemos participar; siempre podremos encontrar buenas autoridades, y con ellas trabajaremos.
- **Próspera:** Manos a la obra. ¿Qué les parece si convocamos a una reunión y conformamos nuestras propias juntas vecinales y fomentamos la creación de brigadas vecinales para informar a las autoridades de todo lo malo que hay en nuestra comunidad?
- **Próspero:** ¡Qué bueno! Y así ayudamos para que envíen a la cárcel a todos los malos elementos que viven al margen de la ley.
- **Inocencio:** Eso es vivir en comunidad. Me felicito de tener este tipo de amigos. Manos a la obra.

Reflexión

El diálogo descrito nos revela un aspecto muy importante para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana: observamos un defecto de origen, que consiste en que no se tiene claro que un problema –cualquiera que sea– tiene componentes que nos permiten diseñar una cadena que se inicia con la identificación, definición y delimitación del problema. Si no se es capaz de responder al interrogante “¿cuál es el problema?”, no se podrá establecer el componente estructural-organizacional, que responde a la pregunta “¿quién o quiénes?”; ni, tampoco, el eslabón operacional, que da solución al “¿cómo?”. Del diálogo antes reproducido se desprende que ni las autoridades ni la comunidad tienen claro este asunto, que se complica cuando no se interioriza que la inseguridad ciudadana comprende dos ámbitos: el delictivo y el no delictivo. De ello se colige que no es solo un problema de policías y abogados, sino que compromete también a la sociedad organizada, en la que cumplen un rol protagónico otras entidades del Gobierno Central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, y hasta los mismos ciudadanos.

1. Dimensión normativa-jurídica-legal

La solución a problemas sociales no puede estar sujeta solo a la existencia de leyes; incluso se dice que la ley no es la solución a estos problemas, porque aquél que está acostumbrado a violar las normas lo hará siempre,

y que el que tiene por costumbre cumplirlas tampoco necesita de una ley para ser consecuente con sus deberes u obligaciones. Sin embargo, la relación entre miembros de una comunidad debe regularse por el derecho, pues de lo contrario la sociedad se convertiría en una jungla donde el desconocimiento de los derechos de unos y de otros afectaría la convivencia humana.

En este sentido, hay que partir de la premisa de que existen vacíos, omisiones, benignidades y otras fallas que hacen del sistema jurídico actual un instrumento ineficaz para enfrentar la inseguridad ciudadana. En tal sentido, el equipo consultor, con el apoyo de profesionales en Derecho, ha estudiado esta problemática, que surge de un cuerpo de leyes que adolece de falta de claridad y aplicabilidad, y cuyas propuestas son producto del análisis de esta realidad jurídica que es fundamental encarar como una de las formas que coadyuvará a la adecuada administración del problema de la inseguridad ciudadana. En esa línea, se han concebido 21 iniciativas legislativas que se han alcanzado a las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para su estudio y enriquecimiento.

PROPUESTAS DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS FRENTE AL PROBLEMA

1. Acumulación de montos considerados como faltas contra el patrimonio y daño en denuncias dentro del Código Penal Vigente.
2. Apoyo del Estado a las Rondas Campesinas y Juntas Vecinales en el marco de la seguridad ciudadana.
3. Actos que se relacionan con la prostitución clandestina, el rufianismo, el proxenetismo, la trata de personas y el pudor que afectan la moral pública.
4. Comisión delictiva habitual por parte de connacionales en el extranjero.
5. Conductas infractoras de la ley relacionadas con menores de edad.
6. Creación a nivel nacional de infraestructura de institutos superiores tecnológicos diversificados como centros carcelarios.
7. Creación del Observatorio del Delito y Acciones Violentas.
8. Ley que incorpora figuras agravadas en delito de corrupción y prescribe disposiciones para su efectiva y adecuada administración procesal.

9. Modifica los artículos 194.º y 195.º e incorpora los artículos 195.º ‘a’ y 195.º b del Código Penal referidos al delito de receptación.
10. Ley que autoriza al sector interior a modernizar la Policía Nacional en el área de educación.
11. Actos que afectan la seguridad ciudadana y no se encuentran previstos en el libro III de faltas en el Código Penal Peruano.
12. Medidas de protección de testigos, agraviados y peritos de parte en los procesos de investigación policial, fiscal y judicial.
13. Medidas que regulan el uso legítimo de la coacción y coerción funcional de miembros de la Policía Nacional en el marco de la ley penal y del cumplimiento de su misión institucional.
14. Modalidades delictivas no previstas en delitos de robo agravado, secuestro, extorsión y otros en el Código Penal vigente.
15. Regulación del otorgamiento del beneficio penitenciario.
16. Fabricación, comercialización, posesión, tenencia y uso de armas, municiones y explosivos.
17. Incorporación de figuras penales relacionadas con el delito de tráfico de influencias.
18. Incorporación de artículos a la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) referidos a los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
19. Medidas por adoptar con relación a Ley del CONASEC para hacer efectiva la acción del Estado en el marco de la seguridad ciudadana, incorporando artículos a la Ley 27933 (Ley del CONASEC).
20. Modificación del artículo constitucional relacionado con la responsabilidad funcional de la Policía Nacional.
21. Utilización de datos del documento nacional de identidad (DNI) para la identificación personal plena y fehaciente a favor de la administración de justicia.

Diálogo

- **Inocencio:** Próspero, se habla mucho de que se van a dar leyes más efectivas y penas más duras para los que infringen la ley; sin embargo, los legisladores y las autoridades no escuchan las voces del pueblo. ¿No es así, Inocencia?
- **Inocencia:** Es cierto: en las campañas electorales los políticos nos prometen que van a enfrentar la inseguridad ciudadana, pero hasta ahora han aparecido más delincuentes; incluso han ingresado más delincuentes extranjeros.

- **Próspero:** Sí; y estos foráneos, junto con los delincuentes peruanos, crean el caos y la inseguridad ciudadana en el país, y no pasa nada; todo queda en promesas.
- **Malulo:** ¿Sabén ustedes que las personas que ya han pisado la cárcel no tienen miedo a las leyes ni a la prisión, porque saben cómo sacarle la vuelta a las leyes y a sus autoridades, que son corruptas?
- **Malula:** Estoy de acuerdo con Malulo, pues nosotros “arreglamos” a las autoridades; todos tienen su precio.
- **Próspero:** No es bueno pensar así. Es cuestión de tener cimentados principios y valores; a ustedes no les interesa aportar y resolver los problemas de nuestra sociedad.
- **Próspera:** Nosotros no sabemos nada de leyes, pero hay que tener criterio para darnos cuenta de lo que está mal o está bien.
- **Inocencio:** ¿No creen ustedes que las autoridades deberían encargarse de ilustrar a la población con un lenguaje simple, para que todos podamos entender lo que la ley dice?
- **Inocencia:** Comparto esta idea, porque las leyes no deben darse solo para ser interpretadas por abogados y juristas, sino también por la gente del pueblo, que es finalmente la que infringe las normas.
- **Malulo:** A mí me da igual que existan leyes o no, porque yo hago lo que se me da la gana; y si me pasa algo, está la coima para el arreglo.
- **Próspera:** ¿Cómo puedes decir eso, Malulo? ¿No te das cuenta de que ése es un mal ejemplo para tus hijos y que por ello se portan mal en el vecindario?
- **Malula:** Mira, Próspera, no te metas con mis hijos, porque yo soy la única que puedo corregirlos.
- **Próspero:** Malulo, Malula, ustedes no pueden reaccionar de esta forma; lo que buscamos es ayudarlos.
- **Próspera:** Claro. ¿Por qué en vez de discutir no buscamos la ayuda de las autoridades, para que nos pongan al tanto de lo que la ley exige para buscar el orden y la convivencia pacífica en el vecindario?
- **Inocencia:** ¿Y cómo podemos hacer para que eso ocurra?
- **Próspero:** Por ejemplo, debemos proponer que organicen talleres de capacitación o seminarios en los que podamos hacer conocer nuestras preocupaciones y se puedan traducir en el cambio de las leyes.
- **Próspera:** ¡Perfecto! Además, debemos proponer que en los colegios hagan conocer a nuestros hijos cuáles son esas conductas que la ley sanciona.

- **Inocencio:** Así no existirían tantos infractores de la ley, ni personas como Malulo, que piensan solamente en sacar provecho de todo y nos les importa nada.
- **Próspero:** Aunque yo pienso que no es solamente cuestión de saber lo que dispone la ley; debemos también tomar conciencia de la responsabilidad de hacer respetar nuestros derechos y cumplir con nuestros deberes.
- **Próspera:** Eso se va a lograr con educación, porque la ley, por sí sola, no es la solución.
- **Próspero:** Exactamente. Pero no olvidemos que la educación parte por la casa y no solo se brinda en el colegio.
- **Malulo:** Es verdad. Escuchándolos a ustedes dan ganas de cambiar. Les prometo que a partir de ahora me esforzaré por ser un hombre de bien.
- **Todos:** ¡Viva el Perú!

Reflexión

Del diálogo transcrito, que confirma el análisis efectuado en este trabajo, desprendemos, por un lado, la importancia de la ley; pero, por otro lado, debemos reconocer que la ley por sí sola no es la solución y es solamente parte de otras alternativas que involucran otros aspectos. Queda también claro que la actitud del ciudadano juega un rol preponderante, que debe tener conciencia y sensibilidad sociales.

2. Dimensión política-técnica-profesional

La temática de la seguridad ciudadana tiene un ámbito esencialmente técnico; sin embargo, es preciso reconocer que usualmente el poder político interviene con disposiciones encaminadas a enfrentar los diferentes conflictos sociales. Es justamente entonces cuando convergen acciones y divergen conceptualizaciones que se traducen en una falta de eficacia del Estado en la administración de la seguridad ciudadana.

La problemática referida al ámbito policial, relacionada con la administración de justicia, es un quehacer que compete a profesionales que dominan la técnica de la seguridad ciudadana, vinculada con la prevención e investigación de delitos y faltas; por tanto, debe ser

adecuadamente administrada en este ámbito, que es eminentemente técnico y no político. Ha habido a lo largo de la historia policial hechos en los que, justamente por no respetar el área técnico-profesional referida a la seguridad y permitir la injerencia del poder político, se han producido resultados negativos al enfrentar hechos graves de violencia que han provocado un desenlace fatal debido a la falta de respeto a la institucionalidad de las entidades públicas como la Policía Nacional del Perú, con disposiciones o medidas que, ignorando el dominio de conocimientos y técnicas específicas, han desencadenado situaciones de crisis y convulsión social con irreparables pérdidas de vidas.

Además, estas medidas dictadas por el poder político, que son desacertadas, tienen una gran repercusión en los miembros de la institución policial, cuya principal fortaleza debe ser una moral combativa contra el delito. Sin embargo, es precisamente esa moral la que es crónicamente minada por las frecuentes reorganizaciones, permanentes reformas institucionales, cambios súbitos de comandos policiales, que inciden en la inestabilidad y la no aplicación de estrategias institucionales que finalmente se convierten en acciones temporales que no garantizan el logro de propósitos en el tiempo, pero sí una gran incertidumbre en la PNP, y, lo que es más grave, un debilitamiento en la lucha contra el delito.

Si lo que se quiere es, realmente, buscar una adecuada solución a la inseguridad ciudadana, tiene que comenzarse por dictar reglas claras que respeten la institucionalidad y el derecho a organizarse para alcanzar la modernidad técnica y tecnológica, así como la especialización ocupacional en la institución policial, situación que también se produce en otros ámbitos de la administración pública y que tiene implicancias en la mejora de remuneraciones, bienestar y estabilidad laboral. En el escenario de los delitos o faltas que contravienen el ordenamiento penal hay claramente dos mecanismos que deben utilizarse para su adecuada administración: la prevención y la investigación, involucradas en la institución jurídica denominada “orden público”. La prevención y la investigación son sumamente importantes para la administración del problema; claro está que en ambos mecanismos debe utilizarse la información que, procesada, se denomina *inteligencia operativa*. Estos mecanismos son igual de importantes y, además, complementarios.

La prevención policial, muy venida a menos, tiene que potenciarse. Con tal fin, debe sujetarse a disposiciones que obedezcan a un plan preconcebido que priorice lugares, fechas, días y horas señalados por el mapeo delictivo georreferencial. Ahora: no se trata solo de prevenir la comisión de delitos, sino también de intervenir en los casos de faltas (también descuidados por la misma PNP), que es el escenario que constituye la antesala del delito. En ese sentido, el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, donde están incluidos los hechos delictivos y no delictivos, se alimentará de la información proveniente de otras jurisdicciones a nivel regional, provincial y distrital; es decir, la data, sin la cual no será posible lograr resultados efectivos. Asimismo, se deben incorporar progresivamente las entidades que tengan el presupuesto para estos efectos.

El libro III del Código Penal establece una lista de hechos que afectan en una dimensión menor a la sociedad, comparada con la comisión de delitos determinados en el libro II del mismo cuerpo de leyes (delitos). Aun así, es necesario precisar que como parte de las propuestas de iniciativas formuladas se ha presentado un listado de proyectos que sugieren la incorporación de algunos otros hechos que deben reportarse como faltas, para cuya aplicación debe retomarse la medida de crear juzgados de paz que laboren estrechamente con las comisarías PNP y las municipalidades.

Recordemos que el tema de la seguridad ciudadana tiene un gran espectro y, esencialmente, dos ámbitos: el delictivo y el no delictivo. El primero –como se ha puntualizado ya– está referido a la misión y funciones que corresponden a la PNP en el escenario de prevenir e investigar los delitos y faltas para combatir la delincuencia, así como a otros operadores de justicia; y el segundo concierne a las funciones preventivas que deben realizar, en el marco de la ley, las municipalidades, Defensa Civil, los diversos sectores públicos, las entidades que reflejen un accionar intergubernamental y la sociedad organizada.

Por otro lado, la Ley N° 27933 (Ley del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana) establece diversos comités en los ámbitos regional, provincial y distrital. En esta estructura territorial se advierte una situación de no involucramiento efectivo del ámbito más bajo de la estructura, es decir, del nivel de agrupación humana, llámese barrio, asentamiento humano u otro. Urge resolver esta situación, puesto que

es en este nivel inferior de la estructura donde se ejecuta la acción a favor de la seguridad ciudadana, dado que en los acuerdos que llegan desde lo más alto de la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) no se especifica cómo actuar en la base de la población; es decir, se requiere normar en forma sincronizada el quehacer de las juntas vecinales en los barrios, asentamientos humanos, etcétera, que es donde se realizan –como alerta temprana– las acciones concretas contra los peligros, riesgos y amenazas a la comunidad.

Igualmente, reparamos en que si bien es verdad que la Ley del SINASEC establece una responsabilidad funcional a nivel regional, la ley que determina las normas sobre regionalización no prescribe ningún articulado que ponga en práctica lo señalado por el CONASEC; tanto es así que en el caso de las regiones del país no existen gerencias de seguridad ciudadana, responsables de la adecuada administración de esta importante función pública.

Consecuentemente, hay que plantear una estrategia territorial. Cualquier medida que se adopte debe estar referida al territorio y las estrategias diseñadas para un manejo integral; de otra manera, los programas sociales, económicos e institucionales se convierten en acciones aisladas y su efecto se diluye, con lo que pierde efectividad. Asimismo, hay que incorporar acciones e informaciones determinando claros roles para las entidades públicas y privadas. El Estado tiene como fin supremo la defensa de la persona humana y su dignidad; para ello debe posibilitar el logro del bien común, lo que se conseguirá a través del bienestar general y la seguridad integral, que son las bases del desarrollo nacional.

Los diferentes gobiernos han procurado atender este escenario aplicando diversas estrategias de inclusión social, cada cual con sus características y resultados medidos en el tiempo; pero no se han logrado las metas deseadas. Se conoce que las acciones de los diferentes gobiernos siempre han encontrado retos que vencer, porque es realmente complicado cubrir las expectativas de los grupos mayoritariamente desposeídos que, dicho sea de paso, quedan insatisfechos y hasta resentidos cuando el asistencialismo no llega a tocar sus puertas. Esta actitud social es, a veces, el engendro de críticas e incluso de acciones violentas de la población, que se considera con el derecho a que el Estado satisfaga permanentemente sus necesidades, postura que no es buena para la salud de la sociedad en general.

Sobre el particular, se suele confundir los conceptos de Estado y Gobierno. La doctrina señala que el primero tiene tres componentes: el territorio, la población y el poder político. Cuando se dice territorio, se hace referencia al suelo, el subsuelo, el mar y el espacio aéreo; se entiende por población a la comunidad en general, y, finalmente, el poder político está representado por los diferentes niveles de gobierno (Central o Nacional, Regional y Local) y los funcionarios que ejercen autoridad pública.

En lo que respecta a la consecución de las acciones de gobierno, hay un adagio chino que dice: “No le des el pescado, dale una caña de pescar”. Este dicho es muy sabio, porque al poblador hay que darle las herramientas para que, a través de su trabajo personal, reivindique su rol y su dignidad, así como para que se aleje de posturas pasivas –por no decir parasitarias– que no contribuyen a la solución de los problemas sociales. Hemos visto con frecuencia que ante la incapacidad de mantener programas asistenciales han surgido protestas violentas a nivel nacional, justamente porque se hizo lo contrario de lo señalado en este acápite: el Estado peruano tiene que realizar acciones a favor de la comunidad, pero sin perder el horizonte de una realidad como la descrita.

El Gobierno debe acortar distancias entre las clases pudientes y las desposeídas económicamente, para que estas últimas se identifiquen con el sistema; solo así se logrará que lo conozcan, lo asuman como suyo y lo defiendan. Por eso, las acciones del Estado deben llegar a esos ámbitos, donde cunden la pobreza y la extrema pobreza; éste es el “caldo de cultivo” para el surgimiento de infractores de la ley, caracterizados por su empobrecimiento no solo material sino también moral y espiritual, que también hay que encarar.

Las entidades públicas tienen sus propios programas de acción, que aplican indistintamente de acuerdo con sus planes y metas. Eso está bien, pero sería mejor que tales acciones estén articuladas y formen parte de un enfoque estratégico con visión integral y compartida. Por ejemplo, el Ministerio de Salud tiene sus propios programas de vacunación; el Ministerio de Educación, su programa de alfabetización; el Ministerio de la Mujer, sus campañas sociales; todos responden a su enfoque sectorial, lo que no es malo; pero sería mejor que obedezcan a una visión integral y coordinada que permita

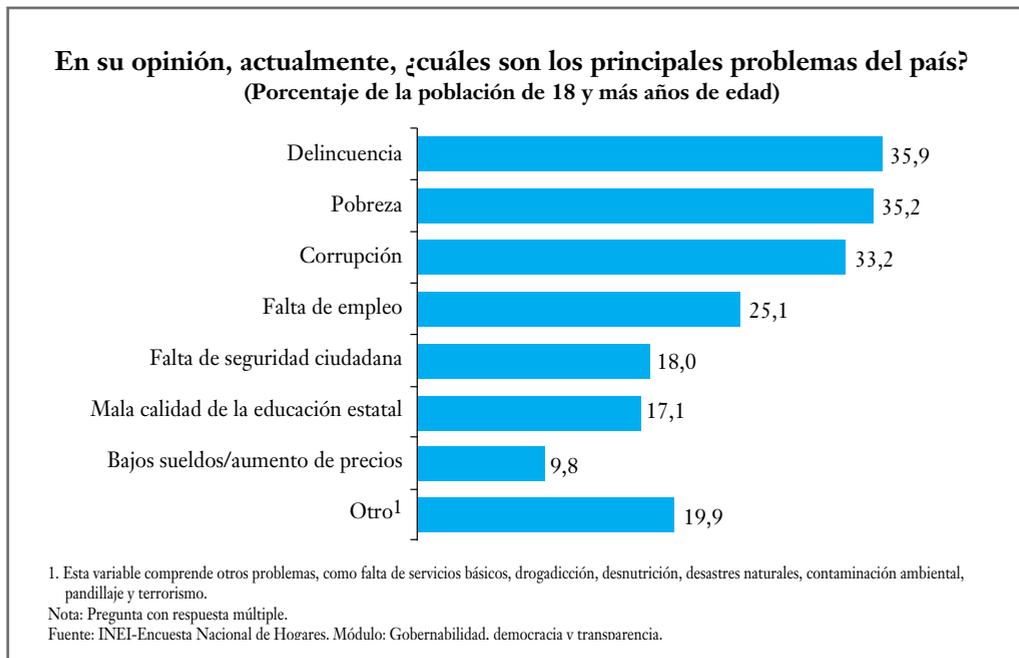
ubicar lugares prioritarios donde las condiciones sociales provocan acciones delictivas. Allí, prioritariamente, el Estado debe realizar las llamadas “acciones cívicas”, en las que el poblador podrá encontrar, el mismo día que ésta se lleva a cabo, la asistencia e información sobre temas de seguridad ciudadana, salud, educación, vivienda, agricultura, producción, etcétera. Además, esto reduciría los costos de ejecución de las acciones tácticas programadas por los sectores, y conseguiría que las familias de estos lugares marginados y olvidados internalicen la preocupación del Estado. Esto, a su vez, resultaría beneficioso, pues permitiría contar con la participación activa de estos pobladores en los temas de seguridad ciudadana. A modo de ilustración, el gráfico 3 muestra los resultados de una encuesta sobre los principales problemas del país.

El escenario de las causas del delito, que es tan importante como el de las consecuencias, incluye una serie de variables que afectan la seguridad ciudadana, como el consumo de drogas y bebidas alcohólicas, el desempleo, el subempleo, la promiscuidad sexual, la violencia familiar, etcétera, que se encuentran usualmente en hogares disfuncionales, donde fluyen los condicionantes que se traducen en infracciones de la ley. Es allí, pues, donde se encuentra el insumo más valioso, la información, sin la cual no hay prevención e investigación eficaz de los delitos y faltas, tarea eminentemente policial.

Debemos lograr que el ciudadano de barrio internalice que la seguridad ciudadana es un compromiso solidario que le permitirá, a través del trabajo en equipo, tener una mejor sensación de seguridad personal, familiar y comunitaria; que en tanto no piense en el vecino como un aliado solidario, tendrá menos oportunidades de enfrentar con éxito a un enemigo común: la delincuencia.

De igual manera, urge una Política de Estado que promueva la lucha frontal contra la violencia familiar y busque relevar la imagen del hogar como foco de amor y de estabilidad emocional para los hijos, que los padres hagan un esfuerzo por comunicarse con ellos (hogares disfuncionales). Son necesarios, por eso, talleres, seminarios y otros eventos para capacitar, motivar y levantar la autoestima de los padres, para que sean un ejemplo para sus hijos y éstos no se conviertan en presas fáciles para las pandillas juveniles, barras bravas y otras formas de violencia social que incrementan la inseguridad ciudadana.

Gráfico 3
Los principales problemas del país



Es de conocimiento público que hoy en día, ante la falta de comunicación y atención de los padres, los hijos buscan espacios donde obtener reconocimiento a cualquier costo, como incurrir en conductas desviadas como el *bullying*, las “peras malogradas”, el “perreo”, las pandillas “mara salvatruchas”, las “fiestas semáforos”, entre otras, como una forma de llamar la atención de la sociedad. Ante ello, las juntas vecinales, por influjo de las autoridades, no están organizadas para generar espacios motivacionales, de esparcimiento sano, fuentes ocupacionales y otras que permitan a los niños y jóvenes tener las oportunidades generadas a partir de ese compromiso vecinal que debe contar con la labor promotora de los gobiernos Nacional, Regional y Local, de modo que puedan participar proactivamente en los llamados “presupuestos participativos”, para crear microempresas autogestionarias que ayuden a obtener recursos para los proyectos, talleres y otros.

Por otro lado, la sola presencia de la institución policial en esos lugares no basta para garantizar el aprovisionamiento de la ansiada

información; más aún: hay que reconocer que existe actualmente una falta de respeto a la autoridad –por no decir rechazo–. No es éste el lugar para pronunciarse sobre si ello es justo o no; baste con decir que es una situación que hay que revertir. Con ese fin, es preciso fusionar esfuerzos para que las acciones programadas por los diferentes sectores gubernamentales, orientadas a dar bienestar a la población, se hagan en coordinación con la autoridad policial como entidad técnica que garantizará la seguridad física de los intervinientes en esta actividad gubernamental, en el medio geográfico preestablecido. Esta medida acortará la distancia entre la población y su Policía.

Otro de los hechos que afectan la vida y la salud de los miembros de la comunidad es el producido por los accidentes de tránsito, tanto en la zona urbana como en la rural. Está claro que existen diversas razones para que éstos se produzcan: estado de operatividad, conservación y mantenimiento de los vehículos; nivel de capacitación de conductores; estado de la infraestructura vial (pistas y carreteras); y, lo que es más importante, la cultura cívica como la manifiesta conducta respetuosa o violatoria de las normas viales de conductores y peatones.

En este sentido, aunque existen normas que regulan los hechos descritos, en la práctica estas disposiciones son violadas permanentemente; por lo tanto, es ahí, en ese escenario, en el que hay que trabajar; y no solo deben hacerlo los policías, sino también los profesores en el sistema educativo y los padres en el hogar. Es necesario instruir a conductores y peatones, tarea que debe ser asumida por las autoridades y la sociedad organizada. Pasado este primer paso, debe sancionarse severamente a los que incumplan las normas; en el caso de los conductores, esta sanción debe recaer también sobre el individuo, no solo contra el vehículo, como ocurre hoy.

Un aspecto que debe también tomarse en cuenta es que hay conductores de motos particulares, bicicletas, etcétera, que no son conscientes de que al usar sus medios de movilización deben también respetar las señales de tránsito, así como las disposiciones que sobre este particular se emiten. Ahora se observa que no respetan la luz roja ni el sentido del tránsito, lo que provoca accidentes en la vía pública.

Otra medida consiste en incorporar la asignatura de Seguridad Ciudadana en los colegios de los diferentes niveles. Esta materia

incluiría un curso relacionado con la seguridad vial. Incluso, debe ser política de las autoridades nacionales, regionales, provinciales y locales construir parques temáticos que sirvan de medios prácticos para educar a niños, jóvenes y adultos.

Creemos también oportuno señalar algunas consideraciones especiales, como el tema de la carcelería. La cárcel no es solo privación de la libertad –es decir, carcelería y barrotes–. La parafernalia de la cárcel es terrible, pues está compuesta por un escenario en el que la incapacidad de generar ingresos hace que la rehabilitación no sea real; a veces se debe pagar coimas para el ingreso de familiares, o las esposas e hijas de los internos deben soportar abusos. La cárcel no es la solución; ésta debe ser cambiada por enfoques modernos que apunten a transformar la mentalidad del interno primario y logren su readaptación, resocialización y reincorporación a la sociedad. Se podrían construir centros de estudios tecnológicos con las características de seguridad propias de un centro penitenciario, que mantengan al interno preocupado por trabajar en diversas actividades y así percibir una remuneración diaria que costee su estancia en la cárcel y le permita enviar una suma de dinero a su familia. Esto contribuiría, además, a cambiar su actitud frente a las normas, a convencerlo de que es necesario respetarlas para vivir mejor. Debemos propender a que los criterios para la construcción de centros tecnológicos con mecanismos de seguridad prevalezcan para la estructuración de cárceles; planteamiento que es aparentemente similar al existente, pero no es así.

Es asimismo importantísimo resolver el tema legal, aunque la propuesta de la sumatoria de las penas –que se abordó en algunos talleres– ya ha sido aprobada a través de la Ley N° 28730, del 20 de abril del 2006. Es obvio que su aplicabilidad está supeditada a la existencia de infraestructura carcelaria, que actualmente, como se ha dicho, es precaria. La idea no es crear un establecimiento penal para adaptar en él talleres, sino construir la infraestructura de un instituto superior tecnológico moderno para luego acondicionarlo como centro de reclusión. Insistimos: aunque aparentemente es igual, no es lo mismo.

Ahora se pretende establecer talleres en las precarias instalaciones carcelarias existentes. Creemos que optar por esta alternativa es como preparar primero un vestido o traje y después tomar las medidas

a la persona para adaptarlo a su anatomía. Consideramos que la rehabilitación, readaptación o resocialización efectiva de los internos exige mantenerlos en tareas de capacitación con fines de producción; por eso pensamos que en vez de continuar creando talleres en instalaciones previstas para cárceles variemos el enfoque y construyamos talleres como parte de institutos tecnológicos a los que después se dotaría de mecanismos de seguridad carcelaria.

Si se nos permite esta licencia gramatical, no se trata de “tallerizar” las cárceles, sino de “carcelizar” los talleres, con lo cual se lograría, en el marco del respeto de los derechos humanos, que un interno, lejos de tener una actitud parasitaria y de que se dedique a planificar desde el interior del centro penitenciario robos que se llevan a cabo en el exterior, o a organizar su fuga, reciba la oportunidad de involucrarse en la actividad productiva para la obtención de recursos que le permitan mantener sus hogares. Es más: los propios familiares de los internos podrían incorporarse –previo estudio– en el ciclo de comercialización de los diversos productos elaborados por éstos. El empresariado también sería favorecido, pues podría contar con una mano de obra que, previamente capacitada y calificada, garantizaría la rentabilidad de la actividad empresarial.

Aquí tiene sentido, también, que se promueva la creación de un instituto tecnológico andino en lugares de conflicto social, para capacitar a sus pobladores específicamente en los aspectos que requiere la zona; por ejemplo, agricultura, ganadería y derivados. Así se generarían fuentes de trabajo en un marco de adecuada comercialización e industrialización, lo que repercutiría favorablemente en la seguridad ciudadana. Para esos proyectos se seleccionaría a alumnos del quinto año de secundaria, para que se queden en su lugar rural en vez de estar pidiendo trabajo a entidades cuyas vacantes están cubiertas, como es el caso de las minas. De esta manera los jóvenes se formarían en lo que requiere la comunidad y desarrollarían competencias en aspectos técnicos, no solo de seguridad, sino de productividad, con lo cual se convertirían en mano de obra técnica, que tanta falta hace al Perú. Actualmente, muchos de los estudiantes que se forman en las universidades no consiguen trabajo al egresar, con lo que este planteamiento merece aún mayor debate.

En cuanto a la sociedad, al comienzo hablamos de una gran indiferencia gubernamental, social y familiar; eso hay que vencerlo a través de la

sociedad organizada. Se necesita saber cuántas juntas vecinales existen, juramentadas o no. El análisis de datos requiere información, para lo cual hay que ponerse en la mentalidad del delincuente e intuir cómo actuaría éste; a esto se denomina *inteligencia operativa*.

Por otro lado, los canales de comunicación están fallando: la gente no confía en la Policía. Hay quienes están pensando solo en poner más policías en la calle, sin que se responda a una estrategia. ¡Y ésa no es la solución! No es posible que en plena modernidad no podamos vencer la incomunicación con el uso de la tecnología, que es indispensable (por ejemplo, las cámaras de video-vigilancia y el uso de correos electrónicos; las redes sociales como el *Facebook*, el *Twitter*). Con ese propósito, hay que implementar mecanismos eficaces y proporcionar incentivos, así como estimular su empleo en la seguridad. Se puede, en esa línea, ofrecer becas de estudios diversos, tanto al dirigente vecinal más destacado como a los integrantes de su familia.

Del mismo modo, se necesita conocer y fortalecer las políticas de imagen institucional de las autoridades del país, con la finalidad de incorporar este tema en el plan. Si el trabajo operativo, como es de esperar, se traduce en éxito, hay que difundirlo profusamente, para que quede clara la estrategia del Gobierno Central en este tema. El Gobierno Nacional requiere de obra civil; nosotros estamos apuntando a eso, no es solo mandar gente a la cárcel. El Plan de Seguridad Ciudadana propuesto debe convertirse en un referente a nivel nacional, regional, provincial y distrital y, por qué no, también internacional.

En lo que atañe a la infraestructura en la PNP (recursos materiales, económicos y financieros), hay que encontrar la forma de resolverlos con el apoyo del Gobierno Central y los gobiernos regionales, provinciales o distritales, o con la contribución del empresariado, porque muchas acciones no se llevan a cabo por falta de recursos. Los mecanismos sociales (como la Escuela de Padres) son diversos y hay muchos más por instituir, porque se debe involucrar a los colegios profesionales para que aporten ideas y acciones a favor de la comunidad. Sobre el particular, hay interesantes iniciativas, como el Centro de Formación para el Desarrollo de Jóvenes, gestado por responsables ciudadanos, o la participación de las universidades con alumnos de los últimos años, tipo SECIGRA o SERUM. En ese sentido, debemos buscar la articulación entre la demanda y la oferta de capacitación para el trabajo.

Por último, debe haber una central de operaciones y manejo de la información, donde la Policía y las autoridades del Gobierno Central, los gobiernos regionales, provinciales y distritales del país cuenten con mecanismos de mapeo delictivo y sus respectivos observatorios de seguridad ciudadana para la adecuada administración de la información, con una efectiva estrategia para resolver problemas, entre ellos el referido a la identificación individual, utilizando los datos contenidos en el documento nacional de identidad (DNI).

Especial atención merece el análisis de la problemática de la identificación personal de los infractores de la ley y la alternativa de utilización de estos mecanismos. Los avances científico-tecnológicos y su aplicación a favor del hombre han traído también consigo retos, aspiraciones, riesgos, ansias, frustraciones, etcétera, que sumergen al ser humano en un escenario en el que las preocupaciones, las tensiones y la desesperación por alcanzar metas o sobrevivir provocan un creciente y permanente estrés que lo predispone a cambios de conducta, de estado de salud y de mentalidades, que no son al parecer tratadas, corregidas o reorientadas con prioridad, de modo que vivimos en una sociedad en la que los valores y los principios no se toman en cuenta. Nuestra sociedad es compleja, confrontacional, conflictiva, al punto que los estudiosos la califican de “anómica”; sus integrantes suelen ubicarse en la antesala de las conductas indebidas e infractoras de la ley y de espaldas a la convivencia pacífica.

En nuestro país, todos –incluidos los menores de 18 años de edad– tenemos un DNI expedido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que se debería convertir en un elemento fundamental para resolver el tema de la inseguridad ciudadana. La identificación de las personas es un requisito indispensable para la solución de esta problemática social, y en el DNI aparecen, además de los datos básicos, un código de barras, otro bidimensional (que contiene el código único de identificación-CUI y otros datos) y la impronta digital del dedo índice derecho, que permite identificar al titular en forma biométrica y la certificación de la autenticidad del documento con el empleo de equipos periféricos informáticos para acceder a la base de datos del RENIEC. Sin embargo, hoy estos elementos no se utilizan. Urge revertir esta situación, pues su aplicabilidad resulta una estrategia de trabajo que podría ser aplicada en el ámbito de la seguridad ciudadana. Del mismo modo, el recientemente publicitado documento

nacional de identidad electrónico (DNIE) también contiene un chip con información privilegiada, susceptible de lectura tecnológica con equipos de última generación, pero, a diferencia del DNI clásico, consigna información vital, como grupo y factor sanguíneo, alergias, etcétera, para casos de emergencias de salud. Este avance tecnológico para la identificación de personas también se puede aplicar a las diversas modalidades delictivas que afectan actualmente la seguridad ciudadana en el país, y que se señalan a continuación:

1. Los robos y asaltos a domicilios; los robos extorsivos y los robos y hurtos al paso (en lugares que son señalados en el mapeo delictivo y el respectivo Observatorio de Seguridad Ciudadana) utilizando vehículos menores (motos lineales y mototaxis).
2. Los robos (asaltos a mano armada) con la modalidad de “marcas” (a partir de acciones realizadas por los delincuentes en los interiores o exteriores de entidades bancarias, crediticias, etcétera, para, luego, abordar a sus víctimas con la interceptación física).
3. Los delitos contra la libertad individual, como los secuestros (muchos de éstos se planifican desde las cárceles).
4. Las barras bravas (a raíz de espectáculos deportivos públicos).
5. Las pandillas juveniles (barrios, asentamientos humanos, etcétera) y el consumo de drogas y bebidas alcohólicas.
6. Las movilizaciones sociales violentas (marchas, paros, etcétera).
7. Los asaltos a viajeros cuando salen de los aeropuertos y en carreteras del país como pasajeros de buses interprovinciales.
8. El sicariato, con participación de personas que vienen de otros países a cometer sus fechorías; así como extorsiones en construcción civil.

Casi todos los delincuentes, cuando son detenidos, proporcionan nombres falsos o indican no tener documentación alguna, razón por la cual son investigados policialmente, juzgados y sentenciados, y cumplen condena con una identidad que muchas veces no les pertenece. Por tal motivo, se deben tomar en forma oportuna las acciones tendentes a lograr, desde la etapa prejurisdiccional y durante todo el proceso judicial, su plena identificación por medio de sus improntas digitales a través de la homologación biométrica por parte del RENIEC con los datos contenidos en el DNI.

Estas modalidades delictivas pueden y deben ser neutralizadas, lo que exige interiorizar la importancia de la *identificación plena* cuando

es vulnerada en los ámbitos del derecho penal y procesal penal, en el campo de la criminología y la criminalística, a pesar de que se trata de un paso esencial para el esclarecimiento de los hechos delictivos y de cuya falencia se aprovechan los delincuentes para afectar a la comunidad en general, haciendo gala de la famosa teoría del “delincuente invisible”. Las modalidades delictivas que generan zozobra e inseguridad en el país están identificadas; sus *modus operandi* se acrecientan con la burla por los delincuentes de las medidas de control referidas al uso del DNI, desde el momento en que la obligatoriedad de su posesión y presentación ante el requerimiento de la autoridad competente que señala la Ley Orgánica del RENIEC no tiene como contrapartida sanción alguna. Por tanto, es urgente dar aplicabilidad al código de barras y el código bidimensional como instrumentos de identificación personal durante las acciones de control de las autoridades competentes en el contexto de la seguridad ciudadana; obviamente, dentro del marco de la ley y el respeto irrestricto de los derechos humanos de todas las personas.

Reiteramos que constituye un hecho tangible y reconocido que desde hace aproximadamente una década nuestro país viene demostrando un crecimiento y desarrollo sostenidos, como producto –entre otros factores– del modelo económico implementado y mantenido por los últimos gobiernos, a lo que se suma el incremento del precio de nuestros minerales a nivel internacional, lo cual, a su vez, ha posibilitado un incremento en los índices de trabajo directo e indirecto, el fortalecimiento comparativo de nuestra moneda, el incremento del ahorro interno y de las exportaciones de productos tradicionales y otros con valor agregado, así como el aumento del turismo receptivo e interno. En contraposición a estos logros, se han elevado exponencialmente los índices de comisión de ilícitos penales por parte de la delincuencia común y del crimen organizado, así como los niveles de corrupción, en detrimento de la población nacional mayoritaria. Si esto no es debidamente controlado, incidirá negativamente en el riesgo-país, pues se produciría un serio declive de las inversiones y el turismo receptivo, por la carencia de seguridad ciudadana en general, así como del control de índices gubernamentales de corrupción.

Vale mencionar que en las principales ciudades del país, incluida, obviamente, la capital de la república, desde un tiempo atrás se ha incrementado la seguridad privada o particular. Son ejemplos de ello los casos de las entidades bancarias y crediticias, que contratan personal

policial de vacaciones o de franco, con lo que se han reducido al mínimo los robos agravados en esos establecimientos con la modalidad de asalto a mano armada. Esto “ha obligado” a los delincuentes a realizar asaltos en el interior y exterior de esos locales, previo seguimiento de aquellas personas que retiran elevadas sumas de dinero en moneda nacional o extranjera.

Asimismo, se han incrementado exponencialmente los “secuestros al paso” en los que los delincuentes obligan a sus víctimas a retirar ingentes sumas de dinero de cajeros automáticos, y en algunos casos se producen delitos contra la vida, la integridad física y la libertad sexual de las agraviadas. Gracias a las estadísticas publicadas por diversos medios de comunicación social, se tiene conocimiento de que existen bandas criminales que ejecutan actos delictivos cuyo planeamiento y autoría intelectual se realizan en las cárceles de alta seguridad, con el empleo de celulares o a través de las visitas “familiares” que actúan en complicidad.

Todo lo expuesto en los acápites precedentes favorece la impunidad y el incremento de las acciones delincuenciales, ya que la Policía solo puede aprehender a quienes cometen delitos en comisión flagrante o por mandato escrito y motivado del juez competente (a través de la requisitoria); aunque recientemente se ha promulgado una norma que posibilita la retención de una persona por un lapso que no exceda las 4 horas con fines identificatorios.

En ese sentido, a través del diario *La República* se ha tomado conocimiento de que el acceso directo al RENIEC, a Registros Públicos, al Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL) y a la base de datos de procesos judiciales y condenas del Poder Judicial es de extrema importancia para la Policía Nacional en su lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. La base de datos del RENIEC es una herramienta clave para la identificación de criminales de todo tipo, y facilita que las víctimas reconozcan a los agresores o denunciados. La información del RENIEC incluye una fotografía de la persona –que es vital para acelerar las investigaciones policiales y obtener buenos resultados–. Sin embargo, de las 1397 comisarías de todo el país, al menos 6 de cada 10 no cuentan con ninguno de los servicios de información, de acuerdo con el Censo Nacional de Comisarías (CENACOM) al que ha tenido acceso el citado diario. Los policías que combaten el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado, a los traficantes de madera, a los tratantes de personas y

a los terroristas en diferentes partes del país están desprovistos de la importante herramienta que representa el RENIEC. Cuatro de diez comisarías limeñas tienen acceso a la base de datos del RENIEC, pero es muy limitado. Cada dependencia puede hacer, como máximo, hasta 25 búsquedas por día. La cobertura para la investigación, en consecuencia, resulta poco significativa. Nueve de cada 10 comisarías del país (90%) no pueden acceder al SIDPOL, que, se supone, posee información con la que debería contar toda la Policía Nacional. El SIDPOL es de gran utilidad para identificar a los sospechosos con gran rapidez. Igualmente, 8 de cada 10 comisarías cuentan con el servicio de Registros Públicos por Internet. En Lima, ninguna de sus 111 comisarías tiene disponible dicho acceso, de acuerdo con el último Censo Nacional de Comisarias (CENACOM). Sin Registros Públicos se dificultan sensiblemente las investigaciones, sobre todo el robo de vehículos, las estafas, las suplantaciones, las apropiaciones ilícitas, las usurpaciones y otros delitos similares. En la comisaría de Apolo, que cuenta con una moderna infraestructura y está ubicada en el distrito de La Victoria, localidad con alto índice de actos delictivos, los policías deben pagar con su dinero si necesitan información de Registros Públicos.

Lo que ocurre con la base de datos del Poder Judicial es peor. Según información del censo de la Policía Nacional, el 92% de las dependencias policiales no puede recurrir a la información judicial con el propósito de identificar a procesados y sentenciados. Por si esto fuera poco, la Policía tampoco cuenta con un dispositivo que le permita acceder al registro penitenciario, en el que se consigna información relevante sobre internos y expresidarios. Además, no es notificada cuando algún delincuente es liberado por decisión judicial, lo que dificulta el seguimiento de los elementos más peligrosos. En Lima, todas las comisarías pueden obtener información inmediata del Registro de Requisitorias, pero esta situación ideal no se repite en el interior del país, donde el 50% de las comisarías (un total de 658) no dispone de este sistema vital para la identificación de los sospechosos. La falta de conexión con el Registro de Requisitorias es más grave y sorprendente en zonas de intensa actividad de la organización terrorista Sendero Luminoso y de las organizaciones del tráfico ilícito de drogas.

La mayor parte de las 34 comisarías del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) están fuera del sistema de Registro de

Requisitorias. La ausencia de conexión es un gran obstáculo con el que deben lidiar los policías todos los días. Este problema merma hondamente la labor de los agentes contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas. Por otro lado, de acuerdo con versiones oficiales de las comisarías de San Francisco, Sivia y Echarate, entre otras, consultadas por el diario *La República*, éste es el caso de la comisaría de Santa Rosa, ubicada en el distrito de Caballococha, en Loreto, en la frontera con Brasil y Colombia. Esta unidad policial, que lucha contra las drogas, los sicarios del crimen organizado y las traficantes de madera no cuenta con conexión de Internet y, mucho menos, puede revisar información en el RENIEC. *La República* lo comprobó en el mismo lugar. En cambio, las localidades cercanas a Santa Rosa, como la colombiana Leticia y la brasileña Tabatinga, disponen de Internet y de todos los servicios.

Esto se repite en otras áreas donde están presentes los traficantes de drogas. La provincia de San Miguel, ubicada en Cajamarca, es un paso obligado de los cargamentos de drogas que salen del Alto Huallaga con destino a la costa de Lambayeque o Piura, y que continúa a Ecuador. Las comisarías de Niepos, La Florida y Nanchoc, en la provincia de San Miguel, cuya misión es detener el flujo de la cocaína que proviene del Huallaga, están desprovistas de acceso al RENIEC y al Registro de Requisitorias. Para obtener la información de ambos servicios, los oficiales deben llamar por teléfono a la Policía Judicial de Chiclayo. Sin ir muy lejos, las cinco comisarías de Huaral, en el norte chico, en Lima, tampoco están conectadas a la base de datos del RENIEC.

Finalmente, convergen otras causas como la poca competitividad y compromiso de los actores de las acciones a favor de la seguridad ciudadana, la inadecuada estrategia para captar información y ampliar la base de datos de infractores, el desprestigio de la imagen institucional por actos de corrupción, la improductividad en la función pública por parte de los operadores de justicia, y otros riesgos de diverso origen (natural o social) que incrementan la inseguridad ciudadana.

Roles de las diferentes entidades del Estado en seguridad ciudadana

En la dimensión política y técnica observamos un aislamiento de las diferentes entidades de la sociedad respecto de sus roles en la administración del Estado; incluso se llega a pensar que el problema

de la seguridad ciudadana corresponde solo al Ministerio del Interior (MININTER) y, dentro de éste, principalmente a la Policía Nacional, lo cual es erróneo, pues existen en este sector otras entidades a las que corresponde cumplir roles muy importantes que pueden coadyuvar, independientemente de sus responsabilidades específicas, a reducir la inseguridad ciudadana. Lo mismo sucede con otros sectores de la administración pública y hasta en entidades privadas cuya participación sería valiosísima en las acciones a favor de la seguridad ciudadana en la medida en que se integren a un accionar conjunto y con visión unitaria. Se concibe así el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana como una fórmula de sistematización que debe ser mejorada para hacerla funcional y eficiente, con ámbitos de competencia, funciones y responsabilidades bien establecidas, que generen un pacto con todos los sectores, tanto públicos como privados; y, sobre todo, con un soporte presupuestario suficiente y adecuado. En esa línea, se propone un esquema organizativo y articulado como el siguiente:

Poder Judicial

1. Cortes y juzgados

- a) Cumplir los plazos en procesos judiciales.
- b) Desarrollar talleres y seminarios sobre problemática judicial para la comunidad.
- c) Asignar magistrados y apoyar a los juzgados de paz letrados en contacto con comisarías de la PNP, en coordinación con los municipios.
- d) Difundir a la población los contenidos de figuras delictivas de mayor incidencia y sus respectivas penas.
- e) Llevar a cabo seminarios y talleres sobre mecanismos de administración de justicia para los operadores del sector.
- f) Mejorar la calidad y el acceso a los servicios de justicia.
- g) Fortalecer la transparencia, la ética y la lucha contra la corrupción en el sistema de la administración de justicia, y sancionar ejemplarmente a los infractores.
- h) Fortalecer la labor de la Oficina de Control de la Magistratura.
- i) Profesionalizar y fortalecer las capacidades de los operadores del Sistema de Administración de Justicia.
- j) Promover un sistema articulado y fortalecido de política criminal para mejorar la justicia penal.

Poder Legislativo

1. Congreso de la República

- a) Analizar la problemática de la seguridad ciudadana convocando a expertos.
- b) Dictar leyes para la adecuada administración de la problemática de la inseguridad ciudadana.
- c) Promulgar normas legales que incrementen las penas para los delitos calificados o agravados y los cometidos por funcionarios públicos, sin derecho a beneficios penitenciarios.
- d) Promulgar normas que faciliten y protejan la labor de los operadores de la administración de justicia y la sociedad en su conjunto a favor de la seguridad ciudadana.
- e) Evaluar las diferentes situaciones o factores de riesgos diversos para proponer normas legales.

Órganos autónomos

1. Ministerio Público

- a) Ejecutar campañas educativas y de sensibilización en prevención de delitos y faltas penales.
- b) Promover seminarios sobre etapas y procedimientos en el proceso penal con operadores de justicia.
- c) Potenciar la labor de la Oficina de Control Interno del Ministerio Público y aplicar sanciones ejemplares a los infractores.
- d) Descentralizar el servicio médico legal en los juzgados de paz letrados en coordinación con las comisarías.
- e) Realizar seminarios y talleres dirigidos a la población sobre incidencia delictiva de infractores y el rol funcional del Ministerio Público.
- f) Profesionalizar y fortalecer las capacidades de los fiscales y del personal administrativo.

2. Contraloría General de la República

- a) Ejecutar campañas educativas y de sensibilización en relación con la labor de la entidad.
- b) Promover seminarios sobre la misión y funciones de la entidad.
- c) Potenciar la labor de Contraloría para imposiciones de sanciones ejemplares a los infractores.

- d) Potenciar la descentralización de la labor contralora de la entidad a nivel nacional.
- e) Realizar seminarios, talleres u otros eventos para difundir a la opinión pública resultados de la labor funcional.

3. Consejo Nacional de la Magistratura

- a) Ejecutar campañas educativas y de sensibilización con la labor de la entidad.
- b) Promover seminarios sobre la misión y funciones de la entidad.
- c) Potenciar la labor funcional para la imposición de sanciones ejemplares a los infractores.
- d) Seleccionar, nombrar y controlar con eficiencia la labor idónea de los magistrados.
- e) Llevar a cabo seminarios, talleres y otros eventos para difundir a la opinión pública los resultados de la labor funcional.

4. Defensoría del Pueblo

- a) Ejecutar acciones de participación y supervisión de conformidad con el rol como integrante del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).
- b) Capacitar a grupos poblacionales, autoridades políticas, ediles y policiales en el tema de los derechos humanos.
- c) Realizar seminarios y talleres en zonas de mayor incidencia delictiva para crear conciencia ciudadana.
- d) Propiciar la efectiva participación de la población en acciones preventivas de seguridad ciudadana.
- e) Intervenir en el tratamiento oportuno y adecuado de las diferencias y controversias de los conflictos sociales.
- f) Desarrollar campañas para fortalecer la conciencia ciudadana, relacionadas con el irrestricto respeto de la ley y el derecho de las personas a una convivencia pacífica.

5. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

- a) Realizar campañas de información a través de los medios de comunicación sobre aspectos que se desconocen de la propiedad intelectual y que generan conflictos personales que afectan la seguridad ciudadana.
- b) Difundir un ideario para fortalecer la conciencia ciudadana en relación con el reforzamiento de la cultura de la calidad.

- c) Elaborar boletines con el contenido de los procedimientos que debe seguir la comunidad para hacer efectivos los reclamos y superar barreras burocráticas en defensa de los derechos del consumidor.
- d) Desarrollar seminarios y talleres para fomentar la protección de los derechos de los consumidores.

Poder Ejecutivo

1. Gobiernos central, regionales, locales (provinciales y distritales)

- a) Coordinar con la Policía Nacional del Perú programas de extensión educativa de apoyo a la seguridad ciudadana.
- b) Emitir ordenanzas orientadas a velar por la salubridad y tranquilidad públicas.
- c) Optimizar la coordinación con los vecinos y personas jurídicas de su ámbito, con el fin de prevenir conflictos sociales.
- d) Promover alianzas estratégicas con organizaciones internacionales y nacionales.
- e) Coordinar con autoridades del Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú para hacer efectivas las penas de servicio comunitario.
- f) Promover acciones de bienestar y desarrollo vecinal, priorizando zonas críticas proclives a conflictos sociales.
- g) Asumir decididamente el liderazgo de los comités de seguridad ciudadana.
- h) Desarrollar seminarios y talleres diversos: manualidades, forestación, recreación, deportes, etcétera.
- i) Impulsar la legislación sobre seguridad ocupacional.
- j) Difundir permanentemente programas culturales y de promoción de la convivencia pacífica, para reducir la violencia familiar contra los niños, jóvenes y adolescentes.
- k) Desarrollar e incentivar permanentemente programas de concursos, actividades culturales, artísticas y deportivas en los barrios, promoviendo la práctica de la convivencia pacífica a nivel nacional.
- l) Establecer un canal de coordinación e información permanente con la PNP en acciones preventivas de seguridad ciudadana.
- m) Compartir información oportuna con la PNP en el ámbito de la prevención de los conflictos sociales.

- n) Fortalecer las operaciones integradas con la PNP para mejorar la vigilancia y prevención de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana.

2. Ministerio del Interior

2.1 Dirección General de Gobierno Interior

- a) Acopiar, sistematizar y compartir información con la Policía Nacional del Perú en el ámbito de la prevención de conflictos.
- b) Optimizar los niveles de coordinación y comunicación con las autoridades de los sectores público y privado para atender problemas sociales que pueden provocar conflictos.
- c) Desarrollar campañas para fortalecer el civismo y la identidad nacional en su jurisdicción.
- d) Propiciar una mayor participación de las autoridades políticas en los comités de seguridad ciudadana.
- e) Coordinar con la Policía Nacional del Perú y autoridades municipales acciones preventivas de seguridad ciudadana.

2.2 Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior

- a) Propiciar el funcionamiento de un sistema de información para la seguridad ciudadana.
- b) Promover la inteligencia estratégica y táctica en las grandes unidades de la Policía Nacional del Perú para el planeamiento de sus operaciones en seguridad ciudadana.
- c) Intensificar la producción de inteligencia predictiva para detectar posibles conflictos sociales.

2.3 Superintendencia de Migraciones y Naturalización

- a) Optimizar la seguridad de documentos de viaje e identificación.
- b) Mejorar los niveles de coordinación con la PNP para ejecutar operativos contra transgresores de la ley migratoria.
- c) Ampliar la cobertura de registro y control de ingresos y salidas de personas nacionales y extranjeras.

2.4 Superintendencia de Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil

- a) Ampliar la cobertura de sus dependencias en las sedes regionales.
- b) Sensibilizar a las empresas privadas de seguridad para que participen en acciones de seguridad ciudadana en apoyo de la PNP.

- c) Establecer alianzas estratégicas con empresas privadas.
- d) Potenciar los operativos contra la fabricación, comercialización e importación ilícita de productos pirotécnicos.
- e) Desarrollar campañas de control, sensibilización y concientización sobre medidas de seguridad para el uso y tenencia de armas, explosivos y municiones.
- f) Optimizar las acciones de control y monitoreo de los servicios de seguridad que prestan las empresas privadas.
- g) Registrar en el banco de datos información de empresas privadas de vigilancia y registro de armas.

2.5 Policía Nacional del Perú

- a) Difundir su misión y funciones de acuerdo con la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico nacional.
- b) Potenciar la labor de registro y organización de las juntas vecinales, rondas urbanas y rondas rurales a favor de la seguridad ciudadana.
- c) Mantener coordinaciones con sectores públicos y privados nacionales, regionales y locales para adoptar medidas contra la inseguridad ciudadana.
- d) Coordinar con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el empadronamiento de pobladores.
- e) Coparticipar en seminarios y talleres programados en zonas de alta incidencia delictiva sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.
- f) Priorizar la modernización organizacional de la PNP.
- g) Fortalecer el sistema de régimen disciplinario, la lucha contra la corrupción y las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la PNP.
- h) Fortalecer la operatividad de la PNP orientada al eficaz y eficiente servicio al ciudadano a nivel nacional, estableciendo claros indicadores de productividad.
- i) Optimizar el nivel de coordinación con el Ministerio Público, el Gobierno Nacional, Regional y Local, entidades públicas y privadas para reducir los factores que afectan la seguridad ciudadana.
- j) Fortalecer las operaciones policiales en coordinación con otras entidades, mediante el diseño y ejecución de planes-tipo específicos para garantizar una efectiva vigilancia y prevención e investigación de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana.

3. Ministerio de Justicia

- a) Capacitar y difundir aspectos legales y judiciales en derechos y deberes ciudadanos.
- b) Ampliar la cobertura de abogados de oficio en juzgados de paz letrados y otras instancias.
- c) Compartir estadísticas con la PNP sobre ejecución de penas y relación de internos puestos en libertad.
- d) Realizar campañas para denunciar la impunidad de los delitos.
- e) Fortalecer mecanismos de conciliación extrajudicial a nivel nacional.
- f) Impulsar la transferencia de los penales al Instituto Nacional Penitenciario (INPE).
- g) Disponer la asignación de personal del INPE a juzgados de paz letrados para la aplicación de penas.
- h) Llevar a cabo seminarios y talleres para internos y familiares.
- i) Mejorar los programas de reinserción de internos.
- j) Fortalecer procuradurías públicas con profesionales competentes para ejercer la defensa del Estado contra los funcionarios corruptos y corruptores.
- k) Difundir permanentemente la relación de funcionarios públicos sentenciados y cesados de la administración pública por corrupción comprobada.
- l) Propiciar normas legales que incrementen las penas de los delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, sin beneficios penitenciarios.
- m) Crear centros penitenciarios para sentenciados por delitos calificados o agravados en zonas alejadas de las urbes; y, para otro tipo de infractores, establecer centros tecnológicos dotados de medidas de seguridad carcelaria para que cumplan los fines de readaptación, rehabilitación y resocialización.
- n) Promover propuestas de iniciativas legislativas en relación con la problemática de la inseguridad ciudadana.

4. Ministerio de Economía y Finanzas

- a) Ampliar cobertura de programas de incentivos por resultados a comisarías.
- b) Programar fondos presupuestarios para optimizar el monto de las remuneraciones y pensiones de los operadores de justicia, en forma eficiente y equitativa.

- c) Elaborar presupuestos para brigadistas y colaboradores con la seguridad ciudadana.
- d) Promover la normatividad para otorgar recursos adicionales en zonas de conflictos sociales.
- e) Atender el déficit crónico de apertura del presupuesto del MININTER.
- f) Crear un fondo temporal para escuelas regionales de la Policía Nacional del Perú, con aprobación de un crédito suplementario.
- g) Asesorar a órganos del Sistema de Seguridad Ciudadana en el proceso presupuestario.
- h) Aprobar créditos suplementarios para equipamiento y capacitación en seguridad ciudadana.
- i) Realizar seminarios y talleres para la población sobre la adecuada administración de recursos familiares.
- j) Garantizar, mediante la creación de un fondo económico, la asignación de recursos financieros suficientes para el funcionamiento eficiente del SINASEC y demás entidades del Estado comprometidas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

5. Ministerio de Educación

- a) Promover la participación en la “Escuela de Padres”, la educación familiar y para la comunidad en general.
- b) Asesorar a órganos del Sistema de Seguridad Ciudadana en el proceso educativo.
- c) Incrementar programas educativos, deportivos, recreativos y preventivos de reinserción de menores en riesgo.
- d) Coordinar con la PNP programas de autoprotección escolar.
- e) Otorgar becas o estímulos con programas educativos en zonas sociales críticas, con apoyo de la PNP.
- f) Intensificar campañas de alfabetización y cultura de valores con instructores de la PNP y voluntarios.
- g) Incorporar formación cívica y de seguridad ciudadanía en el tema curricular, con la participación de personal de la PNP.
- h) Llevar a cabo seminarios y talleres para la población de zonas de mayor incidencia delictiva sobre hogares.
- i) Promover la práctica de normas morales y éticas y el respeto irrestricto de la ley.

- j) Difundir permanentemente programas culturales y de promoción de la convivencia pacífica.
- k) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

6. Ministerio de Salud

- a) Intensificar campañas contra pandemias, sida, etcétera.
- b) Reforzar campañas contra el uso indebido de drogas y alcohol.
- c) Realizar campañas sobre educación sexual.
- d) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.
- e) Desarrollar programas de capacitación en primeros auxilios.
- f) Impulsar programas de rehabilitación física y de salud mental.
- g) Promover centros educativos y comunidades saludables.
- h) Realizar seminarios y talleres preventivos de salud.
- i) Ampliar la cobertura de campañas de vacunación masiva y prevención de enfermedades.

7. Ministerio de Transportes y Comunicaciones

- a) Optimizar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir.
- b) Autorizar a la PNP el uso de la consulta en línea del Registro Nacional de Vehículos diversos.
- c) Exigir el cumplimiento de procedimientos de entrega de autorizaciones para transporte masivo.
- d) Crear módulos que sirvan de ensayo para los conductores y peatones (parques temáticos).
- e) Mejorar la infraestructura vial y apoyar a la Policía Nacional del Perú para el desbloqueo de vías en conflictos sociales.
- f) Impulsar la legislación sobre seguridad ocupacional.
- g) Generar centros de descanso para conductores y transportistas en carreteras con custodia policial.
- h) Impulsar un mayor control de radios clandestinas generadoras de conflictos.
- i) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.
- j) Realizar seminarios y talleres sobre el Reglamento de Tránsito y Seguridad Vial.

8. Ministerio de la Producción

- a) Promover el apoyo de la empresa privada para desarrollar programas de acción cívica, previsión de conflictos y reinserción social.
- b) Incentivar la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la producción nacional.
- c) Intensificar el control de insumos químicos y residuos industriales.
- d) Llevar a cabo talleres dirigidos a la población en zonas de mayor incidencia delictiva sobre PYME.
- e) Impulsar la legislación sobre seguridad ocupacional.
- f) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

9. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo e Integración

- a) Intensificar campañas de sensibilización para el respeto y apoyo al turista.
- b) Desarrollar programas de promoción del turismo entre operadores de la seguridad ciudadana.
- c) Promover, con la Policía Nacional del Perú, la seguridad tecnológica en los circuitos turísticos.
- d) Elaborar un plan para incorporar a la población que colabore con el turismo en las zonas de mayor incidencia delictiva.
- e) Realizar seminarios y talleres sobre el rol del ciudadano en el turismo nacional y su fomento.
- f) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

10. Ministerio de Relaciones Exteriores

- a) Canalizar la cooperación internacional para programas de proyección social en seguridad ciudadana y defensa del medio ambiente.
- b) Alertar oportunamente sobre hechos internacionales que impliquen riesgo inminente para la seguridad ciudadana en el país.
- c) Promover la capacitación de destacados operadores nacionales de seguridad ciudadana en el extranjero.
- d) Informar de experiencias exitosas de otros países sobre aspectos de seguridad ciudadana.

- e) Informar avances de sistemas y equipamiento tecnológico en seguridad ciudadana en el extranjero.
- f) Fomentar alianzas estratégicas con organismos internacionales con reconocido éxito en acciones de seguridad ciudadana.
- g) Llevar a cabo seminarios y talleres sobre el rol de los consulados del Perú en el extranjero a favor de ciudadanos peruanos, así como contribuir a la difusión de la imagen del país en el mundo.

11. Ministerio de Agricultura

- a) Promover la creación de granjas-talleres y la capacitación agrícola para programas de reinserción social.
- b) Intensificar las acciones de control a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), para contrarrestar la tala ilegal y otras actividades que contravienen la ley.
- c) Diseñar mecanismos para una gestión ambiental integrada y solucionar conflictos sobre el aprovechamiento del agua en actividades agropecuarias.
- d) Optimizar los niveles de coordinación y comunicación entre actores de la producción agraria para prevenir conflictos sociales.
- e) Implementar programas de arborización y reforestación.
- f) Realizar seminarios y talleres para la población en riesgo con la creación de granjas y huertos.
- g) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

12. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

- a) Alertar a la Policía Nacional del Perú sobre potenciales medidas de fuerza de gremios en conflicto.
- b) Potenciar programas sociales como “A Trabajar Urbano”.
- c) Intensificar el trabajo de las mesas de concertación laboral y del Consejo Nacional del Trabajo.
- d) Extender los programas de apoyo al empleo.
- e) Llevar a cabo seminarios y talleres sobre derechos y deberes del trabajador.
- f) Impulsar la legislación sobre seguridad ocupacional.
- g) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

13. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

- a) Identificar sectores de la población para priorizar acciones de mejora de la calidad de vida.
- b) Impulsar campañas orientadas a que la población tome conciencia del ejercicio de sus derechos ciudadanos.
- c) Diseñar estrategias para la adecuada difusión de información relacionada con la identificación de oportunidades y desarrollo de capacidades de los integrantes de la comunidad de mayor pobreza.
- d) Fomentar el desarrollo de programas sociales específicos orientados a superar las vulnerabilidades de sectores de la población en riesgo, en coordinación con otros sectores gubernamentales y la PNP.
- e) Desarrollar seminarios y talleres para potenciar la capacitación de la población en estado de pobreza, con el fin de neutralizar la marginación y discriminación sociales.
- f) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

14. Ministerio de Defensa

- a) Fortalecer la cooperación con la PNP, proporcionando la inteligencia que procese los hechos que afectan la seguridad ciudadana.
- b) Colaborar con los operadores de seguridad en los programas de acción cívica y proyección social en zonas de fronteras para fortalecer el civismo nacional.
- c) Realizar seminarios y talleres sobre el rol de las Fuerzas Armadas con la intensificación de programas de visitas a instalaciones militares.

15. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- a) Apoyar programas sociales diversos como “A Trabajar Rural”.
- b) Promover programas de orientación y reinserción para menores en riesgo.
- c) Desarrollar cursos de capacitación para operadores de seguridad ciudadana.
- d) Potenciar y ampliar centros de atención a víctimas de violencia familiar y menores en riesgo.

- e) Organizar seminarios y talleres dirigidos al desarrollo de programas de orientación y prevención de la violencia familiar.
- f) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

16. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

- a) Promover programas de ampliación de servicios básicos en viviendas de zonas urbanas y rurales.
- b) Fomentar la conciencia de seguridad en la construcción de edificaciones.
- c) Promover talleres de capacitación laboral en el sector Vivienda y Construcción como programas de reinserción social.
- d) Realizar seminarios y talleres sobre medidas de seguridad en viviendas.
- e) Impulsar la legislación sobre seguridad ocupacional.
- f) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

17. Ministerio de Energía y Minas

- a) Fomentar la seguridad en el comercio y transporte de material o residuos radiactivos.
- b) Establecer mecanismos preventivos de conflictos entre empresas mineras energéticas y la población.
- c) Propender al fomento del apoyo del empresariado minero para favorecer obras sociales en la población.
- d) Controlar el impacto ambiental negativo en la explotación de yacimientos (relaves) de minería informal.
- e) Llevar a cabo seminarios y talleres sobre defensa de la contaminación ambiental y riesgos de la minería informal.
- f) Impulsar la legislación sobre seguridad ocupacional.
- g) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

18. Ministerio del Ambiente

- a) Identificar y proteger a la población en zonas de riesgo en el tema del medio ambiente y la ecología a nivel nacional.
- b) Fomentar campañas educativas para la comunidad nacional sobre medidas de protección del medio ambiente y la ecología.

- c) Fomentar el desarrollo de seminarios y talleres para informar a la población de las amenazas existentes contra el medio ambiente y la ecología, así como sobre sus efectos en la vida y seguridad de las personas.
- d) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

Organismos públicos descentralizados

1. Instituto Peruano del Deporte

- a) Desarrollar campañas motivacionales que promuevan la práctica del deporte en todas sus disciplinas.
- b) Promover la construcción de complejos deportivos en zonas de menor desarrollo.
- c) Desarrollar programas de capacitación para promotores deportivos de la PNP, y fomentar la concesión de becas a deportistas destacados.
- d) Implementar, desarrollar y potenciar programas deportivos y recreativos a nivel nacional, en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- e) Realizar seminarios y talleres con la población en riesgo sobre la importancia del deporte en el desarrollo humano.
- f) Apoyar las acciones cívicas en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

2. Instituto de Defensa Civil

- a) Fomentar la conciencia de seguridad en la población.
- b) Organizar simulacros permanentemente e informar a la comunidad sobre las acciones preventivas que deben adoptarse.
- c) Incentivar la participación proactiva de las autoridades nacionales, regionales y locales sobre seguridad de la población.
- d) Prestar auxilio y apoyo a los damnificados de siniestros.
- e) Llevar a cabo seminarios y talleres para la población sobre diversos temas de defensa civil.

Otras entidades de la sociedad

1. Consejo Nacional de Prensa

- a) Fomentar en sus agremiados el sentido de la repercusión de las noticias y el impacto social en la conciencia de seguridad ciudadana, y el respeto a la dignidad de las personas.

- b) Educar a la ciudadanía difundiendo mecanismos de autoprotección y prevención sobre temas de seguridad ciudadana.
- c) Incentivar la participación proactiva de la población en acciones de seguridad ciudadana.
- d) Impulsar la adopción de mecanismos que coadyuven a la protección de la identidad de agraviados y testigos de hechos delictivos con el fin de evitar represalias contra éstos.
- e) Adoptar mecanismos de autorregulación en la difusión de noticias con alto contenido de violencia, sexual y otros que afectan la salud y la moral públicas por lesionar principios y valores individuales y colectivos.
- f) Realizar seminarios y talleres sobre rol social de la prensa objetiva y veraz en la transmisión ponderada de noticias.

2. Sociedad en general (organizar y participar en seminarios y talleres sobre seguridad ciudadana)

- a) *Boys scouts*.
- b) Bomberos.
- c) Colegios profesionales.
- d) Fundaciones, asociaciones y clubes departamentales y provinciales.
- e) Organismos comunales diversos.
- f) Iglesias, sin distinciones de credo religioso.
- g) Instituciones educativas, culturales y deportivas.
- h) Organismos no gubernamentales.
- i) Universidades públicas y privadas.
- j) Empresas privadas.

Diálogo

- **Inocencia:** ¿Saben? Los políticos y las autoridades no previenen los problemas y conflictos sociales; saben que existen y le dan vueltas al tema, pero no lo resuelven.
- **Inocencia:** Tienes razón, Inocencia; quieren actuar solo cuando los conflictos se desbordan.
- **Próspero:** En eso tienen razón: falta el liderazgo de las autoridades para lograr comunicarse con las partes en conflicto antes de que los problemas sociales se desborden.

- **Próspera:** Si actuaran antes no nos veríamos afectados con los paros, huelgas, bloqueos de carreteras, etcétera.
- **Malulo:** Yo tengo amigos que se aprovechan del caos para hacer de las suyas, justamente porque todo es un desorden.
- **Malula:** Oye, Malulo, ni se te ocurra dar los nombres de nuestros amigos que aprovechan de este desorden para saquear y robar.
- **Próspero:** ¡Ay, Dios!, ¿cuándo cambiarán ustedes? ¡Por eso el Perú está como está!
- **Próspera:** Lo que pasa es que debemos corregir todo el desorden que provoca esta situación.
- **Inocencia:** ¿Y cómo se podría hacer?
- **Próspero:** Primero, todas las autoridades deben cumplir con su deber, con acciones a favor de la seguridad ciudadana, independientemente de su función específica.
- **Próspera:** Para ello, en el plan que debe formular el gobierno deben estar claramente señaladas cuáles son estas funciones y sancionar su incumplimiento.
- **Malulo:** Eso es bien difícil; por eso mis amigos que salen a robar a las residencias lo hacen con toda libertad, porque saben que las medidas de las autoridades no son efectivas, y ellos siempre se mantienen en el anonimato.
- **Malula:** Tiene razón Malulo: el Estado ni siquiera es capaz de descubrir a quienes cometen delitos; no pueden identificarlos, y por eso están libres.
- **Próspero:** Pero eso pronto se acabará, porque las autoridades se han percatado de que los datos que tiene el DNI podrán ser utilizados para jaquear a los que infringen la ley.
- **Malulo:** Todos los gobiernos de turno y algunos políticos siempre han hablado de que el problema de la seguridad ciudadana es que hay que reformar, reorganizar, refundar la Policía; ¿y qué han hecho con estos argumentos?: solo debilitar a la Policía.
- **Próspero:** Caramba, Malulo, qué bien hablas pese a tus actitudes negativas. Tienes mucha razón: el problema no es reformar, reorganizar, refundar la Policía, como siempre han planteado algunos malos políticos; de lo que se trata es de educar a la población para que conozca sus derechos y obligaciones.
- **Próspera:** Y que también se respeten las leyes y a sus autoridades, y se les exija que cumplan sus funciones. Para esto, definitivamente,

deben contar con el apoyo de los ciudadanos, ya que la seguridad ciudadana es compromiso de todos y no solo de la Policía.

- **Próspero:** Está muy bien lo que has dicho, Próspera, ya que la Policía solamente tiene que ver con los delitos y faltas, y corresponde a las demás autoridades ver los aspectos no delictivos de la inseguridad ciudadana.
- **Próspera:** Pero la seguridad no solo es delito, sino que comprende otras cosas que no tienen que ver con las cárceles.
- **Inocencia:** Hablando de cárceles, ¿sabes que Malulo estuvo en la cárcel?
- **Inocencia:** Lo que sucede en las cárceles es terrible: hay violaciones, violencia física y psicológica. No se lo deseo a nadie. Me dio mucha pena Malulo: la cárcel es terrible, tierra de nadie.
- **Inocencia:** Malulo tenía que pagar por su delito. Gracias a Dios, y a su propio esfuerzo, ahora ya está rehabilitado.
- **Próspero:** Es cierto; dice el dicho: “el que la hace la paga”; ojalá que algún día nuestras cárceles puedan rehabilitar y readaptar a los presos; eso no pasa con la mayoría ahora.
- **Inocencia:** No pasa porque en las cárceles la mayoría de presos solo piensa en cómo fugar. Eso no sucedería si se les dieran trabajos que le permitieran obtener algún dinerito para mantener a sus familias, que han quedado en el desamparo.
- **Próspero:** Estuve conversando el otro día con un amigo que me decía que como están las cosas en las cárceles, no se podría llegar a nada bueno; pero que sería conveniente, como pasa en otros países, que se construyan centros tecnológicos que agrupen las diferentes disciplinas y oficios.
- **Próspera:** Claro, y solo cuando tengamos toda esa infraestructura dotarlas de medidas de seguridad como si fueran cárceles. La capacitación a los presos puede ser una alternativa diferente de rehabilitación.
- **Inocencia:** Qué buena idea. Así los presos ocuparían su tiempo, obtendrían ingresos económicos, se les podría reducir el tiempo de prisión, los familiares podrían también formar parte de la comercialización de lo que producen en la comunidad.
- **Próspera:** Los empresarios tendrían una mano de obra barata y cautiva para sus actividades; finalmente, todos ganarían.
- **Inocencia:** Me parece interesante la idea; por qué no se la entregamos a las autoridades que tienen la responsabilidad de enfrentar estos problemas.

- **Próspero:** Para eso justamente debemos organizarnos en la comunidad, para participar activamente en la adecuada administración estatal de estos problemas.
- **Inocencio:** ¿El Estado?
- **Próspero:** Sí; el Estado somos todos nosotros, no solo las autoridades. A mí me enseñaron que el Estado tiene tres componentes: el territorio, la población y el poder político.
- **Inocencio:** O sea, Estado y Gobierno no son lo mismo.
- **Próspero:** Exactamente, Inocencio: el Gobierno representa al Estado, pero no lo es todo.
- **Inocencio:** A veces me da la impresión de que ni las mismas autoridades tienen claros los conceptos contenidos en la legislación, que debería redactarse de una manera tal que todos puedan entenderla, y no solo los jueces y abogados.
- **Próspera:** Qué bueno que conversemos de todo esto; y, sobre todo, que pensemos en organizarnos para hacer llegar nuestras inquietudes a los gobernantes, que a veces no conocen las verdaderas necesidades del país, por falta de comunicación con la población que todos nosotros representamos.
- **Inocencia:** Muy bien, así podremos exigir que dicten normas y ejecuten acciones que realmente constituyan el cambio que todos merecemos.
- **Próspera:** Sí, que se den leyes apropiadas que permitan el logro del bienestar y desarrollo de toda la sociedad, porque todos los que vivimos en la sociedad peruana debemos participar de este cambio.
- **Inocencio:** Aunque éste no es solo un problema de dar leyes, que a veces ni siquiera se cumplen, sino de un cambio de mentalidad de todos los peruanos.
- **Próspero:** Claro; las leyes, por sí solas, no son suficientes. Los que tenemos que cambiar en forma positiva somos todos nosotros: nuestra manera de pensar, de sentir, de hacer las cosas.
- **Próspera:** Exacto; por eso debemos pensar y sentir que tenemos un rol que cumplir en la seguridad ciudadana. Todos debemos participar: gobernantes y gobernados, entidades públicas y privadas; así atacaremos no solo las consecuencias de la inseguridad, sino también sus causas.
- **Inocencia:** ¿Y cómo lo haremos?
- **Próspero:** Hay que participar todos, porque vemos que los resultados en la lucha contra los factores de la inseguridad no son halagadores.

- **Inocencio:** ¿Pero cómo?
- **Próspero:** La lucha contra el mal no debe ser desarticulada e ineficaz, como hasta ahora. Me han contado que existe una propuesta de Plan de Seguridad Ciudadana para proteger a los vecinos.
- **Inocencia:** ¿Cómo es eso?
- **Próspero:** Me dijeron que era necesario identificar las fallas del sistema de seguridad ciudadana y fomentar la participación de la ciudadanía a través de la puesta en marcha de un Observatorio de Seguridad Ciudadana Distrital que después se replicaría en otras provincias, regiones y, por último, a nivel del Gobierno Central.
- **Inocencio:** ¡Qué buena idea!
- **Próspero:** Me dicen que para tener éxito en la lucha contra los males sociales tenemos que contar con información cierta y específica sobre la identidad de las personas que cometen estas infracciones.
- **Próspera:** Es cierto, ya que el tener más policías y más patrulleros es bueno, pero no suficiente; también deben participar todas las autoridades de todos los sectores y la comunidad organizada.
- **Inocencia:** ¿Has visto, Próspera, las noticias sobre cómo se ha incrementado la inseguridad ciudadana?
- **Próspera:** Sí. Yo y mi familia estamos muy preocupados; mis hijos ya no pueden salir a la calle, porque existen muchos riesgos.
- **Inocencia:** ¿Qué podemos hacer?
- **Próspero:** Lo primero que debemos hacer es poner al descubierto las fechorías de tantos delincuentes que hay en este barrio, y que todos sabemos que salen a robar fuera del distrito y no les pasa nada.
- **Inocencia:** Efectivamente, todos en el barrio sabemos quiénes son las personas de mal vivir, las que realizan los robos y asaltos los días de la semana, y, después, cómo terminan los fines de semana festejando sus fechorías.
- **Inocencio:** Así es; todos sabemos quién roba, dónde esconden lo robado, dónde lo venden, incluso con horas, días, fechas y lugares; pero aquí no pasa nada.
- **Próspero:** Lo que ocurre es que debemos ayudar a las autoridades con la información que conocemos; pero, además, debe haber una estrategia efectiva que comience con poner contra la pared a los delincuentes.
- **Inocencia:** Es verdad; y nosotros, que vivimos en el barrio, sabemos quiénes son los malos elementos.

- **Próspera:** Y nos quedamos con esa información; por eso estos facinerosos continúan con sus fechorías.
- **Inocencio:** Es que si los delatamos nos meteremos en problemas.
- **Próspero:** Justamente, las autoridades han encontrado un mecanismo de participación que no nos genere riesgos.
- **Inocencia:** Eso está bien; entonces allí sí participaremos y daremos un golpe certero a los delincuentes.
- **Inocencio:** ¿Pero cómo?
- **Próspero:** Hay que romper ese famoso mito del “delincuente invisible”, porque los infractores de la ley son tan humanos como nosotros. Lo que sucede es que no estamos utilizando la cabeza.
- **Inocencia:** Mi esposo, Inocencio, tiene razón, pero cómo lo haríamos.
- **Próspero:** Fácil: hay que jaquear a los delincuentes con procedimientos tecnológicos que permiten su plena identificación. Yo me he enterado de que, por ejemplo, nuestro DNI tiene información codificada en barras que no se está utilizando para estos fines, y eso lo saben los delincuentes.
- **Próspera:** Próspero tiene razón, porque cuando a mí me piden el DNI solo ven mi foto y mis nombres. Si se utilizara la tecnología que se usa en los supermercados para identificar los productos que se venden solamente a través del código de barras, el asunto de la identificación estaría superado.
- **Próspero:** Sí, y con estos aparatitos decodificadores para los delincuentes sería más difícil actuar con impunidad, porque perderían el anonimato. Sé que si se aplicara este procedimiento los “ratoncitos” caerían uno tras otro.
- **Próspera:** Aparte de que también se utilizarían aparatos para detectar las impresiones o huellas dactilares de las manos de las personas intervenidas.
- **Inocencio:** La ciencia ha avanzado mucho; me dicen que incluso podría utilizarse el adn como forma de identificación.
- **Próspero:** Me parece interesante.
- **Próspera:** Igualmente, creo que de manera simultánea debería dictarse una norma clara que obligue a todas las personas a portar su DNI para poner en jaque a los delincuentes; lo que pasa es que a aquéllos que no lo usan no les pasa nada.
- **Próspero:** Eso hay que revertirlo. Creo que han formulado una propuesta legislativa para dar sustento a la aplicación de este

procedimiento, que es muy necesario. Ojalá que lo aprueben pronto en el Congreso, porque la información ya está insertada en el DNI, de modo que no hay que hacer mayor gasto.

- **Inocencio:** Eso está bueno, así da gusto trabajar. Yo propongo organizarnos para ejecutar nuestra labor en equipo; solo así garantizaremos resultados.
- **Próspero:** Gracias, Inocencio. Ésa es la forma de actuar, porque me he informado de que en la medida en que la lucha contra los riesgos de seguridad sea aislada, desarticulada, descoordinada, no se podrá obtener resultados.
- **Próspera:** Pero un amigo me ha contado que justamente para evitar estas situaciones que dificultan la labor de las autoridades contra la seguridad ciudadana, se está planteando la conveniencia de instalar un Observatorio de Seguridad Ciudadana Distrital, donde se centralice toda la información sobre riesgos diversos para la localidad.
- **Inocencia:** No me digas, amiga; eso está muy bien. Entonces, ya estamos aterrizando a algo concreto, porque hasta ahora todo estaba restringido a compras de patrulleros y equipos de comunicaciones. Eso es más de lo mismo, y no es suficiente si no hay una estrategia.
- **Próspera:** Y nosotros ayudaremos al Observatorio porque, como buenos chismosos que son en el barrio, sabemos la vida y milagros de todas las personas. Y si estas personas se están dedicando a hacer algo malo, hay que darles su “estate quieto”.
- **Próspero:** Tengo entendido que la propuesta del Observatorio está bien estudiada y que éste articulará la labor de todos los involucrados, lo que nos permitirá dar golpes certeros a la delincuencia y todo riesgo de inseguridad.
- **Inocencio:** Por otro lado, este trabajo contra la inseguridad es labor de profesionales y técnicos en la materia. Esto no se puede improvisar, porque tiene grandes costos sociales cuando hay injerencia de otro tipo.
- **Próspera:** Tienes razón, Inocencio; creo que vamos por buen camino. El otro día fui a una conferencia sobre el problema de la seguridad ciudadana y escuché un planteamiento de un policía en retiro.
- **Próspero:** Es justamente el personal policial en retiro, de los cuales algunos se han ido a sus casas, el que tiene gran experiencia en este problema.

- **Próspera:** Buena idea; y se les puede aprovechar, porque requerirían una pequeña actualización y punto. Además, ahora la ley los autoriza a participar y no renunciar a sus pensiones, lo que me parece algo muy justo y necesario.
- **Inocencia:** Claro: los necesitamos para asegurar el logro de resultados, que hasta ahora no se ha dado.
- **Próspero:** Vamos a pedir que nos informen acerca de esta estrategia contra la inseguridad utilizando los observatorios, que me parecen una buena idea.
- **Próspera:** Ah, y también hay que tomar en cuenta los roles que deben cumplir las diferentes entidades del Estado en seguridad ciudadana, aparte de su tarea o misión ya detalladas en el Plan de Seguridad Ciudadana.

Reflexión

Del diálogo descrito se colige que el factor político, técnico y profesional presente en la problemática de la inseguridad ciudadana exige, para la obtención de resultados eficaces, replantear los mecanismos con el apoyo de la tecnología moderna, que posibilita la neutralización de las situaciones de riesgos. Demanda además, y sobre todo, reglas claras de participación de toda la estructura de la administración pública, así como de los otros componentes del Estado.

3. Dimensión social-cultural-educativa-ambiental

Las condiciones de pobreza, exclusión, inequidad y marginalidad que padecen amplios sectores de la sociedad se traducen en el debilitamiento del país y en una crisis de valores y modelos, lo que constituye un campo fértil para la delincuencia. Entre otras, son causas de esta situación los hogares disfuncionales que generan violencia familiar de expresiones diversas, como crisis de valores en sus miembros, sea por falta de formación o por pérdida sistemática de ellos por efecto de la presión social o por necesidades urgentes no atendidas. Los hogares disfuncionales favorecen la desviación de conductas juveniles; por ejemplo, si ambos progenitores deben trabajar, cuando llegan al hogar ya no pueden ejercer ninguna influencia positiva; esos niños y jóvenes crecen expuestos a las malas influencias y a las oportunidades de obrar

incorrectamente. Se considera también hogar disfuncional a aquél en el que, no obstante la presencia o no ausencia de uno o de los dos padres, éstos no garantizan ser buenos referentes en el hogar; lejos de ayudar a la buena educación de los hijos, acrecientan las deficiencias del modelo educativo, sobre todo en lo relacionado con la débil formación de valores y la desinformación sobre cómo generar oportunidades laborales, por falencia de ejemplos positivos.

La escasez de liderazgo proactivo y la pérdida de valores facilitan la proclividad criminal y contribuyen a la labor delincencial. Las personas sin valores se dan cuenta de que con estos actos delictivos se pueden lograr satisfacciones inmediatas que no se obtienen fácilmente con un trabajo honrado. El creciente descrédito de las instituciones –justificado o no–, en particular de la Policía y otras organizaciones cuya función es cautelar el orden interno, la seguridad, la adecuada administración de justicia y el ejercicio de los valores, es un factor que favorece la tendencia criminal.

No se evidencia un compromiso entre el Gobierno y la sociedad. Sus instituciones son vistas como corruptas. Así pasa con el gobierno en sus diferentes niveles (Nacional, Regional y Local), con las instituciones en las que actúan los operadores de justicia en las instancias policiales (Ministerio Público, Poder Judicial, régimen penitenciario, entre otras), con el Congreso de la República y el Ministerio de Justicia. Es más: esta percepción alcanza también a entidades y representaciones vecinales y territoriales.

Esta situación se produce por la poca presencia del Estado en el territorio nacional, tanto en las ciudades como en las áreas rurales. A ello se suma la escasez de políticas y estrategias de acercamiento y escucha de las necesidades sociales, la débil identificación de la población con el Estado peruano (por ejemplo, no se protege la pluriculturalidad) y la labor de ciertos medios de comunicación que difunden una imagen negativa de nuestra realidad, con exagerados enfoques violentistas o sensacionalistas.

La falta de participación ciudadana, consecuencia de la nula o inadecuada coordinación y acción entre las organizaciones comunales y las autoridades, obedece, en parte, a la insuficiencia de espacios de encuentro y coordinación de los miembros de la sociedad con el

Estado, que, a su vez, carece de adecuados canales de comunicación que sean reservados, confiables, respetuosos y efectivos. Todo ello genera desencuentro y exacerbación de los conflictos.

La pobreza, la exclusión, los vicios, la violencia y las condiciones sociales de inseguridad no se combaten por esa falta de confianza y esa ausencia del Estado, por la mala actitud de muchas autoridades y, finalmente, por el miedo de la sociedad a organizarse para derrotar a la delincuencia. Las acciones del Estado han perdido credibilidad. Se carece de una formación en valores, porque no hay una educación que promueva la conciencia y la sensibilidad, así como no se tiene el convencimiento de que una forma eficaz para derrotar a la delincuencia es la acción coordinada del binomio gobierno-sociedad.

Las sociedades experimentan cambios en el tiempo, que responden a la presencia de personajes que, con ciertos atributos, se convierten en guías del desarrollo de sus propias comunidades. Esta cualidad, irremplazable, se denomina “liderazgo”. Una sociedad sin líderes ve recortadas sus posibilidades de cambio en sus estructuras sociales. Y cuando aludimos al liderazgo no nos estamos refiriendo solo al gubernamental, sino también al comunal.

En este sentido, el Gobierno Central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales (provinciales y distritales) deben sustentar su administración en el descubrimiento, incorporación y fortalecimiento de aquellas personas de la comunidad que, por sus perfiles personales y profesionales, se convierten, en los hechos, en verdaderos líderes a quienes se debe convocar y apoyar con una política gubernamental que encamine hacia el logro de metas y objetivos comunitarios. Las acciones gubernamentales descuidan, como política, la identificación de estos personajes, que gozan del apoyo de los ciudadanos del lugar donde viven, y cuya conducción garantizaría el éxito de las tareas por emprender a favor de esa comunidad.

Potenciales líderes que viven en la comunidad deben ser incorporados a la labor gubernamental con aquéllos que gocen de la ascendencia y respeto del vecindario y que tienen la capacidad de generar propuestas de su propia comunidad. Ésta sería una mejor manera de garantizar la identificación y defensa de las disposiciones que emiten las autoridades y la defensa de obras realizadas en un clima de gobernabilidad.

Por otro lado, la vida en sociedad tiende siempre a ser alterada por la existencia de una serie de situaciones generadoras de tensión y conflicto y que últimamente se han acrecentado, hasta el extremo de producir zozobra e intranquilidad en los lugares donde se presentan. Esto ocurre con algunos gremios como el que aglutina a los choferes de taxis o mototaxis, construcción civil, ambulantes, Programa del Vaso de Leche, Programa de Regulación de Rutas, etcétera. Es preciso que convirtamos a estas comunidades en materia de registro y adecuada administración, porque a veces generan actos de violencia pública que afectan la seguridad ciudadana.

Por último, reconocemos la importancia de la información estadística para medir situaciones o problemas sociales y su incidencia en la toma de decisiones gubernamentales; sin embargo, por tratarse de una técnica muy especial y de difícil entendimiento por los miembros de la comunidad, es menester que se diseñen, desarrollen y apliquen, siguiendo criterios profesionales, pautas técnicas para evitar distorsiones u otra situación en la que no se puede descartar que existan sesgos que no contribuyan a conocer las circunstancias que verdaderamente afectan la seguridad ciudadana.

Es conveniente evitar la difusión de este tipo de estadística que interpreta distorsionadamente una realidad y desorienta a la opinión pública. Con tal fin, sería importantísimo contar con una entidad nacional que sustente sus apreciaciones en información real, cierta y comprobable, a través de mecanismos como el sugerido, es decir, el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana de los delitos y acciones violentas y de cualquier otra información sobre hechos que afectan la seguridad ciudadana (delictivos y no delictivos). Este Observatorio debe también eliminar la denominada “cifra oculta”, que es aquella que no registra la incidencia real de los hechos, debido a que los agraviados no los denuncian ante las autoridades competentes porque no confían en la eficacia de su labor, porque piensan que será una pérdida de tiempo y recursos, dado que el porcentaje de esclarecimiento es muy bajo, o sencillamente porque no quieren correr riesgos de represalias o amenazas por los autores de los delitos.

Nuestra sociedad acusa actualmente una serie de males que están complicando su manejo. Tenemos ante nosotros un escenario de violencia social con diversas manifestaciones que son el producto de

años de fricciones y confrontaciones colectivas a nivel gubernamental y comunal. Incluso, alguien ha calificado el Perú como un escenario en el que convergen culturas múltiples, cada cual con sus esquemas propios, pero a la vez enfrentados entre sí. Nuestro país es un mosaico pluricultural, y cada cultura tiene sus características propias en materia de costumbres, ideas, idiosincrasias, religiones, etcétera. Ningún gobierno ha sabido administrar esta característica de modo que se garantice la igualdad, la inclusión y la integración real entre ellas. Los complejos personales fluyen sin llamarlos, y se encuentra una diferencia sustancial entre los hombres, y así el menos “cholo” “cholea” y desprecia al más cholo, el menos negro negrea y menosprecia al más negro, el más blanco minimiza al menos blanco. Y así, sin mayores argumentos, surgen criterios diferenciales que nos convierten en una sociedad de complejos y acomplexados.

Además, hay que contemplar que el Perú vivió por más de una década un fenómeno de violencia social sin parangón en la historia nacional. Los actos violentos publicados por los medios de prensa eran cosa de todos los días, e impactaron en las conciencias de las personas hasta generar trastornos en las conductas sociales. Sin embargo, el Estado no atendió la situación suficientemente, lo que ha dejado secuelas como la inseguridad ciudadana que ahora, de alguna manera, todos sufrimos.

Se observa, asimismo, la influencia de la tecnología moderna, con el uso de la Internet y las redes sociales. Muchas veces esto se hace sin control, y los niños y jóvenes tienen acceso a contenidos inciertos y preocupantes para su salud psicológica. Allí pueden ser bombardeados por la violencia social y la pornografía, que generan estigmas difíciles de revertir, sobre todo cuando no hay un seguimiento social de este pernicioso proceder.

Cuando una persona padece algún malestar físico, recurre al médico para que le resuelva el problema de salud; pero ¿qué sucede cuando los síntomas no son físicos ni pueden ser percibidos tan fácilmente y, por el contrario, van minando la conciencia y la salud mental de la persona afectada, convirtiéndola en un peligro latente que muchas veces logramos descubrir muy tarde, cuando los efectos de este mal ya se manifestaron? Esto no involucra solo al ciudadano de a pie, sino también a aquellas personas que, como los operadores de justicia, se ven bombardeados todos los días por hechos extremadamente crudos

y violentos que afectan su salud psicológica y que se convierten en detonadores sociales que se grafican en resultados nefastos para la administración de la convivencia pacífica en la comunidad.

En este sentido alcanza una gran relevancia que el actual Congreso de la República esté evaluando una iniciativa legislativa dirigida a abordar esta temática tan apremiante para la salud moral, espiritual y psicológica de los ciudadanos, planteando un Proyecto de Ley de Prevención de la Salud Psicológica para disminuir la inseguridad ciudadana en una sociedad que ahora se califica como anómica, “donde lo bueno es malo y lo malo es bueno”.

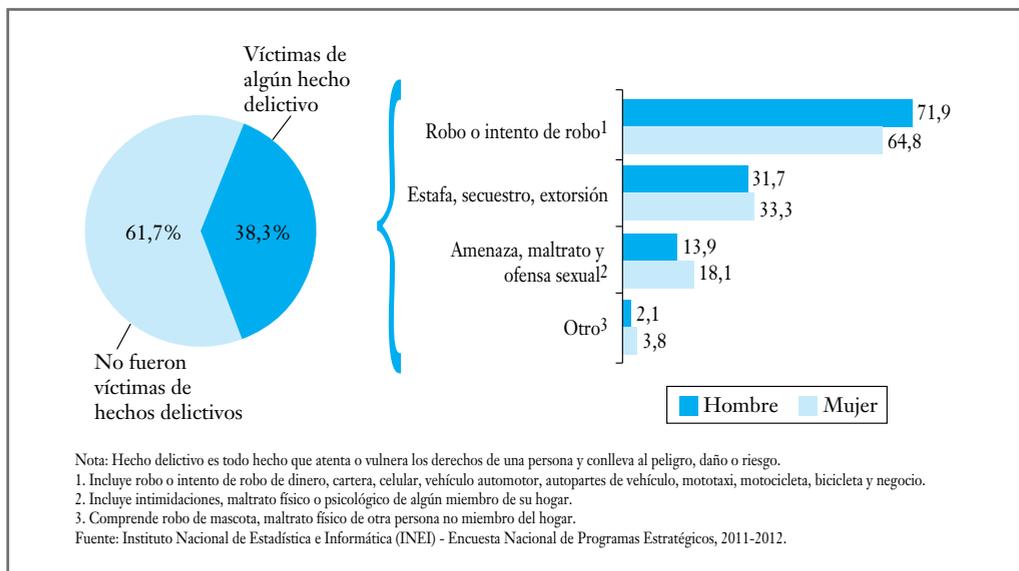
A marzo del 2013, la población peruana alcanzó los 30 135 865 habitantes, distribuidos en 1 285 216 km² y una extensión de costas de 2414 km. El número de policías era de 103 666 efectivos (uno por cada 290 personas). El país cuenta con una gran variedad de climas, flora y fauna; se habla sobre todo español, pero también otras lenguas y dialectos. En él se registra además una gran variedad de costumbres, idiosincrasias, creencias, etcétera. Todas éstas son situaciones que complican el manejo de la seguridad. En este escenario, el índice policías/población es relativo, y no puede constituir una fórmula rígida; es preciso, entonces, tomar en cuenta otros factores sociales, económicos, culturales, etcétera, y, en ellos, el influjo de la tecnología moderna.

El gráfico 4 ofrece información sobre diferentes hechos delictivos, incluyendo la violencia contra la mujer.

Diálogo

- **Próspera:** Hola, Inocencia, ¿cómo estás? He venido a visitarte con mi esposo, Próspero.
- **Inocencia:** Qué bien, Próspera. ¿De qué vamos a charlar ahora?
- **Próspera:** De las condiciones de pobreza, hogares disfuncionales, violencia familiar, las barras bravas, la delincuencia y el pandillaje juveniles, la falta de inclusión social y de oportunidades, la crisis de valores y modelos en la sociedad peruana.
- **Próspero:** Y ése es el caldo de cultivo para que nuestra juventud sea captada por la delincuencia organizada y se involucre en delitos violentos, entre ellos el sicariato.

Gráfico 4
Víctimas de hechos delictivos



- **Inocencia:** ¿Qué es lo que está pasando? Debemos corregir todo esto.
- **Próspera:** Tienes mucha razón, Inocencia: los valores se han ido desgastando.
- **Inocencia:** Eso no es nada, Próspera. Cuando mis hijos llegan a la casa, me dicen: “Hola, mamá, ¿mi comida?”, y me preguntan quién los ha llamado. Ni siquiera recibo un abrazo y un beso amoroso de ellos. Ni conversan conmigo para decirme cómo les ha ido en el colegio o la universidad.
- **Inocencia:** (Risas.) ¡El colmo! Me piden ropa de marca para irse de fiesta con sus amigos, y encima me dicen: “¡No te olvides de darme el dinero de mi semana!”. Yo les pregunto: “¿Qué has hecho para merecerlo? ¿Acaso has aseado y arreglado tu cuarto y ayudado a tu madre?”.
- **Próspera:** Encima, seguramente en respuesta dicen que es una obligación de los padres el mantenerlos, y que los padres de sus compañeros no les hacen preguntas como yo.
- **Próspero:** Mejor dicho, si les das sus gustos, los amas; esto quiere decir: “tanto tienes de plata, tanto vales”.

- **Inocencia:** Ay, Próspero; los tiempos han cambiado, los valores se han ido desgastando por culpa de algunos padres como nosotros, que no han hecho nada por educar bien a sus hijos.
- **Próspera:** Es una pena que no exista una escuela para ser padres; se tiene que aprender en el camino, con sus altas y bajas.
- **Malulo:** Yo no sé por qué pierden el tiempo hablando de valores, si hay poca gente honesta.
- **Próspera:** ¡Cuánto añoro que se recuperen el amor, la caridad, la solidaridad!
- **Inocencia:** Mira, ahí vienen justamente los hijos de Malulo, y no saludan.
- **Próspera:** Buenas tardes, chicos. ¿No saben saludar a los mayores? Eso es mala educación.
- **Malula:** Con mis hijos no se metan; nadie tiene por qué llamarles la atención.
- **Próspera:** Qué barbaridad; por eso el país está mal.
- **Malulo:** Bueno, mejor me retiro, porque hoy he tenido un día horrible en el trabajo. Me voy a casa. Vamos, mi amor. Me despido de ustedes, chau. [*Malula también se despide.*]
[*Malulo y Malula llegan a su casa.*]
- **Malula:** Malulo, te serviré la comida.
- **Malulo:** Hoy día tuve muchos problemas.
- **Malula:** ¿Sabes? Nuestro hijo no ha querido tomar la sopa, y se ha portado mal todo el día. Ha estado fastidiando con que lo deje ir a las cabinas de Internet a jugar, pero yo no le he hecho caso.
- **Malulo:** ¿Cómo dices? Vengo cansado y todavía tengo que soportar tus quejas, que no puedes educar a nuestro hijo. ¿Dónde está Malulito?
- **Malula:** Está durmiendo, porque mañana tiene que ir al colegio. Mañana le hablas, por favor, y lo aconsejas.
- **Malulo:** No, ahora mismo solucionamos el tema. Malulito, levántate de una vez. [*Le jala la frazada y la tira al suelo.*]
- **Malulito:** Tengo sueño.
- **Malulo:** ¡Qué sueño ni qué ocho cuartos! Levántate, que vas a darme explicaciones.
- **Malulito:** Ya, papá; espérate, por favor.
- **Malulo:** Hijo, ¿por qué has molestado a tu madre y has querido ir a las cabinas, cuando sabes que te lo he prohibido? [*Y le pega.*]

- **Malula:** No es para tanto; no maltrates a nuestro hijo, que solo tiene 10 años.
- **Malulo:** Esto es para que aprenda a respetar a sus padres y haga caso a lo que se le ordene.
- **Malula:** Es aún pequeño. Cómo vas a enseñarle los principios y valores de manera violenta; mañana, más tarde, él también les pegará a sus hijos: ése es el ejemplo que le das. Por favor, no le pegues, y déjame levantarlo.
- **Malulo** [*le responde a Malula*]: No te metas en este problema. [*Le propina un puñete en la cara, derribándola por haber defendido a su hijo. Próspera, al escuchar los gritos desgarradores del niño y la discusión de los esposos, llama por teléfono a la Policía.*]
- **Policía:** ¿Aló? Responde la comisaría del distrito. ¿En qué la podemos atender, señora?
- **Próspera:** Señor policía, mis vecinos están maltratando a su hijo y se están pegando entre ellos. Vengan rápido, antes de que suceda alguna desgracia.
- **Policía:** Ya, señora, no se preocupe; deme la dirección y enviaré al patrullero.
- **Próspera:** Ojalá. [*Brinda la dirección al policía y llega el patrullero.*] [*El policía llega a la casa de Malulo y toca la puerta.*]
- **Policía:** Señora, tenemos una denuncia por violencia familiar. Nos han dicho que están maltratando a su hijo y están peleando entre ustedes. [*Malula abre la puerta y hace pasar al policía.*]
- **Policía:** Señora Malula, ¿qué le ha pasado en la cara, que la tiene hinchada?
- **Malula:** Mi esposo Malulo, sin querer, me ha golpeado.
- **Policía:** Señora Malula, no mienta, que el golpe que tiene en el rostro ha sido ocasionado por un puñete que le ha dejado el ojo morado; por favor, deseamos conversar con usted y su esposo. ¿Dónde está el niño? ¿Usted es el señor Malulo?
- **Malulo:** Sí, señor policía, soy yo.
- **Policía:** Nos encontramos en su casa por una denuncia por violencia familiar y por maltrato a su hijo. Una vecina indica que le están pegando a su menor hijo, y he visto que usted ha maltratado físicamente a su esposa; por lo tanto, vamos a llevarlo detenido por el delito de violencia familiar.
- **Malula:** No, por favor, no se lleven a la cárcel a mi esposo. ¿Quién nos va a mantener? ¿Qué vamos a comer si él se va a la cárcel? No, por favor.

- **Malulo:** Le juro, señor policía, que ya no maltrataré a mi hijo ni a mi esposa; por favor, no me lleven detenido.
- **Policía:** Acompáñenos, por favor; vamos a realizar las diligencias en la comisaría, y ya nos hemos comunicado a la Fiscalía. Usted será detenido e internado en la cárcel.
- **Inocencia:** Es una pena que las cosas terminen así. ¿Qué podemos hacer, a quién tenemos que recurrir para que esto no se repita? De repente debemos ir donde las autoridades.
- **Próspera:** Claro, está bien. Podemos pedir a nuestras autoridades que formen escuelas de padres, que se organicen campeonatos deportivos, cursos de capacitación, etcétera; que todos tengamos tareas específicas que cumplir, porque tenemos mucho que mejorar y hacer por el bien de nuestros hijos.
- **Inocencia:** Me parece una buena idea. Nuestra familia apoyará a sus autoridades; solo así vamos a vencer a este enemigo de la inseguridad ciudadana. Y que no nos pase como sucedió con Malulo, quien en una época se dedicó al comercio de las drogas y dejó a su familia en el desamparo.
- **Malulo:** Claro, por mi mala cabeza fui a la cárcel, y dejé en el desamparo a mis hijos, quienes fueron objetos de burlas y rechazo en sus colegios, de sus amigos, vecinos, etcétera. Qué mal les hice, lo siento en el alma.
- **Inocencia:** El que mal anda, mal acaba.
- **Malula:** No solo mandaron a la cárcel a mi esposo Malulo, sino que nos embargaron nuestra casa, perdimos el empleo; encima de la vergüenza que pasamos toda la familia.
- **Próspero:** Por eso debemos siempre portarnos bien, cumplir las leyes, ayudar a la comunidad.
- **Inocencia:** Hay que verse en ese espejo, lo que le pasó a la familia de Malulo, para que no nos pase a nosotros. Sin embargo, nos solidarizamos con ellos, y nos sentimos bien por la buena obra que hicimos para rescatarlos del camino del mal.
- **Próspera:** Es una lástima lo que sucedió con la familia de Malulo; debe servirnos de ejemplo para todos.

Reflexión

Como se puede apreciar, existe mucha violencia familiar. Hay muchos hogares disfuncionales en los que se maltrata física y psicológicamente

a sus miembros. Ya que el hogar es el núcleo básico de toda sociedad, es sumamente importante que esto se corrija, porque es justamente allí donde se engendran los futuros infractores de la ley. Es allí donde el Estado, a través de sus autoridades, tiene que tomar medidas que parten del factor educativo.

Las mujeres no deben permitir que se ejerza violencia familiar en sus hogares; menos, que se trate con violencia psicológica o física a sus hijos, ya que ello podría acarrear a futuro, si no se pone un alto a esta violencia, el desenlace de mujeres lesionadas o fallecidas; además, esta situación da lugar al surgimiento de hijos pandilleros, integrantes de las barras bravas, delincuentes juveniles y, posteriormente, miembros de bandas organizadas del delito.

Por eso sería muy bueno, estimado lector, que reflexione acerca de si usted se encuentra inmerso en este modelo de historia. Si es así, puede tener en su conciencia una carga emocional de frustración y depresión por no haberle dado el remedio necesario en su momento.

4. Dimensión económica-financiera-presupuestaria

La delincuencia es una forma de negocio –obviamente, no lícito– que se rige por las leyes naturales del mercado; existe una fuerte relación entre oferta y demanda. Los artículos robados se ofrecen a un precio sustantivamente menor que los del mercado formal, porque los delincuentes no han invertido capital en su obtención. Esto no sería posible si no hubiera gente inescrupulosa que adquiere artículos robados, precisamente por su bajo costo. Y, contra lo que se podría pensar, actúan así muchas personas que podrían comprar los mismos productos en el mercado formal.

El Estado observa el delito de receptación como un tema que no reviste peligrosidad, razón por la cual se han propuesto modificatorias de leyes con penas casi benignas. No se toma en cuenta que el ciudadano de a pie percibe que el Estado no enfrenta esta problemática como un tema álgido y como la primera cadena del incremento de la incidencia delictiva. Con el pretexto de que no existen oportunidades y fuentes de trabajo, bajo la cubierta de recicladores y vendedores de segunda mano y, por último, con la figura de micro y medianos empresarios informales

y formales, muchos ciudadanos compran y venden productos de latrocinios, a vista y paciencia de las autoridades, quienes se ven atadas de manos por no contar con herramientas legales que permitan enfrentar esta problemática de manera frontal. Una de tales herramientas es la investigación de estas personas por delito de lavado de activos y enriquecimiento ilícito, tarea para la cual hay una alarmante falencia de expertos. La casuística da cuenta de que la mayoría de los denominados “cachineros” tienen casas de dos pisos, vehículos modernos, etcétera, bienes que no corresponden a personas indigentes o que no tienen oportunidades laborales.

Es por eso necesario crear una oficina de especies y bienes recuperados. Así los agraviados podrían recuperar lo robado sin tener que demostrar con facturas o boletas de compra que esos objetos les pertenecen, ni que las denuncias policiales sean registradas por la Fiscalía. Como ya hemos referido, muchos de estos casos son parte de la “cifra oculta” de delitos no denunciados, en algunos casos por temor y falta de confianza en sus autoridades, en otros por miedo a ser agredidos por los delincuentes ya detenidos. Debemos tener alternativas para los casos en los que los afectados no tengan los documentos para acreditar la preexistencia de lo sustraído ante las autoridades. Para ello, es preciso permitir a las víctimas que presenten fotografías, testigos y otros documentos que posibiliten tener la certeza de que esos objetos les pertenecen.

Si el Estado tiene el firme compromiso de romper este primer eslabón del delito, que es la rentabilidad económica de los ilícitos penales, estaríamos contribuyendo a reducir la incidencia delictiva en el país.

Además, los ciudadanos deben internalizar que vender y comprar objetos de procedencia ilícita no es una ganga, sino un problema que le acarrearán sanciones drásticas.

Otro eslabón de la cadena de la rentabilidad económica ilícita es el delito de usurpación (tráfico ilegal de tierras, posesión ilícita de inmuebles y otras modalidades que no han sido motivo de análisis por el Estado). El crimen organizado ha visto esta práctica como fuente de enriquecimiento ilícito y lavado de activos, que se suma al *boom* inmobiliario en el país, unido a su vez a los delitos de extorsión, lesiones, homicidios, sicariato y delitos contra la fe pública. Así, las organizaciones delictivas han creado empresas inmobiliarias que les sirven de cubierta y que cuentan

con un *staff* de abogados y contadores, como asociaciones de vivienda, urbanizaciones, etcétera. Los vacíos dejados por las normas y la falta de actitud coercitiva de las autoridades para no permitir el despojo de los verdaderos poseionarios o propietarios de sus bienes inmuebles o predios, han conducido a estas personas a una situación precaria, que incluso han terminado en suicidios.

En un segundo orden de ideas, la oferta de bienes y servicios obtenidos de manera ilegal cubre la falta de atención de la población de las áreas marginales. En este escenario se pueden ubicar las conexiones clandestinas, el tráfico de tierras, los tramitadores y muchos otros negocios en los que personas sin escrúpulos estafan a ciudadanos que recurren a ellos para evadir tasas tributarias a veces excesivas, controles y trámites onerosos, con la complicidad de autoridades y funcionarios de entidades públicas.

La situación de pobreza, exclusión, inequidad y marginalidad de amplios sectores de la sociedad no justifica la delincuencia, no es un indicador directo de ella ni su causa principal, pero sí constituye un factor que puede propiciar el debilitamiento y hasta la ruptura de los valores, sobre todo cuando son las autoridades y funcionarios del más alto nivel quienes dan señales negativas y mal ejemplo a la sociedad, lo que genera frustración en quienes ya llevan una carga social producto de su pobreza. En otra dimensión social, este paradigma vicioso se reproduce en los hogares, y así se forman ciudadanos sin ética ni valores. La delincuencia tiene, en estas condiciones, un campo fértil.

Los servidores públicos que forman parte de los circuitos económicos de la corrupción son de dos tipos. Por un lado, algunas autoridades o funcionarios que buscan llegar al poder con la finalidad de lucrar indebidamente con los recursos del Estado y esgrimen expresiones tan infelices como “ahora nos toca a nosotros”, o “la plata viene sola”, y que muchos ciudadanos equivocadamente validan con expresiones como “no importa que robe con tal de que haga obras”, lo que muestra descarnadamente la ineficiencia del Estado. Y, por otro lado, servidores públicos que al claudicar e infringir la ley se justifican a sí mismos con el pretexto descarado de sus limitaciones económicas derivadas de sus bajas remuneraciones. Es lamentable, por ejemplo, ver que entre éstos están los llamados a hacer cumplir la ley en el marco de la administración de justicia en un escenario de respeto mutuo, paz y tranquilidad sociales. La

situación se agrava cuando el mismo ciudadano de a pie se convierte en parte de la cadena de corrupción, como agente provocador o consentidor de coimas o sobornos que corrompen el sistema y afectan la convivencia en sociedad. Por eso, corruptos y corruptores deben tener igual descalificación social y sanción penal. Más aún: el corruptor, a diferencia del corrupto (quien recibe la coima o soborno) actúa en dos momentos: primero ejecuta la acción ilegal, a sabiendas de que generará la impunidad con el soborno, y, segundo, consolida esta acción a través de la coima.

Son también parte de este aspecto económico, financiero y presupuestario situaciones que, de alguna manera, provocan desilusión en la comunidad, cuando se observa en las entidades gubernamentales un manejo burocrático de la cosa pública y poca transparencia en el tema de las adquisiciones y compras logísticas. Sobre este tema, debemos encontrar fórmulas que proscriban en la gestión pública las conocidas “coimisiones”.

El aspecto económico tiene una preponderancia vital en las personas; tanto es así que existen adagios como “Poderoso caballero, don dinero”, lo que genera en los delincuentes el propósito de involucrarse en el delito, porque saben que podrán burlar la ley y a las autoridades y porque, además, hay “fórmulas” para “arreglar” sus complicaciones. Sabedores de todo ello, se convierten en delincuentes habituales como una forma de supervivencia.

Finalmente, esta dimensión ubica al Estado atendiendo las necesidades pero no las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. El accionar delictivo se ve favorecido por varias causas: la impunidad del infractor del delito por la existencia de sobornos, la informalidad que favorece el comercio de bienes obtenidos ilegalmente, la poca o nula efectividad en la investigación por el lavado de activos, además de la ineficacia de las leyes para atrapar a los infractores de los delitos y la falta de información sobre la identidad de los autores y los cómplices de los delitos.

Diálogo

- **Malulo:** Hola, Inocencio.
- **Inocencio:** Hola, mi hermano.
- **Próspero:** Buenas tardes, Malulo e Inocencio; qué gusto verlos.

- **Malulo:** Inocencio y Próspero, les cuento que hay ofertas de televisores, celulares, ropa y carteras a precios muy baratos.
- **Inocencio:** ¿Qué es eso de televisores y celulares a precios baratos?
- **Malulo:** Claro, Inocencio; me fui a visitar lugares donde hay personas que venden productos robados y de contrabando. A esta zona se le conoce como “Cachina”, y allí, bajo la fachada de centros comerciales, venden estos productos.
- **Próspero:** ¿Y te dan factura o boleta de venta por lo que compras?
- **Malulo:** No seas tonto, Próspero; ahí te venden los productos robados o de contrabando, sin facturas ni boletas de venta; y si te los dan, son falsos.
- **Inocencio:** ¿Falsos?
- **Malulo:** Claro, hay lugares en el Centro de Lima donde fabrican todo tipo de documentos.
- **Próspero:** Malulo, cómo le sugieres a Inocencio que compre productos de robo o de contrabando, si sabes que eso no es correcto. Una persona no puede comprar estos productos de dudosa reputación, que han sido robados o que han ingresado al país evadiendo impuestos.
- **Malulo:** Ahora resultas moralista, Próspero, como si todas las personas no compraran productos robados. Lo hace todo el mundo. Te cuento: yo tengo un amigo que sabe todo sobre esto; si no, pregúntale a Malula.
- **Malula:** Claro, “el que no arriesga no gana”; hay varios lugares donde se venden productos de contrabando y robados, como armas de fuego, productos falsificados, ropa *bamba* y otras cosas.
- **Próspero:** Malulo, tú eres un padre de familia, tienes hijos, ¿cómo puedes hablar de esa manera?, ¿qué clase de principios y valores tienes?
- **Próspera:** Malula, tú sabes que es un delito comprar cosas robadas o de contrabando, y que las consecuencias son ir a la cárcel; te abren juicios, te embargan tus propiedades, y muchas otras cosas más.
- **Inocencio:** Fíjate, Malula, y analiza todas las consecuencias que puede traer una mala decisión y por querer la vida fácil.
- **Inocencia:** Además, tienes que ser consciente, Malulo, de que si actúas de buenas maneras verás que serás un ejemplo para tus hijos, quienes te admirarán y se sentirán orgullosos ante sus amigos y familia de que tú seas su padre; y mañana, más tarde, también serán un ejemplo para tus nietos.

- **Próspero:** Malulo, piensa: ¿A ti te gustaría que tus bienes, que con tanto esfuerzo has conseguido, te sean robados y que otra persona los compre fácilmente? Entonces, no colabores con el delito.
- **Inocencio:** Ahora que he escuchado a Próspero te digo, Malulo, que él tiene razón: los receptadores son personas malas a quienes se les debe investigar por enriquecimiento ilícito y lavado de activos, aunado al proceso para la pérdida de dominio de sus bienes, es decir, el embargo de éstos.
- **Inocencia:** Próspero me ha hecho reflexionar, Malulo; lo que tú me estás aconsejando es muy malo y puede ocasionar desgracias para mi vida y la de mi familia.
- **Próspero:** Yo te sugiero, Malulo, que te apartes de ese camino equivocado. Yo no voy a hacer lo que propones, porque tengo mucho cariño a mis hijos y a mi familia, y quiero ser un hombre feliz y tranquilo.
- **Próspera:** Estoy de acuerdo con Próspero, y creo que todos aquéllos que buscan la vida fácil a través del delito finalmente terminarán desgraciándose la vida.

Reflexión

Un factor que resulta determinante en el problema de la inseguridad ciudadana es el económico; por eso, los delincuentes consideran que es una forma de vida, sin reparar en todas las implicancias que ésta tiene para él y su familia, que se queda sin futuro. Toda la sociedad debe unirse para evitar la existencia de las circunstancias que favorecen la comisión de delitos, para que no existan lugares de expendio de bienes robados o de dudosa procedencia, para que no nos aprovechemos del bajo costo de estos productos. Urge romper este círculo vicioso que comienza con la idea de que los delincuentes roban porque saben que existen personas o lugares donde pueden comercializar lo robado; o que se involucran en actividades con fondos de mala procedencia, porque saben que el Estado no ejerce una acción efectiva que neutralice las inversiones relacionadas con el lavado de activos y el enriquecimiento ilícito.



III. Conceptos doctrinarios elementales sobre seguridad ciudadana

1. Visión: Concepto

Descripción de un escenario altamente deseado por la Alta Dirección de una organización. Capacidad de ver más allá del tiempo y el espacio para construir en la mente un estado futuro deseable que permita tener claridad sobre lo que se quiere hacer y a dónde se quiere llegar en una organización.

Visión del Plan

Que los integrantes de la sociedad peruana tomen conciencia del rol proactivo que les corresponde cumplir para lograr la paz y tranquilidad en la comunidad, en el marco de la seguridad ciudadana, con metas y objetivos de desarrollo nacional que permitan ubicar al país a la vanguardia mundial y como un modelo por seguir.

“El Perú como baluarte y referente en seguridad ciudadana.”

2. Misión: Concepto

Es la imagen actual que enfoca los esfuerzos que realiza la organización para conseguir sus propósitos fundamentales. Indica de manera concreta dónde radica el éxito de una entidad. Puede construirse tomando en cuenta las preguntas:

¿Quiénes somos?: Identidad y legitimidad.

¿Qué buscamos?: Propósitos.

¿Por qué lo hacemos?: Valores, principios y motivaciones.

¿Para quiénes trabajamos?: A quiénes se sirve.

Es importante identificar y construir la misión sin confundir los fines y los medios de los que nos valemos para lograr su materialización. Nuestra razón de ser no es el producto o servicio que ofrecemos, sino qué necesidad estamos satisfaciendo.

La misión pone de manifiesto la identidad de la organización para ser reconocida en su entorno. Los valores, reglas, principios, funciones, responsabilidades y atribuciones que orientan la actividad de los integrantes. La cohesión alrededor de objetivos comunes, lo que facilita la productividad en el servicio y la motivación del personal.

Asimismo, define la interrelación entre la organización y a quiénes sirve.

Misión del Plan

“El Estado peruano, bajo el liderazgo del Presidente de la República, con la participación proactiva y el cumplimiento de roles preestablecidos de gobernantes y gobernados, desarrollará las actividades estratégicas y tácticas predeterminadas a nivel nacional que enfrenten las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con las políticas de Estado, metas y objetivos gubernamentales diseñados y dispuestos por el CONASEC con el fin de crear un clima de paz y tranquilidad para garantizar el desarrollo del país.”

Función: Existe para satisfacer necesidades de una sociedad, regula conductas por medio de normas que sirven para proteger los intereses primigenios. Si la sociedad está organizada, constituirá un Estado; ésta es la relación con el derecho.

Teoría: Análisis científico de algo, recopilación de principios generales, estudio de carácter doctrinario (se analiza una serie de principios aplicables a todos los Estados). Los Estados se pueden diferenciar por varios elementos: población, territorio, formas de gobierno, pero todos deben tener población. Algunos piensan que el Estado no existe; otros, que es una abstracción, que es un sujeto de derecho, que es el pueblo, el territorio o el gobierno. Como se ve, existe diversidad de conceptos de Estado.

3. Estado: Concepto

El Estado es una realidad. Estamos en el Estado desde que nacemos: nos tenemos que inscribir, hacer constar nuestro nacimiento en una oficina estatal, hasta que morimos y se levanta una partida de defunción. Es una sociedad humana asentada en un territorio que le pertenece, que no va de un lugar a otro; se guía y regula por un orden jurídico. Está definido o sancionado por un poder soberano (el político), lo que quiere decir que no hay en ese Estado un nivel más alto; este poder es supremo pero no absoluto, y pretende alcanzar como fin supremo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. El Estado tiene tres componentes: el territorio (suelo, subsuelo, mar y aire), la población (habitantes) y el poder político (representado por las autoridades nacionales).

4. Política: Concepto

La política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados en una sociedad. La utilización del término ganó popularidad en el siglo V a.C., cuando Aristóteles desarrolló su obra titulada justamente *Política*. Proviene de la palabra griega *polis*, cuyo significado hace alusión a las ciudades griegas que formaban los Estados, en los que el gobierno era parcialmente democrático. Se debe señalar que es en esta cultura donde intenta formalizarse esta necesidad humana para organizar la vida social y los gobiernos desde tiempos ancestrales.

5. Política de Estado: Concepto

Son los lineamientos ideológicos y técnicos que emite el Estado a través de sus gobernantes y que constituyen las pautas que deben cumplirse para el logro de los fines que persigue la nación, referidos a temas específicos de acatamiento obligatorio. Se expresa en forma de un verbo sustantivado (por ejemplo, “consolidación”).

6. Objetivo: Concepto

Elemento programático que identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión, tratándose de una organización, o a los propósitos institucionales, si se trata de las categorías programáticas. Expresión cualitativa de un propósito en un periodo determinado; el objetivo debe responder a la pregunta “qué” y “para qué”. En programación, es el conjunto de resultados cualitativos que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

Un objetivo es una meta o finalidad por cumplir y para la que se disponen medios determinados. En general, la consecución de un determinado logro lleva implícita la superación de obstáculos y dificultades que pueden hacer naufragar el proyecto o, al menos, dilatar su concreción. Se expresa en forma de un verbo en infinitivo (por ejemplo, “consolidar”).

La definición de los objetivos es el eje central del plan, ya que el resto de elementos se articularán con la única finalidad de conseguir que se alcancen estas metas. Marcan las metas por alcanzar e incluso cómo alcanzarlas. Los objetivos que la empresa establezca para cualquier acción o departamento deben ser siempre coherentes con los objetivos generales consignados en el plan estratégico de la empresa, que es el que articula toda la actividad y evolución de la entidad. Los objetivos que definamos deben ser:

- a) *Viables*: Han de ser factibles y realistas; su consecución debe ser algo posible.
- b) *Claros y delimitados*: Tienen que ser patentes y deben tener claro qué es lo que se pretende, así como totalmente coherentes con las políticas.
- c) *Medibles*: Deben estar formulados de manera que sea posible medir el grado en el que han sido alcanzados.
- d) *Temporalizados*: Ha de establecerse un periodo de tiempo para su consecución.
- e) *Flexibles*: Para adaptarse a las contingencias que se vayan presentando.
- f) *Motivadores*: Para que los involucrados, encargados de su ejecución, se sientan implicados en su logro.

7. Meta: Concepto

La meta es el fin u objetivo medible de una acción o plan. Es necesario analizar la diferencia entre una meta y un objetivo, puesto que, según algunos, son términos que tienden a confundirse. Una meta es un pequeño objetivo que lleva a conseguir el objetivo como tal. La meta se puede entender como la expresión de un objetivo en términos cuantitativos y cualitativos.

Las metas son como los procesos que se deben seguir y terminar para poder llegar al objetivo. Todo objetivo está compuesto por una serie de metas que, unidas y alcanzadas, conforman el objetivo. De la anterior definición de meta podemos concluir que el objetivo es la sumatoria de todas las metas. Es el resultado final de una serie de metas y procesos. El objetivo es la cristalización de un plan de acción o de trabajo, conformado por metas.

Expresa el nivel de desempeño que se desea alcanzar, vinculado a los indicadores, que proveen la base para la planificación operativa y el presupuesto.

- Características generales:
 - Específica un desempeño medible.
 - Incluye la fecha tope o el periodo de cumplimiento.
 - Debe ser realista y logable, pero representa un desafío significativo.

8. Acciones estratégicas: Concepto

Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra cómo una institución pretende llegar a esos objetivos. Según el horizonte temporal, se pueden distinguir tres tipos de estrategias: de corto, mediano y largo plazo. Su adaptación a esquemas de planeación obedece a la necesidad de dirigir la conducta adecuada de los involucrados en situaciones diferentes. En otras palabras, constituye la ruta que deben seguir las grandes líneas de acción contenidas en las políticas nacionales para alcanzar los propósitos, objetivos y metas planteados en el corto, mediano y largo plazo.

Acción estratégica es idealizar; es, igualmente, concebir o soñar despierto para el logro de objetivos y metas institucionales; es tener una visión macro e integral de una situación que se asemeja al enfoque visual desde un satélite. Se expresa en forma de verbo en gerundio (por ejemplo, “consolidando”).

9. Acciones tácticas: Concepto

Se conoce con el término “acción táctica” al conjunto de métodos utilizados para lograr la concreción de una misión; responde a un esquema o diseño teórico. Casi siempre al concepto de táctica se le suele confundir con el de estrategia, y es porque hay una muy delgada línea de separación entre ambos. Para poder utilizarlos correctamente y no indistintamente es útil saber que la principal diferencia es que la táctica implica una acción más específica. La acción táctica es caminar hacia el logro de un objetivo que es parte de una misión.

Acción táctica es responder a un esquema sustentado en un método para caminar hacia el logro de una misión dentro un plan general. Es tener un panorama focalizado como el enfoque visual desde un helicóptero. Es el enfoque visual desde un helicóptero.

10. Acciones operativas: Concepto

Se conoce con el término “acción operativa” a lo que se traduce en una acción concreta y específica utilizada para lograr un objetivo determinado de un plan. Suele confundirse el concepto de operaciones con el concepto táctico; esto ocurre porque hay una muy delgada línea de separación entre ambos. La acción operativa consiste en correr hacia el logro de un objetivo dentro de un plan específico; se asemeja al enfoque visual desde una cámara de video vigilancia sobre un objeto. Tanto las acciones estratégicas como las tácticas y las operativas tienden, en conjunto, a la adecuada administración de un problema. Cuando, al referirse a las características de un plan, se hace alusión a diferentes enfoques, es conveniente precisar su significado:

- a) *Integral*: Medidas que comprende todo el territorio nacional.
- b) *Holístico*: Articulación globalizada a nivel nacional e internacional.
- c) *Multisectorial*: Participación de todos los sectores gubernamentales.

- d) *Intergubernamental*: Participación de todos los niveles de gobierno (Central, Regional y Local).
- e) *Intersectorial*: Coordinación permanente entre todos los sectores gubernamentales.
- f) *Transversal*: Coordinación plena entre las diversas entidades que representan los gobiernos y sectores gubernamentales.
- g) *Participativo*: Involucra a gobernantes y gobernados, sectores públicos y privados, y comunidad en general.
- h) *Inclusivo*: Proactiva acción a favor de los diferentes estamentos sociales, sobre todo de los más desposeídos.



IV. Postulados sobre la problemática de la seguridad ciudadana

Es conveniente señalar en este ensayo que para los efectos de la formulación de la Propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana formulado con el auspicio de PROMCAD-INICAM, se han tomado en cuenta algunos principios rectores a manera de postulados, que se detallan a continuación:

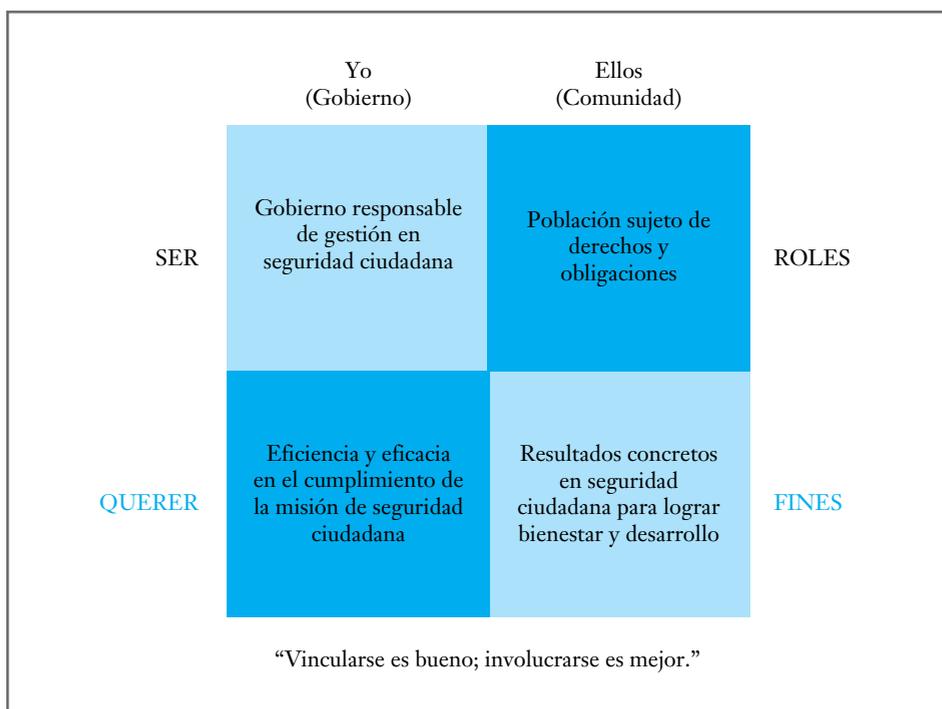
1. Para enfrentar un problema como la inseguridad es preciso tener muy claros los conceptos sobre las instituciones jurídicas que involucra (Orden Interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana), que no han sido adecuadamente definidas, delimitadas y diferenciadas en la normatividad nacional.
2. Es fundamental, para administrar adecuadamente la inseguridad ciudadana, interiorizar que ésta tiene dos ámbitos: el delictivo (que involucra principalmente a los operadores de justicia) y el no delictivo (cuyos riesgos son evidentes y latentes, y que son generados por el hombre y la propia naturaleza). Ambos tienen un impacto sobre la comunidad, porque generan temor e intranquilidad sociales; hacer lo contrario es tratar el problema como si fuera solo policial y de responsabilidad principalmente del Ministerio del Interior.
3. La inseguridad tiene que ser diagnosticada sin sesgos y con un enfoque integral, multisectorial, holístico, intergubernamental, interinstitucional, transversal y participativo, dado que el problema contiene aspectos jurídico-normativo-legales, político-técnico-profesionales, sociocultural-educacional-ambientales y económico-financiero-presupuestarios.

4. Un plan no es solo la descripción de una realidad, ni un texto enciclopédico o monográfico que contiene gráficos y cuadros estadísticos –a veces sesgados e incompletos en lo que concierne a sus fuentes–, sino que debe estar orientado al planteamiento de alternativas eficaces para enfrentar un problema, con fórmulas creativas e inteligentes, que no se limiten a hacer más de lo mismo, sobre todo si eso no ha dado los resultados esperados.
5. Un buen Plan Nacional contra la Inseguridad Ciudadana debe involucrar–con las adecuadas especificaciones– tanto al sector público como al privado. Además, se debe establecer en él la participación efectiva de gobernantes y gobernados, porque se trata de un problema que nos afecta a todos. Hay que convertir en realidad el dicho que reza: “La seguridad ciudadana es tarea y compromiso de todos”.
6. Un buen diagnóstico garantiza principalmente la adecuada identificación de las vulnerabilidades, fallas o defectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, lo que es primordial para el diseño y ejecución de un plan para enfrentar este creciente problema nacional. La identificación de tales fallas permitirá proyectar los objetivos y acciones estratégicas del nuevo Plan Nacional, que es diferente a la acción de atender las necesidades de seguridad (más policías, más patrulleros, más equipos, etcétera).
7. Un Plan Nacional debe determinar claramente aspectos fundamentales de orden estructural al declarar las Políticas de Estado, establecer los objetivos estratégicos y proyectar las acciones estratégicas que serán convertidas en acciones tácticas y operativas por las entidades involucradas.
8. Existen esquemas de fondo y forma que todo plan debe respetar, con la finalidad de que se comprenda y permita rápidamente identificar el enunciado, dado que mientras las políticas de Gobierno se enuncian en verbos sustantivados –por ejemplo, determinación–, a los objetivos y metas por conseguir se alude con verbos en infinitivo –por ejemplo, determinar–, y que las acciones estratégicas se enuncian en verbos en gerundio –por ejemplo, determinando–.
9. Las actividades tácticas deben ser específicas y entendibles, así como determinar indicadores de avances y logro, plazos en los que éstos se deben alcanzar y responsables de su cumplimiento. Es necesario evitar incurrir en generalidades que a veces son interpretadas como aspiraciones o anuncios de meras buenas intenciones, pero sin convicciones.

10. Un Plan Nacional debe contar con un acápite de instrucciones de coordinación y culminar con una determinación precisa que se plasme en conclusiones y un planteamiento de recomendaciones y propuestas que se concreten en respuestas a las interrogantes qué, quién o quiénes, cómo, cuándo y dónde y, sobre todo, para qué se ejecutan las acciones estratégicas, tácticas y operativas; solo así se podrá administrar adecuada y exitosamente esta gran problemática nacional. Culminadas éstas se impondrá una evaluación de roles colectivos e individuales, como balance de potencialidades y defectos para la adopción complementaria que corresponda; evaluación que permitirá la “retroalimentación” para hacer los replanteamientos pertinentes.

El gráfico 5 muestra el posicionamiento de los diferentes actores frente al problema de la seguridad ciudadana.

Gráfico 5
Posicionamiento de los actores frente a la
seguridad ciudadana





V. Ideas-fuerza para el diseño de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana

Es menester destacar que, como producto del presente trabajo, se han establecido conceptos específicos que, a manera de ideas-fuerza, describen sucintamente la problemática de la inseguridad ciudadana en nuestro país; y son las siguientes:

1. Es una problemática multicausal y pluridimensional. No es problema exclusivo ni excluyente de índole policial, porque es multicausal, pluridimensional y multidisciplinario.
2. Incluye factores de riesgo en ámbitos delictivos y no delictivos. Es una tarea y compromiso de todos, por ser un problema multidiversificado y pluriofensivo, que requiere la participación proactiva de gobernantes y gobernados, de autoridades y comunidad en general.
3. Involucra escenarios de las consecuencias y causas de factores de riesgo.
4. Predetermina la estructuración de un diagnóstico sin sesgos y amplia participación ciudadana.
5. Exige la identificación de las vulnerabilidades, defectos o fallas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
6. Los objetivos estratégicos se diseñan en función de vulnerabilidades previamente detectadas.
7. Antepone el diseño, difusión y sujeción a una Política de Estado de cumplimiento obligatorio.
8. La estrategia responde a una visión, misión, concepción y ejecución de un plan sostenido, conocido, consentido y defendido por la comunidad en general.

9. Prescribe los roles y responsabilidades de gobernantes y gobernados.
10. Contiene actividades estratégicas, tácticas y operativas monitoreadas con componentes de marco lógico (descripción de tareas, indicadores de medición de logros, plazos de cumplimiento, responsabilidades, ámbitos de acción, etcétera).
11. Garantiza logros al cortísimo, corto, mediano y largo plazo.



VI. Información estadística

Ésta es una debilidad que afecta la seguridad ciudadana y que se relaciona con los mecanismos de una adecuada administración de la información; la entrega, articulación y coordinación entre las entidades del Gobierno (el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Instituto Nacional Penitenciario, la Policía Nacional del Perú, los gobiernos regionales, provinciales y locales) y otras entidades públicas y privadas, que fortalecerá una data actualizada y confiable. La carencia o defecto de este factor impide contar con los datos reales y verificables para el planeamiento estratégico, táctico y operativo en la lucha contra la inseguridad ciudadana. En este sentido, es necesario generar sistemas de datos compatibles y accesos cruzados que contribuyan a reducir los tiempos para optimizar la prevención, la investigación, la seguridad y la persecución penal de los delitos en general y, dentro de ellos, el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la corrupción y el lavado de activos.

Se puede comprobar que el sistema no es capaz de producir información sobre su funcionamiento, o que la produce solo parcialmente –por ejemplo, se presentan datos sobre el ingreso de las denuncias, pero no información sobre los tiempos de duración de su trámite, entre otros indicadores indispensables para conocer el funcionamiento del sistema. Por otro lado, la recolección y producción de la información no es uniforme, lo que genera desconfianza con respecto a los datos producidos por ciertas instituciones. Así, estadísticas de cierta institución se consideran más confiables que los de otra. Lo anterior lleva a que los datos y las estadísticas del sistema de información

no se compartan, de modo que cada organismo elabora sus cifras o indicadores de acuerdo con sus criterios, lo que implica la imposibilidad de cruzar información y delinear el trabajo conjunto entre los distintos operadores e instituciones del sistema de administración de justicia. Sin la producción de información sustancial relativa al funcionamiento del sistema, los actores trabajan individualmente y sin coordinación; además, como resulta difícil medir el trabajo de las distintas instituciones, puede ocurrir también que la información sea contradictoria en materia de los delitos complejos y otros riesgos que se presentan en el país. Destaca, en este sentido, lo que se conoce con el nombre de “cifra oculta”.

Por estas razones, los distintos órganos deberían unir sus esfuerzos para crear un sistema con métodos compartidos de información. Tener acceso a esas bases de datos contribuye a mejorar las fuentes, y esto, a su vez, permite optimizar la labor funcional de cada una de las entidades comprometidas en la seguridad ciudadana. En ese orden de ideas, se hace necesaria la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana, que permitirá contar con la información estadística oportuna, lo que redundará en un análisis permanente y sistémico del flujo y reflujo de la información, para ser utilizada en las decisiones y acciones que se adopten para contrarrestar la inseguridad ciudadana. Se requiere un ente –que a la fecha no existe– que cumpla con la sistematización de la información y los resultados (SIR).

A continuación analizamos algunos cuadros del INEI que contienen datos interesantes y actualizados hasta el año 2012 (incluso en algunos casos hasta el 2013) referidos a la seguridad ciudadana:

1. Casi el 40% de encuestados fue víctima de un hecho delictivo (individual, familiar o amicalmente); el 12% denunció, y solo el 6% que denunció tuvo resultados.
2. Se ha incrementado del 45% (2010) al 65% (2012) el número de denuncias.
3. La victimización en agravio de mujeres con relación a los hombres ha aumentado en el lapso agosto del 2012-enero del 2013 (antes era 3%; ahora es 1% de diferencia).
4. El 68% de hechos delictivos denunciados tienen que ver con robos.
5. La victimización en delitos de estafa es mayor en personas mayores de 65 años (53,2%).

6. Se ha incrementado porcentualmente (1%) la comisión de hechos delictivos con armas de fuego; la mayoría de éstos se cometen en Lima.
7. La población que denunció y obtuvo un resultado positivo disminuyó con relación al lapso agosto a enero entre 2012 y 2013.
8. El 86,7% de la población percibe que será víctima de un hecho delictivo.
9. En el lapso de octubre a diciembre del 2012, en comparación con 2011, los hechos delictivos contra la vida, el cuerpo y la salud aumentaron en 13,7%; los casos de feminicidio, 15,8%; los delitos contra el patrimonio, 15,4%; y los accidentes de tránsito, 15,3%.
10. Entre el tercer y cuarto trimestre del 2012 se incrementaron las denuncias por homicidios en 15,2%.
11. Hubo un aumento de denuncias por violencia familiar en el cuarto trimestre del 2012 (29 621) en comparación con el tercer trimestre del mismo año (30 395).
12. El número de denuncias por violencia sexual aumentó en el lapso comprendido entre enero del 2010 (1477) y diciembre del 2012 (1616).
13. El 92,7% de las víctimas de violencia sexual son mujeres; y, de éstas, el 72,4% son menores de edad.
14. La PNP ha desarticulado en todo el país a 4293 agrupaciones delictivas en 2012; en 2011 se desarticulaban 3845 (diferencia a favor: 448).
15. Los accidentes de tránsito, considerando el periodo octubre-diciembre del 2012 (24 785) y comparándolo con el mismo lapso del 2011, aumentaron (a 25 346).
16. Las causas de los accidentes de tránsito son ebriedad del conductor (37,7%) y exceso de velocidad (33,5%).
17. Entre los meses de octubre y diciembre del 2012 fallecieron por accidentes de tránsito 1269 personas; el anterior trimestre (julio-septiembre) del mismo año fueron 386 más (1655), lo que significa un aumento de 43,7% (la tercera parte eran menores de edad).
18. El registro del número de detenidos entre 2010 y 2012 se ha incrementado, fluctuando entre 18 770 y 25 914 detenidos (esto es, un aumento de 7144 detenidos).
19. De cada 100 personas detenidas, 33 no tenían trabajo y 40 disponían de trabajo eventual.

20. Comparando el cuarto y el tercer trimestre del 2012, las protestas sociales aumentaron en 13,4%.

Igualmente, el INEI estructuró una encuesta dirigida a los jóvenes menores de 30 años de edad, cuyos datos también resultan interesantes y se precisan a continuación:

Encuesta Nacional sobre la Juventud de 15 a 29 años del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

1. El 30% de la población nacional está compuesto por menores de 0 a 14 años.
2. El 60% de la población nacional tiene menos de 30 años de edad.
3. La población femenina supera en 1% a la masculina.
4. La población femenina es mayor en el medio urbano y menor en el medio rural.
5. Solo el 25% de la población tiene parejas establecidas; de ellas, solo el 5% han formalizado su matrimonio y el 20% mantiene el estado civil de conviviente.
6. Los jóvenes, en un 66%, viven con sus padres; el 7% habita en casa alquilada y el 7% lo hace en casa propia.
7. El 5% llegan a ser profesionales.
8. Solo el 35% de parejas planificaron el embarazo, y el 70% no utiliza métodos anticonceptivos.
9. La percepción de la problemática social se determina con mayor porcentaje en cuatro aspectos, en el siguiente orden: a) pobreza, b) corrupción, c) inseguridad ciudadana y d) desempleo.
10. Los problemas más importantes que afectan a los jóvenes se determinan en el orden siguiente: la delincuencia (pandillaje), la falta de oportunidades de trabajo, el consumo excesivo de alcohol y drogas.
11. Los atractivos más importantes del Perú son sus paisajes turísticos, su historia y sus tradiciones, la gastronomía y las inversiones.



VII. Metodología ZOPP (diagnóstico gráfico)

Era de imperiosa necesidad proyectar las acciones que se propone realizar en función de un claro y sólido diagnóstico. Fue entonces cuando surgió el interés de utilizar un instrumento metodológico que viabilice la identificación real del problema y sus causas, sin lo cual no se podría trazar objetivos. Gracias a PROMCAD-INICAM y a KAS, se hizo uso de la herramienta denominada ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos), a través de un trabajo de equipo de profesionales competitivos en la problemática de la inseguridad ciudadana.

El ZOPP permitió, con una visión integral de los problemas asociados al tema, el diseño del Árbol de Problemas con la identificación, definición y delimitación del problema central de la seguridad ciudadana, la determinación de sus causas primarias y generadoras, sus efectos y consecuencias para el país; es decir, la descripción cruda de la realidad en versión negativa. De manera complementaria, se diseñó el Árbol de los Objetivos, con la determinación del objetivo central, sus objetivos estratégicos y específicos con indicadores de logros y resultado final; es decir, el planteamiento realista en versión positiva y enfoque holístico que ustedes podrán visualizar en los gráficos macro comentados en las páginas siguientes (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Árbol de problemas y causas (Seguridad Ciudadana)

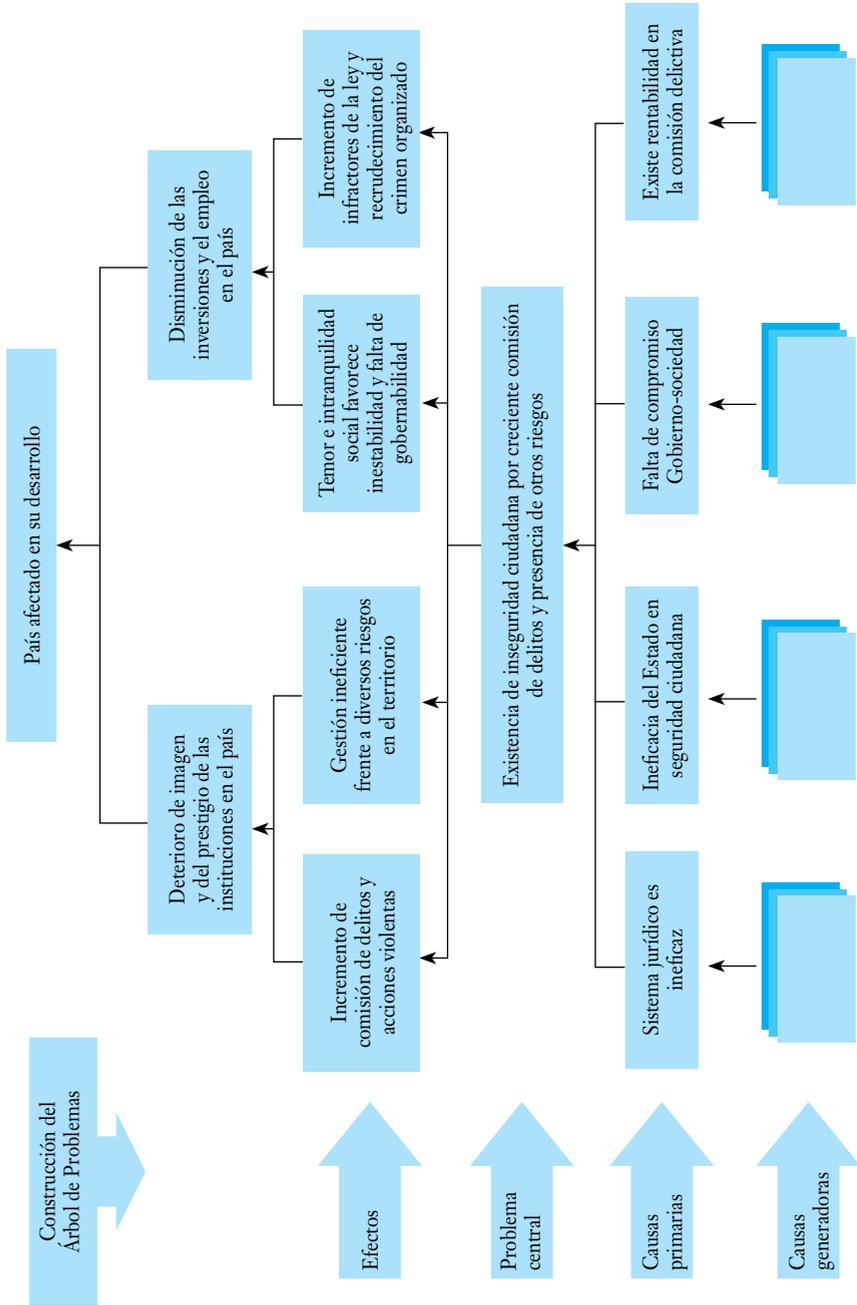
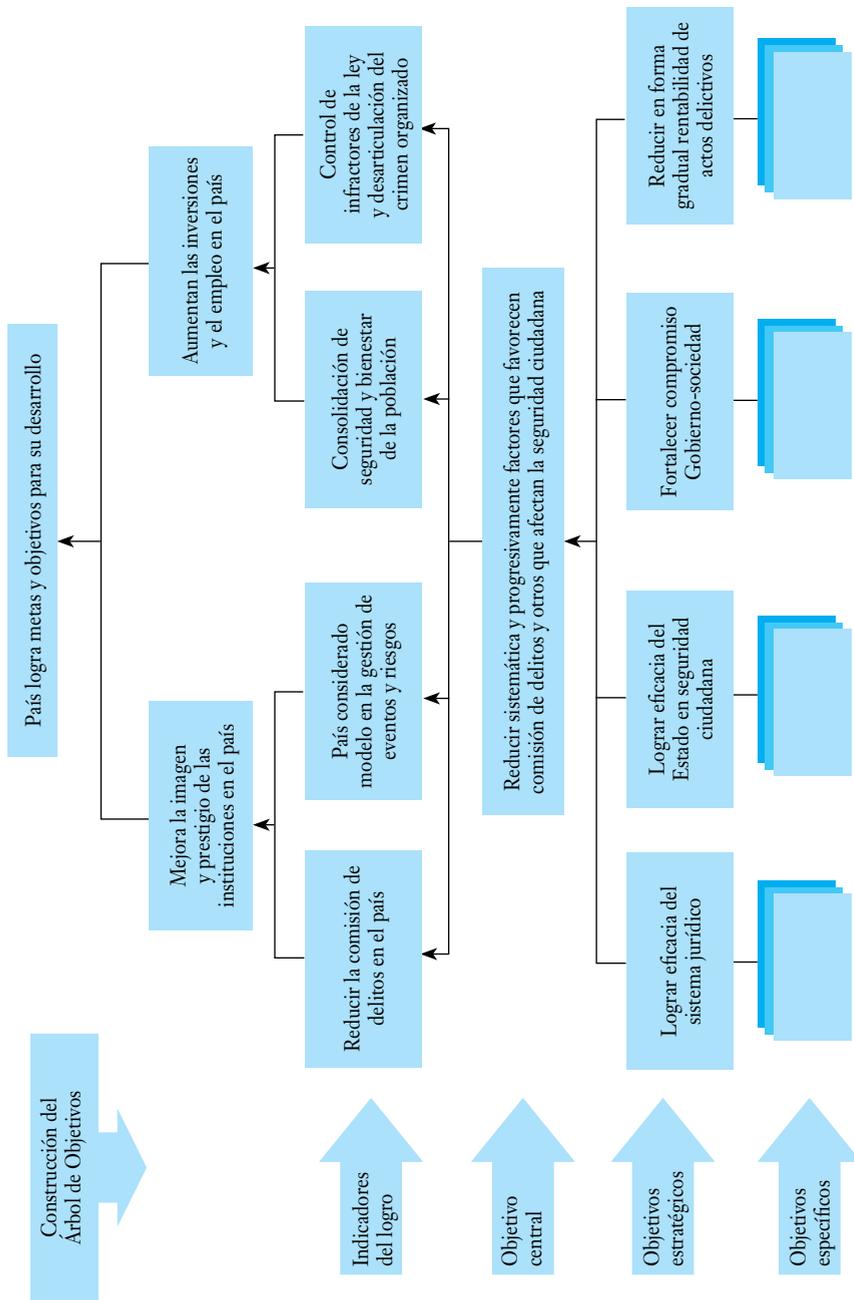


Gráfico 6 (continuación)
Árbol de objetivos e indicadores (Seguridad Ciudadana)



VIII. Apreciaciones sobre las vulnerabilidades del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Gracias a la aplicación de un novísimo instrumento –la metodología alemana ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos)– se ha identificado el problema de la inseguridad en el país, que tiene ámbitos delictivos y no delictivos. Se ha determinado, asimismo, que se trata de un problema multicausal y pluridimensional. Y, sobre todo, se ha establecido que para el diseño y definición de los objetivos estratégicos, acciones estratégicas, tácticas y operativas en seguridad ciudadana se requiere la identificación previa de las vulnerabilidades, defectos y fallas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), que son las siguientes:

1. *Un sistema jurídico, penal, procesal, administrativo y penitenciario ineficaz, que, entre otras cosas, no permite la identificación personal plena y fehaciente de infractores de la ley, de los agraviados por estos delitos y de las víctimas de siniestros.*

Es preciso tener claro, también, que no basta superar esta vulnerabilidad, pues ella no es el único factor que se debe enfrentar, sino que forma parte de un contexto mayor en el que están presentes otros elementos que conjuntamente también deben atacarse. Aun así, urge contar con un sistema jurídico, penal, procesal, administrativo y penitenciario idóneo, pues la metodología aplicada nos ha permitido detectar algunas situaciones como las siguientes:

- A) Vacíos, defectos, benignidades y otros que afectan la adecuada administración de justicia
 - La normatividad legal de los gobiernos regionales –que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana– y su

estructura orgánica funcional no cuentan con una Gerencia de Seguridad Ciudadana como entidad responsable de la administración de esta problemática regional, encargada de la planificación, organización, dirección, ejecución, supervisión y monitoreo de esta función pública.

- No se han determinado con claridad los procedimientos y funciones de los secretarios técnicos de los diversos comités de seguridad ciudadana a nivel regional, provincial y distrital, y sobre todo las sanciones que deben imponérseles en casos de incumplimiento funcional. Del mismo modo, es importantísimo oficializar normativamente el rol específico que corresponde a los miembros de las juntas vecinales y las rondas (urbanas, rurales, campesinas e indígenas) como parte importante de la estructura del SINASEC, pues constituyen el nivel en el que recaen las disposiciones que emanan de los diversos comités de seguridad ciudadana y, además, son el motor de la organización cuya participación debe ser formalizada.
- Para reprimir judicialmente con efectividad a los infractores de hechos que constituyen agravios contra el patrimonio de las personas, se debería contemplar la acumulación de montos de lo robado en delitos calificados como menores y que están por debajo de las cuatro remuneraciones mínimas y son las que se producen a diario (robo de celulares, monederos, etcétera), y que son realizadas siempre por un mismo autor que utiliza una misma modalidad delictiva, lo que acrecienta la sensación de inseguridad y atormenta la vida diaria de las personas. Por eso, las penas deben ser más severas. Si se califica la infracción penal cometida por el autor basándose solo en el monto de un robo específico –que, por lo demás, no es un hecho aislado sino un modo de vida–, el tiempo de la privación de su libertad por imponerse será menor que el que merece.
- Aunque la prostitución no es un delito penalizable y su ejercicio se remonta a los albores de la humanidad, hay que contemplar que por lo general se desarrolla sin un adecuado control y en un escenario en el que convergen diversas actividades ilícitas. Esta práctica suele llevarse a cabo en un medio social en el que pululan diversos elementos infractores de la ley, y va casi siempre aparejada de delitos contra la salud pública (propagación de enfermedades endémicas como el sida, la hepatitis, etcétera),

el tráfico de menores, el tráfico internacional de personas, el proxenetismo, la pornografía –incluida la infantil–, el lavado de dinero, el enriquecimiento ilícito, entre otras. En ese sentido, la tarea del Estado debe estar orientada a atacar las conductas mencionadas que sí son reputadas por la ley como delitos, y cuyo control efectivo y severo está ausente.

- La globalización es una realidad mundial, y no solo en el aspecto económico sino también en el social, el cultural, el político, etcétera. De tal modo, las diversas instituciones y los diferentes países del mundo determinan el desarrollo de otras naciones en función de la imagen que éstas ofrecen en materia de estabilidad de las inversiones y las medidas de seguridad que adoptan. En el plano macroeconómico, el Perú se ha ubicado a la vanguardia de los países del mundo, gracias a que ofrece buenas condiciones para la inversión de capital; sin embargo, esta imagen se ve afectada por el crecimiento de la delincuencia en el país y por las actividades ilegales perpetradas por grupos de peruanos en el extranjero. Esta última práctica atenta contra la “Marca Perú” y daña la imagen y dignidad de otros connacionales decentes que viven y trabajan fuera, quienes muchas veces son maltratados en esos países o al cruzar los puntos de control migratorio. En tal sentido, a quienes cometen estos ilícitos debe aplicárseles el mismo tratamiento contemplado para otras figuras penales en el Perú, en virtud del principio penal real o de protección de intereses, el principio de personalidad pasiva y activa y el principio universal (por ejemplo, en los casos de falsificación de monedas, terrorismo, etcétera). Debe pues sancionarse con la ley penal peruana a los infractores contra la imagen y prestigio del Perú, independientemente de su individualizada responsabilidad penal en el exterior.
- Es de conocimiento público el alarmante crecimiento de casos de menores de edad vinculados con el crimen y las diversas comisiones delictivas en el país. Es el caso del denominado *Gringasho*, quien no apareció espontáneamente sino como el producto de la falta de adopción preventiva de medidas de educación, control y monitoreo para el desarrollo de la persona como consecuencia de factores relacionados –entre otros factores– con la irresponsabilidad principalmente de padres o tutores que, por su incapacidad o indiferencia para enmendar

estas conductas negativas, hicieron posible el surgimiento de este mal social. A ello se suma la ineficacia del Estado para la adopción de medidas que permitan neutralizar el mal comportamiento del menor.

- La existencia de la corrupción es otro fenómeno social generalizado en el país y el mundo. El fenómeno obedece a múltiples factores, pero principalmente a la carencia de una real vocación estatal para enfrentarlo con efectividad. La corrupción incluye a gobernantes y gobernados, a personas jurídicas públicas y privadas. Muchas veces, una interpretación sesgada nos impide ver con claridad este mal social, de modo que señalamos solo al corrupto y no al corruptor. En esa línea, las medidas destinadas a sancionar a los infractores deben comprender no solo la privación de la libertad (por plazos diferenciados de acuerdo con la gravedad del delito), sino también otras complementarias, como el no otorgamiento de beneficios penitenciarios, investigación por enriquecimiento ilícito, pérdida de dominio de bienes, embargos, imprescriptibilidad, inhabilitaciones, registro de infractores, etcétera que la legislación nacional actualmente no prevé de manera específica.
- Para que exista alguien que roba, debe haber otro interesado en lo robado. Tanto el que roba como el que compra lo robado se benefician de la situación. Robar se convierte, por eso, en una forma de vida. Si la ciudadanía tuviera mayor conciencia de esto, no existirían lugares públicos de expendio de productos de procedencia ilegal o desconocida. Se requieren, entonces, medidas más severas contra quienes comercializan objetos robados, llamados comúnmente reducidos o receptadores, así como otras acciones como la creación de un registro nacional de receptadores sentenciados con condena firme, consentida y ejecutoriada –al estilo de INFOCOR–, a modo de medida disuasiva de freno moral que redundaría en un impacto sobre el propio infractor e, indirectamente, sobre su familia. Están relacionados con este tema también el incremento del comercio ambulatorio, los seudo microempresarios, etcétera, que, bajo una fachada, se dedican a la venta de productos usados –de segunda mano– que, combinados con productos provenientes de latrocinios, son vendidos a la vista y paciencia del público, que puede contraer por su consumo enfermedades endémicas,

y que provocan la competencia desleal y otras formas no competitivas del mercado.

- Observamos a diario el crecimiento de alevosos delitos cometidos con armas de fuego. Urge por ello analizar este problema partiendo de la premisa de que las medidas adoptadas hasta la fecha no han logrado los fines para las que fueron dispuestas. Son necesarias otras más eficaces que el simple hecho de invocar a la entrega de las armas a los operadores de justicia, que no gozan de la confianza de quienes están dispuestos a hacerlo; por ejemplo, incluir en esta labor a instituciones como la Iglesia. El objetivo es que esas armas dejen de circular, de modo que quede en un segundo plano –para otro momento– la infracción propiamente dicha del poseedor. Igualmente, se debe utilizar el mecanismo de recompensar a quienes brinden información sobre la tenencia de armas de determinadas personas. Finalmente, debe exigirse una mejor administración a la entidad responsable del control de armas, municiones y explosivos de uso civil, incorporando efectivos mecanismos de evaluación, monitoreo y supervisión.
- El poder corrompe, y las ansias de poseerlo también. Esto afecta particularmente a una democracia débil como la nuestra, en la que, dejando de lado el derecho, se imponen intereses personales a los colectivos. De ahí que, en cautela de la salud moral pública y como una forma de fortalecer la institucionalidad democrática, es menester prescribir la normatividad que incorpore, sancione y englobe a todas aquellas conductas relacionadas con el tráfico de influencias, que deben incorporarse a la legislación penal por constituir vacíos que benefician a los infractores.
- Las conductas que la legislación tipifica como delitos tienen un correlato previo –que la ley califica como “faltas”– que, cuando no se reprimen a tiempo, pueden ir agravándose. Por ejemplo, si no se sanciona a alguien por maltratar a un animal, mañana lo hará con una persona; quien no reciba sanción alguna por hacer dibujos o grafitis en propiedad ajena, mañana usurpará un bien. Así, se deben incorporar en el libro III del Código Penal, que reprime las faltas, muchas conductas menores que constituyen la antesala del delito, y que son vacíos que es menester llenar a través de mecanismos como los servicios comunitarios, entre otros.

- Muchos casos quedan impunes por falta de pruebas para imponer una sanción severa y ejemplarizadora a los infractores de la ley penal; y ello sucede, entre otras cosas, porque durante los procesos judiciales no se adoptan medidas que permitan a los testigos, agraviados, peritos y otros que son parte de tales procesos, proporcionar la información que poseen en un marco de confiabilidad, confidencialidad y seguridad que los ponga a salvo de las conocidas represalias de los infractores y allegados a éstos.
- El principio de autoridad es vital para imponer la ley y el orden. Es preciso reconocer que la modernidad ha traído consigo progreso, pero también han variado las formas de vida y la interrelación entre las personas, de forma que se generan fricciones permanentes, algunas de las cuales constituyen infracciones penales de diversas índoles que demandan el ejercicio de la autoridad; sin embargo, la imagen de esta última está mellada por diferentes factores, referidos unos a la inadecuada conducta de quien representa la ley, y otros a las circunstancias que la perjudican gravemente por no amparar la investidura de quien la ejerce, cuando la utilización legítima de la coacción y la coerción es cuestionada y de alguna manera desamparada, dejando a los funcionarios que ejercen la autoridad expuestos a situaciones de riesgo físico grave, o implicados en procesos judiciales que tienen que enfrentar muchas veces con sus precarios ingresos.
- Se constatan ahora delitos contra el patrimonio, la vida y la salud de las personas, con conductas realmente descalificables que no han sido consideradas como figuras agravadas en las diversas comisiones delictivas; por ejemplo, que el agraviado sea una persona en estado evidente de gestación, de la tercera edad, con discapacidad física o mental, etcétera, y que merecen ser consideradas como delitos agravados. Igualmente, se están presentando casos delictivos en los que los infractores han ingerido previamente drogas u otras sustancias con el fin de darse mayor coraje para cometer el delito y, además, para alegar luego inimputabilidad por la situación de indefensión en que se encontraban.
- La opinión pública viene siendo impactada por resoluciones judiciales que otorgan beneficios penitenciarios a infractores de delitos graves. Algunos magistrados, a criterio personalísimo, emiten pronunciamientos que favorecen exageradamente a

implicados en delitos, a quienes se les permite incluso retomar las calles, lo que genera temor y zozobra en la comunidad en general. Esta situación debe ser materia de un replanteamiento que prescriba normas de cumplimiento obligatorio y que proscriba el indiscriminado otorgamiento de beneficios a quienes no lo merecen y constituyen un peligro para la población.

- Se impone la conveniencia de una modificación constitucional en lo que atañe a la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú: existen en el artículo 166.º de nuestra Carta Magna vacíos que urge corregir, como los siguientes:
 - a) No se prescribe en el citado artículo –como sí lo señala la anterior Constitución de 1979 en su artículo 277.º–, como parte de la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú, la institución jurídica del *orden público*, que es la razón de ser de las policías en el mundo. Debe agregarse que, no obstante haber sido omitida en la Carta Magna vigente, las diferentes autoridades la continúan empleando con enfoques conceptuales distorsionados, y hasta en documentos oficiales como el Acuerdo Nacional del 2002 y el Plan Estratégico de Desarrollo 2013-2021.
 - b) La novísima expresión “seguridad ciudadana” –cuya grave situación genera críticas a la PNP– no aparece como institución jurídica mencionada en el artículo 166.º de la Constitución Política vigente como finalidad fundamental de la Policía, lo que contraviene lo prescrito en la doctrina de la conocida pirámide de Kelsen, que determina la jerarquización de las normas jurídicas en función de la sujeción de toda norma a la Carta Magna. Incluso, sin base jurídica alguna –dado que hay ámbitos de la seguridad ciudadana en escenarios no delictivos–, la propia PNP asume en su normatividad esta institución jurídica a plenitud, lo que, independientemente del rol protagónico que corresponde a esta institución en su ámbito de acción, es un error de conceptualización que es imprescindible corregir a través de una enmienda constitucional.
 - c) Esta última propuesta de iniciativa legislativa, referida a la imprescindible identificación de personas, no por ser la final es menos importante que las anteriores. Es preciso relevar su necesidad, porque tiene que ver con un tema primordial en el marco de la seguridad ciudadana: la identificación de los implicados en delitos. Antes de involucrarse en ellos, los

delincuentes parten del supuesto de que podrán burlar las leyes y a sus autoridades, al mantenerse en un estado de anonimato. Se acogen, así, a la falsa teoría del “delincuente invisible”, pues se mimetizan en la misma población, donde se sienten “como pez en el agua”. Es tarea de la autoridad, entonces, sustraerlos inteligentemente, con procedimientos operativos y técnicos que la modernidad ofrece y que inexplicablemente no se utilizan para enfrentar la delincuencia y quitarle esa movilidad y sagacidad que demuestran en el escenario de la comisión delictiva. Los nuevos equipos tecnológicos permiten recoger datos contenidos en el DNI (códigos bidimensional y de barras) que deben ser complementados con procedimientos normativos que la ley aún no establece y que es menester superar.

- B) Adecuaciones de las normas a la realidad social frente a la problemática de la inseguridad ciudadana
- Si partimos de la premisa de que “la seguridad ciudadana es tarea y compromiso de todos”, y que deben participar en ella gobernantes y gobernados, no podemos descuidar el rol que han de cumplir los integrantes de colectivos representados por las juntas vecinales, las rondas rurales y urbanas, las comunidades campesinas e indígenas, a quienes hay que organizar para que participen en el marco de la ley y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, es importante señalar que su labor debe limitarse a acciones de “alerta temprana” para conocimiento de las autoridades competentes, que son las llamadas, en representación del Estado, a intervenir y hacer que se aplique la ley, pues no se trata de que la población haga justicia con sus propias manos.
 - Con ese propósito, es preciso organizar a la comunidad mediante procesos que hoy no existen, y que comprenden acciones de identificación, registro, capacitación, empleo y monitoreo de la participación de estas agrupaciones, que pueden proporcionar un valiosísimo apoyo para enfrentar a la inseguridad, dada la muy relevante información con la que cuentan sobre las personas que habitan en determinado medio social. Esta situación debe impulsarse con la utilización de prescripciones normativas que están ausentes, porque no se trata de ver la participación de estas organizaciones tan solo en función del número de ellas que se

encuentren registradas o que han sido juramentadas, sino que es necesario administrar su participación a partir de resultados, es decir, midiendo su productividad.

- Todos reconocemos que hay que cautelar la paz y tranquilidad sociales, poniendo a buen recaudo a los infractores a través de sentencias judiciales condenatorias que los priven de libertad y los sustraigan de medios sociales en los cuales operan afectando la convivencia en la comunidad. Pero tenemos que tomar en cuenta si este infractor es o no sujeto de medidas de rehabilitación, readaptación y resocialización. En realidad, no se ha logrado penitenciario muestra grandes defectos. Hasta ahora, los esfuerzos están orientados –entre otras metas– a incorporar talleres en la estructura carcelaria, que tiene ya grandes limitaciones físicas; si se nos permite una licencia gramatical, lo que se hace ahora es “tallerizar” las cárceles, cuando lo que habría que hacer, más bien, si realmente se desea cumplir con el fin resocializador, es “carcelizar” los talleres. Se trata de crear infraestructuras como instituciones tecnológicas en sus diferentes especialidades laborales y dotarlas de mecanismos de seguridad adecuados para, luego, convertirlas en potenciales centros de capacitación para internos y, sobre todo, generar un ciclo de producción y comercialización de bienes diversos. Esto demandaría la participación del empresariado e incluso de los familiares de los internos, que se harían cargo de la comercialización de lo que éstos produzcan, con lo cual se estaría superando un gran problema en este estamento social.
- Hay que reconocer que la Policía Nacional del Perú, en el ámbito de acción que le corresponde, tiene un protagonismo que asumir a favor de la seguridad ciudadana. Además, partimos de la importancia del factor educativo en el desarrollo de las personas y de las instituciones. En esa línea, no podemos dejar de considerar que la PNP ha sido sometida en el tiempo de vida institucional, a diversos procesos denominados “reorganización”, “reestructuración”, “reforma”, “refundación”, etcétera, en un marco de decisiones políticas y no precisamente técnicas, lo que ha afectado su estructura profesional y técnica. El aspecto relacionado con la especialización ha sido dejado de lado, de tal manera que sus integrantes tienen ahora un mar de conocimientos y escasos centímetros de profundidad. Están

ausentes el conocimiento específico y la experiencia funcional, y por eso se requiere una transformación estructural y no coyuntural de esta importante institución, como parte de un proceso de modernización en el ámbito educativo para enfrentar con eficacia un escenario complejo y diversificado. Esto supone respetar los perfiles de los postulantes, ingresantes, estudiantes y funcionarios en el ejercicio propio de la labor policial, en sus diversas especialidades funcionales.

- Algunas personas que creen ser muy bien entendidas en el tema policial y de la seguridad ciudadana plantean que se debe traer especialistas de otros países para resolver la problemática del nuestro. Creemos que no han tomado en cuenta que a través de la historia nuestra Policía ha sido objeto de diversos procesos –que por lo visto no dieron resultado alguno– realizados por misiones de policías del extranjero. La idea es concebir un proceso de modernización en función de nuestra realidad, priorizando aspectos técnico-profesionales, pero con apoyo y voluntad política.
- Finalmente, pensamos que la mejor forma de enfrentar la inseguridad ciudadana consiste en la adecuada administración del factor preponderante para la obtención de los resultados esperados: el poder de la información.

Ésta es la conclusión a la que ha llegado el trabajo de un equipo de profesionales en la Administración de Ciencias Policiales y del Derecho, luego de un exhaustivo diagnóstico de la problemática de la inseguridad ciudadana que ha permitido la identificación de las causas primigenias del problema social. Una vez identificadas las vulnerabilidades del snsc, se propone el diseño de objetivos de largo plazo y el planteamiento de acciones estratégicas, tácticas y operativas. Por eso planteamos, a manera de plan piloto distrital (con proyección a crear observatorios provinciales, regionales y nacional), la implantación e implementación de observatorios de seguridad ciudadana distrital (OSECID), responsables de la centralización de la información, descentralización de la acción, registro, validación, procesamiento y difusión de datos sobre los diversos hechos (delictivos y no delictivos) que afectan la paz, el bienestar y la tranquilidad social en la comunidad, con participación de las autoridades competentes y de la comunidad organizada, con mecanismos de monitoreo y control de gestión por resultados.

2. *Carencia de un adecuado canal de comunicación en el binomio autoridad-comunidad, que en plena era de la tecnología moderna no viabiliza el registro, validación, procesamiento, difusión y monitoreo de la información relacionada con los diversos riesgos de inseguridad ciudadana.*

Partimos de la premisa de que el insumo principal para la obtención de resultados en la lucha contra los riesgos de la seguridad ciudadana es la información específica, veraz y comprobada sobre las personas o circunstancias de riesgo. La información es a la previsión, la prevención y la investigación como la sangre al cuerpo humano. No podemos permitir que en pleno desarrollo de la tecnología y el equipamiento moderno, en una era de empoderamiento de las redes sociales (*Facebook, Twitter, etcétera*), el correo electrónico, entre otros, éstos no se estén utilizando de infractores de la ley de cuyo comportamiento los moradores de determinadas localidades están suficientemente informados y que no se transmiten por la existencia de diversos factores de riesgo (represalias, repercusión en su actividad, etcétera). Estamos convencidos de que es el Estado el llamado a cautelar y canalizar esta información, otorgando a quienes la proveen la reserva, confidencialidad y protección debidas, con la utilización de fórmulas como la planteada con la creación de un portal web como canal de comunicación seguro entre los miembros de la comunidad y sus autoridades creados para este fin.

3. *Problemas de falta de adecuada gestión y escaso compromiso de participación proactiva de gobernantes y gobernados que afectan la calidad del servicio, el logro de objetivos y, consecuentemente, la obtención de resultados.*

No bastan un buen plan, grandes inversiones y gastos diversos si no existen personas capaces de poner en práctica las propuestas; y allí tenemos un gran problema de gestión de carácter estructural y coyuntural, que exige la combinación de actitudes personales y aptitudes profesionales para garantizar el logro de resultados, la provisión suficiente de recursos económicos y medidas de mínimo bienestar; pero, sobre todo, con manifiesta voluntad y decisión política para evitar situaciones como las siguientes:

- a) La inercia en el cumplimiento de la función pública.
- b) La insensibilidad social frente al problema comunitario.
- c) La corrupción en las diversas fases de la aplicación de un plan.
- d) La falta de compromiso y de involucramiento en las tareas funcionales.

- e) La incompetencia en la administración de recursos humanos y materiales.
- f) La falta de previsión y mal uso de recursos económicos y financieros.
- g) La violación y falta de respeto a la institucionalidad de las organizaciones públicas.
- h) La improvisación en la administración del Estado.
- i) La exacerbada injerencia política en la gestión pública.
- j) La indiferencia y soberbia en el ejercicio del poder.

4. *Insuficientes líderes en la comunidad y en el sector público, por carecer de un enfoque estratégico y táctico para su identificación, captación, registro, capacitación, empleo y supervisión en tareas específicas relacionadas con la seguridad ciudadana.*

Toda tarea humana que se propone el logro de objetivos parte de la premisa de la proactiva participación del factor más importante de toda organización: *la persona*. Siendo la inseguridad ciudadana un problema que nos afecta a todos, es preciso que la comunidad en general se involucre en su solución. A ella corresponde una labor preponderante y protagónica: la identificación de personas con perfil de líderes comunitarios, pues en todo medio social existen individuos de bien que buscan lo mejor para los suyos, y que se pueden convertir en aliados de la lucha contra la inseguridad. Lo que sucede es que hasta ahora el Estado no ha potenciado suficientemente esta posibilidad estructural. La identificación, registro, empleo y apoyo de estos personajes es vital para el logro de los resultados deseados.

5. *Existencia de una democracia debilitada, en la que la institucionalidad de las entidades públicas no se respeta, lo que genera en los pobladores una percepción de cierta ineficacia del Estado contra la corrupción y la comisión de otros delitos y produce desesperanza, desilusión e indiferencia en la comunidad, rechazo y descalificación de sus autoridades y, finalmente, la no identificación de las personas con el orden constitucional y el sistema democrático.*

La democracia es una forma de vida cuya existencia, vigencia y desarrollo en el tiempo ha significado muchas pérdidas de vidas y angustias en la historia de los pueblos. El acceso a ella en países como los nuestros no ha sido fácil, y su vigencia debería ser producto de la interiorización de su importancia para el desarrollo de las personas y de la nación en general. Dicho de otro modo: debemos cautelar, proteger y defender esta forma de gobierno y de vida, a la que se le

hace un gran daño cuando gobernantes y gobernados traicionamos la moral y credibilidad públicas, afectamos la esencia de este esquema de convivencia pacífica y de igualdad de derechos y deberes. Esto afecta el nivel de involucramiento para la defensa de los factores de riesgo como la inseguridad ciudadana, y se grafica en la expresión: “Lo que no se conoce no se quiere; y lo que no se quiere no se defiende”.

Los comentarios señalados en los acápite anteriores han generado, para salir del fácil anfiteatro de las críticas e ingresar al difícil escenario de las propuestas, 21 propuestas de iniciativas legislativas; 5 objetivos estratégicos; 35 actividades estratégicas para el corto, mediano y largo plazo, con indicadores de medición, tareas, lapso, roles, responsabilidades y ámbitos de acción. Además, por su dramática urgencia, se priorizan 10 acciones estratégicas para el cortísimo plazo (6 meses), planteamiento que se ha desarrollado en detalle en este ensayo con el impacto de acciones precisadas en los capítulos X y XI. Toda esta información se puede observar en detalle en el portal web <www.inicam.org.pe>, y se pondrán en marcha en el Observatorio de Seguridad Ciudadana Distrital (OSECID) propuesto.

IX. Objetivos estratégicos del Plan Piloto

Un plan no podrá ejecutarse si no se encuentran claramente definidos los objetivos estratégicos que se desea alcanzar, que en la presente investigación se han determinado sobre la base de la identificación de las vulnerabilidades, fallas o defectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, tema, por desgracia, permanentemente omitido.

Para enfrentar cada vulnerabilidad, que suman cinco y que ya fueron descritas en el capítulo anterior, se han planteado sendos objetivos, que han determinado que se diseñe, a partir de políticas preestablecidas, el señalamiento de acciones estratégicas (35) en un marco lógico tanto para el corto como para el mediano y largo plazo, con especificaciones de las tareas que se deben realizar, indicadores de medición de logros, los plazos previstos de cumplimiento, qué entidades son las responsables de la ejecución de tales acciones estratégicas y su ámbito de acción.

Objetivos estratégicos frente a las vulnerabilidades

1. Superar deficiencias en el sistema jurídico penal y penitenciario, principalmente en la identificación de personas.
2. Implantar un canal de comunicación efectivo entre miembros de la comunidad y sus autoridades; utilizando la tecnología moderna.
3. Fortalecer el compromiso social y motivacional de gobernantes y gobernados

4. Captar suficientes cuadros de líderes gubernamentales y comunales
5. Neutralizar percepción de población de falta de respeto a la institucionalidad, ineficacia del estado en cumplimiento de obligaciones gubernamentales y/o impunidad en delitos contra la corrupción y otros.

**POLÍTICA 1: PRIORIZACIÓN DEL LOGRO DE LA EFICACIA DEL SISTEMA JURÍDICO
OBJETIVO ESTRATÉGICO: 1) SUPERAR DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA JURÍDICO PENAL, PROCESAL PENAL, PENITENCIARIO Y ADMINISTRATIVO. DE ÉSTOS, PRINCIPALMENTE LA IDENTIFICACIÓN INTEGRAL DE PERSONAS**

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo				Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Superando omisiones y debilidades normativas de índole jurídica, y las deficiencias operativas en la identificación personal de infractores de la ley, agravados de delitos, víctimas de siniestros; así como otras situaciones que afectan la seguridad ciudadana.	Nombrar un equipo de trabajo para diseñar y proponer las iniciativas legislativas para reducir las limitaciones del marco jurídico en inseguridad ciudadana. (01)	Número de sesiones y proyectos de iniciativas legislativas elaboradas para superar deficiencias y omisiones que afectan la lucha contra la inseguridad ciudadana.	X							SINASEC-Poder Ejecutivo y Judicial, Ministerio Público, Congreso, gobiernos regionales y gobiernos locales, MININTER- PNP, organismos autónomos y otros.	Nacional
	Indagar sobre empresas que ofrecen el servicio tecnológico para la identificación personal con sistemas modernos de última generación. (02)	Inicio y concreción del estudio de mercado.	X							SINASEC-MININTER- Gobiernos Central, gobiernos regionales y gobiernos locales y Ministerio de Economía.	Nacional, regional y local
	Convocar a licitación para obtención de equipos tecnológicos de última generación sistematizados y estandarizados. (03)	Convocatoria a proceso de licitación pública.	X							SINASEC-MININTER- Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional, regional y local
	Nombrar un equipo de trabajo para diseñar y ejecutar una estrategia nacional, regional y local para la utilización de equipos tecnológicos identificatorios modernos. (04)	Informe final del equipo nominado.	X							SINASEC-MININTER- PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, MP.	Nacional, regional y local
Nombrar un equipo de trabajo para estudiar la realidad nacional del régimen penal, procesal, penitenciario y administrativo de rehabilitación y otros riesgos. (05)	Número de sesiones de equipo de trabajo e informe final.	X								SINASEC, Gobierno Central, PJ, MP, INPE, PNP y entidades invitadas.	Nacional, regional y local

**POLÍTICA 2: POTENCIACIÓN DE LA EFICACIA DEL ACCIONAR DEL ESTADO EN SEGURIDAD CIUDADANA
OBJETIVO ESTRATÉGICO: 2) IMPLANTAR CANAL DE COMUNICACIÓN EFECTIVO ENTRE COMUNIDAD Y AUTORIDADES**

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo				Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Creando y utilizando un portal web que permita un canal de comunicación con la comunidad y difusión transparente de información de los sectores.	Crear un portal web para establecer un canal de comunicación con la comunidad para el reporte de delitos y otros aspectos para institucionalizar la difusión transparente, proactiva y permanente del accionar de los sectores gubernamentales. (06)	Registro de ingresos de los usuarios a los portales web creados o repotenciados.	X							SINASEC-MININTER PNP, Gobiernos Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional, regional y local
Consolidando una alianza estratégica con la empresa privada, en especial con las de telefonía para favorecer las medidas de comunicación integral a favor de la seguridad ciudadana.	Suscribir un convenio como alianza estratégica con las empresas de telefonía para la creación de una línea exclusiva para el reporte de emergencias y delitos; y otras medidas. (07)	Número de llamadas telefónicas en la Central de Comunicaciones y casos resueltos.	X							SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional, regional y local
Creando el observatorio sistémico e integral de hechos violentos, comisión de delitos y otros riesgos, implementado con equipos modernos y de última generación tecnológica.	Nombrar un equipo de trabajo para crear Observatorios de Seguridad Ciudadana a nivel Distrital (OSECID) con proyección a constituirse en Observatorios provincial, regional y Nacional. (08)	Inauguración y puesta en operatividad del Observatorio de Seguridad Ciudadana Distrital piloto como proyección a nivel provincial, regional y nacional.	X							SINASEC-MININTER-PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, MP.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
Instalando equipos de comunicación interconectados, de cámara y video en puntos críticos, sistematizados y estandarizados.	Nombrar un equipo para analizar la problemática de aplicación de equipos tecnológicos de comunicación interconectados en unidades policiales, cámara y videos en puntos críticos e implementación de sistemas AFIS, IBIS y otros. (09)	Informe de equipo designado.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional, regional y local
Estructurando operaciones terrestres, marítimas y aéreas de apoyo a las acciones nacionales y de protección de fronteras a favor de la seguridad ciudadana en coordinación con organismos internacionales.	Nombrar un equipo responsable del análisis de la realidad nacional y estudio de factibilidad para un servicio de apoyo efectivo a las operaciones terrestres, aéreas y marítimas, y protección de fronteras; y de coordinación con organismos internacionales, entre ellos la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). (10)	Informe de estudio de factibilidad en servicio de apoyo a las operaciones terrestres, aéreas y marítimas, y protección de fronteras en el territorio nacional.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, y otras entidades.	Nacional, regional y local
Ejecutando operaciones coordinadas y conjuntas entre Serenazgo, efectivos policiales, el Ministerio Público y otros, para construir la alerta temprana contra la inseguridad ciudadana que atente contra la mujer, menores de edad; violencia familiar y sexual; entre otros delitos y riesgos.	Nombrar un equipo para el diseño y ejecución de planes de operaciones modelo para delitos en sus diferentes modalidades con participación de todos los operadores de justicia y otros como Serenazgo, empresas privadas de seguridad y vigilantes particulares. (11)	Informe de estudio de factibilidad en servicio de apoyo a las operaciones terrestres, aéreas y marítimas, y protección de fronteras en el territorio nacional.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, y otras entidades.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Creando alianzas estratégicas con entidades públicas y empresas privadas para el apoyo a la infraestructura de unidades policiales y otros aspectos a favor de la seguridad ciudadana.	Nombrar un equipo orientado a crear alianzas estratégicas entre el Gobierno y entidades públicas y empresas privadas de apoyo a la infraestructura de unidades policiales a favor de la seguridad ciudadana. (12)	Número de convenios suscritos.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales; y otras entidades.	Nacional, regional y local
Evaluando la idoneidad, competitividad, moralidad, especialización, ética, productividad, disciplina y eficiencia de la labor de los funcionarios y servidores públicos en el marco de la modernización de la administración pública; principalmente potenciando las unidades policiales en general y centros penitenciarios.	Nombrar un equipo para el estudio sobre la realidad social en cuanto a la idoneidad, moralidad, competitividad, especialización, disciplina, ética, productividad y modernización para potenciar la labor de las entidades de toda la administración pública, en especial las unidades policiales en general y centros penitenciarios que coadyuvan a la rehabilitación, readaptación y resocialización de los internos. (13)	Informe final del grupo de trabajo y evaluación permanente de resultados.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC,-MININTER-PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, PJ, MP, organismos autónomos y otras entidades de la administración pública.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
Priorizando el servicio de patrullaje, recuperación de espacios públicos y otros que brinda el Estado frente a delitos de gran impacto (prevención de consumo de drogas, alcohol, etcétera), los conflictos sociales y efectos de siniestros que afectan la seguridad ciudadana; priorizando la inteligencia operativa, predictiva y estratégica.	Nombrar un equipo multidisciplinario encargado de analizar y evaluar la realidad social en el ámbito nacional, regional y local, para proponer medidas preventivas y reguladoras orientadas a reducir o impedir el impacto social en la población frente a la presentación de estos hechos relacionados con la salud pública (readaptación, resocialización, recuperación, etcétera), la economía, fenómenos naturales y ambientales que repercuten en la seguridad ciudadana. (14)	Número de sesiones del equipo y resultado plasmado en el informe final y evaluación permanente de resultados.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER-PNP; Gobierno Central, gobiernos regionales y así como entidades invitadas.	Nacional, regional y local

**POLÍTICA 3: CONSOLIDACIÓN DEL FORTALECIMIENTO DEL COMPROMISO GOBIERNO-SOCIEDAD
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: 3) FORTALECER CAPACIDAD DE GESTIÓN Y COMPROMISO SOCIAL GOBERNANTES-
GOBERNADOS; 4) CAPTAR LÍDERES GUBERNAMENTALES Y COMUNALES**

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
Identificando, convocando, fomentando y formalizando reuniones con las Juntas Vecinales, Rondas Urbanas y Rurales.	Desarrollar plan específico para identificación, captación y registro oficial de las juntas vecinales con número de integrantes activos para seguridad ciudadana. (15)	Registro oficial de juntas vecinales.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER-PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional
Programando cursos de capacitación a funcionarios y servidores públicos, al Serenazgo, juntas vecinales y comunidad en general en temas vinculados con la seguridad ciudadana.	Desarrollar cursos y acciones de motivación y reconocimiento de premiación y recompensa a miembros de la comunidad que destaquen en su labor de apoyo a la seguridad ciudadana. (16)	Registro oficial de juntas vecinales.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional, regional y local
Programando y ejecutando actividades de bienestar, deporte, recreación y soporte espiritual a favor de la comunidad que favorezca medidas de seguridad ciudadana como parte de los planes sectoriales.	Desarrollar programas de bienestar, deporte, recreación y soporte espiritual para el fortalecimiento de principios y valores, civismo e identidad nacional (Escuela de Padres, clubes culturales, artísticos, deportivos, etcétera), así como la recuperación de espacios públicos, con registro de personas beneficiadas. (17)	Número e identidad de beneficiarios de los programas sociales.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, y otras entidades.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo	Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
				2015	2016	2017	2018	2019			
Programando reuniones comunitarias, cursos educativos, culturales, seguridad vial y de capacitación en temas de seguridad ciudadana para la comunidad en general, como parte de los planes sectoriales.	Desarrollar reuniones comunitarias entre autoridades y población, cursos o talleres así como programas sociales de educación, culturales, capacitación con temas relacionados con el rol de la población para reducir los riesgos contra la seguridad ciudadana. (18)	Informe periódico sobre resultados de cursos o talleres desarrollados en educación para gobernantes y gobernados.	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, y gobiernos locales, y otras entidades.	Nacional, regional y local	
Programando y ejecutando actividades de salud, producción, trabajo, transporte, etcétera, que favorezcan las medidas de seguridad ciudadana como parte de los planes sectoriales.	Desarrollar programas sociales en los sectores gubernamentales de Salud, Producción, Trabajo, Transporte y otros para su repercusión positiva en seguridad ciudadana fomentando con estas medidas la inclusión social. (19)	Informe periódico del desarrollo de programas propios de responsables del desarrollo de programas.	X	X	X	X	X	X	SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, y otras entidades.	Nacional, regional y local	
Dotando progresivamente de equipamiento básico de seguridad a las juntas vecinales e incentivos.	Presupuestar recursos para, progresivamente, dotar de equipos básicos de seguridad ciudadana a los miembros de las juntas vecinales e incentivos de premiación. (20)	Informe periódico sobre dotación de las juntas vecinales y equipos básicos de seguridad ciudadana y productividad de éstas.	X						SINASEC, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, y otras entidades invitadas.	Nacional, regional y local	
Identificando líderes de agrupaciones vecinales en apoyo a las medidas gubernamentales a favor de la seguridad ciudadana.	Nombrar equipo para la identificación de líderes pertenecientes a las juntas vecinales a favor de la seguridad ciudadana. (21)	Número de reuniones y cantidad de líderes identificados en las juntas vecinales.	X						SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional, regional y local	

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo Plazo 2021 a más	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Designando representantes del empresariado y entidades públicas como responsables de coordinación en temas de seguridad ciudadana.	Programar reuniones con el empresariado y entidades públicas para la designación de un coordinador en el tema de seguridad ciudadana. (22)	Número de reuniones y nómina de organizaciones empresariales y entidades públicas convocadas, y designación de representantes.	X								SINASEC-MININTER PNP, Gobierno Central, y gobiernos regionales y otras entidades.	Nacional, regional y local
Nominando en las municipalidades cuadros idóneos de coordinadores responsables de las juntas vecinales.	Designar funcionarios de los gobiernos locales responsables de la coordinación con las juntas vecinales. (23)	Nómina de la identidad de los funcionarios designados como coordinadores de los gobiernos locales.	X								SINASEC-MININTER PNP, gobiernos locales.	Nacional, regional y local
Ejecutando acciones para la participación activa de líderes integrantes de las juntas vecinales.	Nombrar un equipo de trabajo para el diseño de la estrategia para el empleo de líderes de las juntas vecinales, comunidades campesinas y otras a favor de la seguridad ciudadana en el marco de la ley. (24)	Informe del equipo de trabajo y estrategia que se ha de seguir para el empleo de líderes y cooperantes.	X								SINASEC, MININTER-PNP, Gobierno Central, gobiernos locales.	Nacional, regional y local

**POLÍTICA 4: REDUCCIÓN DE LA RENTABILIDAD DE LOS INFRACTORES POR COMISIÓN DELICTIVA
OBJETIVO ESTRATÉGICO: 5) NEUTRALIZAR PERCEPCIÓN DE POBLACIÓN DE FALTA DE RESPETO A LA INSTITUCIONALIDAD,
INEFICACIA DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y OTROS DELITOS DE GRAN IMPACTO SOCIAL Y
RENTABILIDAD ECONÓMICA E IMPUNIDAD**

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Formulando y difundiendo un ideario nacional de lucha contra la corrupción en todas sus modalidades.	Designar un equipo responsable de proyectar un ideario nacional contra la corrupción en todas sus modalidades y medidas orientadas a la declaración anual de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos sin excepción. (25)	Formulación y presentación del ideario contra la corrupción y propuestas para obligatoriedad de declaración anual de funcionarios y servidores públicos mencionados.	X								SINASEC Gobierno Central, MININTER-PNP, PJ, MP, gobiernos regionales y gobiernos locales, organismos autónomos.	Nacional, regional y local
Coordinando y realizando la suscripción de un acta de acuerdo nacional de lucha frontal contra la corrupción y toda forma de acción delictiva y propuesta de creación de un fondo para la seguridad ciudadana.	Designar un equipo responsable de estructurar el contenido de un acta de acuerdo nacional contra la corrupción en todas sus modalidades y de un proyecto nacional para crear un fondo económico para la seguridad ciudadana. (26)	Elaboración y suscripción del acta de acuerdo contra la corrupción y de un informe que norme la creación de un fondo económico.	X								SINASEC Gobierno Central, MININTER-PNP, PJ, MP, gobiernos regionales y gobiernos locales, organismos autónomos.	Nacional regional y local
Estructurando un acuerdo nacional para difundir identidad de infractores judicialmente comprobados e involucrados en ese delito (corrupto y corruptor).	Nombrar un equipo de diseño de una estrategia por emplear para la adopción de medidas de interdicción y difusión de hechos vinculados tanto a corruptos como a corruptores (registro tipo INFOCOR). (27)	Informe que contenga medidas de prescripción y difusión de casos comprobados de corrupción.	X								SINASEC, Gobierno Central, MININTER-PNP, PJ, MP, gobiernos regionales y gobiernos locales, organismos autónomos.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo	Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
				2015	2016	2017	2018	2019			
Ejecutando operativos conjuntos y coordinados, priorizando, frente a casos de corrupción y otros delitos graves, la investigación técnico-contable de oficio por lavado de activos y enriquecimiento ilícito.	Diseñar, programar y ejecutar operativos coordinados y complementados con acciones de investigación de oficio de lavado de activos, enriquecimiento ilícito y pérdida de dominio de bienes. (28)	Documentación formulada y casos resueltos de comisión de delitos de corrupción.	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC, Gobierno Central, Ministerio del Interior-PNP, PJ, MP y organismos autónomos.	Nacional, regional y local
Generando alianzas estratégicas con los medios de comunicación para fortalecer la libertad de expresión sin afectar derechos fundamentales de las personas y la exacerbación de la violencia al difundir noticias a nivel nacional, regional y local.	Registrar base de datos nacional con apoyo de los medios de comunicación y la opinión pública sobre los infractores de comisiones delictivas y diversos riesgos, peligros y amenazas contra la seguridad ciudadana con respeto a la ley y derechos fundamentales de las personas. (29)	Número y resultado de operativos contra el delito difundidos por la prensa sobre violencia social, intrafamiliar y violencia delincencual, y acciones propias de autorregulación por parte de los medios.	X	X	X	X	X	X	X	Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, MP, PNP, Asociación de Prensa y Medios de Comunicación y Defensoría del Pueblo.	Nacional, regional y local
Actualizando permanentemente los datos que reporten delitos y hechos violentos para consolidación del mapeo delictivo referencial.	Establecer una central nacional, regional y distrital con cuadros de profesionales idóneos en el área de inteligencia operativa en apoyo a los planes de operaciones con proyección nacional, regional y distrital. (30)	Registro de casos en Central de Base de Información nacional, regional y distrital.	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC, Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, MP y PNP.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020				
Planificando y coordinando la acción policial con la autoridad municipal, apoyándose con recursos en los operativos contra la inseguridad ciudadana; y otorgamiento de incentivos.	Institucionalizar el balance de los operativos y difusión de resultados con conferencias de prensa a la opinión pública, así como el otorgamiento de incentivos a los operadores de justicia y población de labor destacada contra la inseguridad ciudadana. (31)	Número de conferencias de prensa dirigidas a la opinión pública sobre el resultado de los diversos operativos, así como número de personas beneficiadas con premiación.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, MP y PNP.	Nacional, regional y local
Institucionalizando el diseño, ejecución y balance reservado de los operativos en cuanto a recursos humanos y materiales diversos.	Proveer a la PNP de los recursos económicos y materiales, los medios tecnológicos necesarios criminalísticos y equipos modernos para garantizar la identificación plena y fehaciente, así como el esclarecimiento de delitos. (32)	Adquisición de medios materiales diversos, equipos criminalísticos y tecnológicos idóneos, adecuados y suficientes que puedan ser asignados a la PNP.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, PJ, MP y MININTER-PNP.	Nacional, regional y local
Participando en acciones conjuntas y coordinadas que se ejecuten contra la inseguridad ciudadana con defensa y respeto de los derechos humanos.	Nominar un equipo encargado de analizar y prescribir los procedimientos uniformes, coordinados y conjuntos de intervenciones policiales con respeto de los derechos humanos. (33)	Número de sesiones y acuerdos para evaluar la efectividad de la aplicación de legislación procesal o adjetiva (Código Procesal Penal vigente).	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC, comisión integrada por representantes del PJ, MP, DP y PNP.	Nacional, regional y local

Actividad estratégica	Tarea	Indicador	Corto plazo		Mediano plazo					Largo plazo (2021 a más)	Responsables	Ámbito de intervención
			2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021			
Ejecutando acciones municipales con apoyo de la PNP y la participación proactiva de diversos estamentos públicos y privados contra el mercado de la informalidad producto de latrocinios.	Nominar un equipo para hacer efectiva la acción de la PNP de combatir el delito con apoyo de Serenazgo, y empresas privadas de seguridad contra el mercado informal donde se comercializan productos de procedencia ilícita. (34)	Número de suscripción de convenios y alianzas estratégicas con las empresas privadas de seguridad y otras.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, MP y PNP, y entidades convocadas.	Nacional, regional y local
Coordinando funcionalmente entre Juzgados de Paz, PNP y gobiernos regionales y gobiernos locales; sancionando a infractores por comisión de delitos menores y faltas penales.	Nominar un equipo responsable para diseñar la estrategia nacional que haga efectiva la sanción por la comisión de delitos menores y faltas penales. (35)	Número de sesiones e informe de equipo, adecuada administración de la interdicción y sanción prevista a los infractores de faltas y delitos menores.	X	X	X	X	X	X	X	X	SINASEC-Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales, PJ, MP y PNP.	Nacional, regional y local



X. Diez acciones estratégicas a cortísimo plazo (seis meses)

Claro está que, de las acciones estratégicas descritas en el capítulo anterior y que deben realizarse en el corto, mediano y largo plazo, existen algunas estratégicas que, dado el nivel de urgencia, deben iniciarse y ejecutarse al más breve tiempo, que nosotros hemos denominado “cortísimo plazo”. Esto es así porque la situación de acrecentamiento de la inseguridad ciudadana es tan grave que no podemos esperar más tiempo para la obtención de resultados tangibles que reduzcan la sensación y percepción de inseguridad en el país. A continuación la descripción de las acciones que se deberían ejecutar en ese cortísimo plazo:

1. Planteando las iniciativas legislativas específicas; entre otras, la de perfeccionar los procedimientos operativos de identificación de las personas a través de los datos (código de barras) que contiene el reverso del DNI.
2. Implantando, así como implementando, un portal web que se utilice para la comunicación entre la comunidad y sus autoridades, para reportar hechos que afectan la seguridad ciudadana.
3. Iniciando el proceso de sistematización y estandarización de equipos del sistema de video-vigilancia y comunicaciones en general.
4. Potenciando la proactiva participación de los integrantes de las juntas vecinales, las rondas urbanas y rurales, campesinas e indígenas, como alerta temprana en seguridad en el marco de la ley y respeto de los derechos humanos.
5. Priorizando la adecuada organización y el desarrollo de programas sociales a favor de la seguridad ciudadana, que repercuta en el bienestar de la población.

6. Fomentando el trabajo con la creación y el desarrollo de talleres de capacitación con diversas especialidades y creación de microempresas en zonas críticas.
7. Replanteando con urgencia la concepción y ejecución de los planes de operaciones policiales para enfrentar con éxito el delito en sus diferentes modalidades.
8. Institucionalizando la organización de reuniones periódicas tipo cabildo entre autoridades y miembros de la comunidad.
9. Estableciendo una forma efectiva de comunicación y reacción de gobernantes y gobernados; entre otros medios, a través de una línea telefónica simple, dedicada, exclusiva y gratuita.
10. Planteando una lucha estratégica frontal, permanente y general contra la corrupción y otros delitos que repercuten en forma negativa en la salud de la moral pública nacional.



XI. Impactos favorables del Plan Piloto propuesto sobre el Observatorio de Seguridad Ciudadana Distrital (OSECID)

Hasta ahora, el esfuerzo para enfrentar la inseguridad ciudadana es disperso y difuso; la sociedad reclama una acción proactiva y efectiva. Para lograrlo, todo lo planteado en el presente ensayo está orientado a la sistematización de la información y de los resultados, que es una situación que aún no se da; si se ejecutan las medidas propuestas, se lograrían los siguientes impactos favorables:

1. Permitirá una mayor y mejor información, pues hará posible contar con una base de datos centralizada, actualizada y sistematizada.
2. Reducirá el temor de la población ante la mejora de percepción de seguridad, generada por resultados efectivos conseguidos por el Estado en su lucha contra la inseguridad.
3. Favorecerá el empleo de mecanismos de reacción inmediata y eficaz mediante el permanente monitoreo de puntos críticos donde se producen los hechos delictivos, actos de violencia y presencia de otros riesgos.
4. Favorecerá la mejor estructuración sistematizada de datos estadísticos, así como de información real y confiable para la adopción de previsiones sociales y actos de prevención e investigación policial.
5. Procurará el fomento de principios y valores, así como el fortalecimiento de la identidad y la conciencia comunitaria, mediante el uso de mecanismos efectivos de inclusión social y educativa.
6. Fomentará una mejor convivencia social mediante conductas y comportamientos que reflejen sensibilidad, solidaridad y empatía sociales.

7. Permitirá contar con suficientes líderes representantes calificados del gobierno y la comunidad.
8. Permitirá la articulación coordinada y efectiva de labor funcional entre los operadores de justicia y los representantes de diversas entidades de la comunidad, medibles de manera confiable en materia de gestión transparente y administración por resultados.
9. Elevará el nivel de productividad, consideración, respeto, credibilidad, confianza y reconocimiento a la labor desplegada por las autoridades.
10. Sentará un precedente positivo para seguir como modelo de lucha contra los delitos de corrupción y otras infracciones penales graves que lesionan crónicamente la salud y la moral públicas.



XII. Conclusiones

Este ensayo, formulado luego de un estudio de investigación con trabajo de campo efectuado durante dos años por profesionales del Derecho y las Ciencias Políticas, así como de Administración en Ciencias Policiales, integrantes de la Asociación Alianza para la Investigación y Protección en Seguridad Ciudadana” (APIPSEC), se encuentra plasmado en detalle en la Propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y anexos que se puede encontrar en la página web <www.inicam.org.pe>. Dicha propuesta ha sido remitida con sendos oficios de atención en junio del 2013 al Presidente de la República y a la Presidencia del Consejo de Ministros, y tiene como propósitos esenciales:

- A. Difundir el análisis de los temas tratados en el ensayo, que fue abordado con una perspectiva de sana crítica constructiva. Para ello se utilizó la metodología alemana ZOPP, que incorpora incluso esquemas coloquiales para conocer y enfrentar gráficamente el escenario de las consecuencias o efectos, pero también las causas de la problemática de la inseguridad ciudadana, que contiene aspectos de carácter jurídico-normativo-legal; político-técnico-profesional; social-cultural-educativo-ambiental, y económico-financiero-presupuestario.
- B. Contribuir a que se interiorice en el país que la seguridad ciudadana tiene dos ámbitos: el delictivo (que involucra principalmente a los operadores de justicia) y el no delictivo (cuyos riesgos, evidentes y latentes, son generados por el hombre y la propia naturaleza), y que ambos tienen un impacto en la comunidad porque generan riesgo,

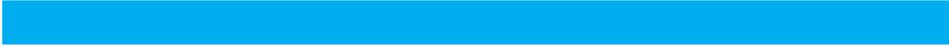
temor e intranquilidad sociales. Hacer lo contrario es tratar el problema como si fuera solo policial y de responsabilidad exclusiva del Ministerio del Interior.

- C. Insistir en que para el diseño, formulación, ejecución y evaluación de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana no puede haber improvisaciones; por el contrario, deben respetarse requisitos de fondo y forma, así como postulados elementales propios de este tipo de documento y que se detallan en la propuesta del plan presentado a las autoridades de gobierno. Dicha propuesta aspira a traducir la percepción y acción de una estrategia contra la inseguridad ciudadana, adecuadamente articulada y sistematizada, con enfoque holístico, multisectorial, intergubernamental, integral, transversal, participativo e inclusivo; y, sobre todo, que garantice el logro de los resultados efectivos que la comunidad en general reclama de sus autoridades.

- D. Coadyuvar a la determinación de una firme y sólida Política de Estado en seguridad ciudadana, así como al establecimiento de una visión y misión que sirvan de base para la formulación y ejecución de un plan con claros lineamientos de políticas capaces de enfrentar las vulnerabilidades, fallas o defectos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. En el presente ensayo hemos establecido 5 vulnerabilidades, que determinan 5 objetivos estratégicos, y el diseño de 35 actividades estratégicas para la proyección de las actividades tácticas a cargo de los involucrados en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, con tareas, roles y responsabilidades específicas de gobernantes y gobernados, entidades públicas y privadas, con claros indicadores de medición de ejecución y productividad, así como con plazos en que se deben cumplir y el ámbito geográfico de consolidación.

- E. Internalizar que no será posible el diseño y definición de los objetivos estratégicos si se prescinde de la identificación previa de las vulnerabilidades del SINASEC, que son las siguientes:
 - 1. Un sistema jurídico, penal procesal, administrativo y penitenciario ineficaz que, entre otras cosas, no permite la identificación personal plena y fehaciente de infractores de la ley, agraviados de delitos y víctimas de siniestros.

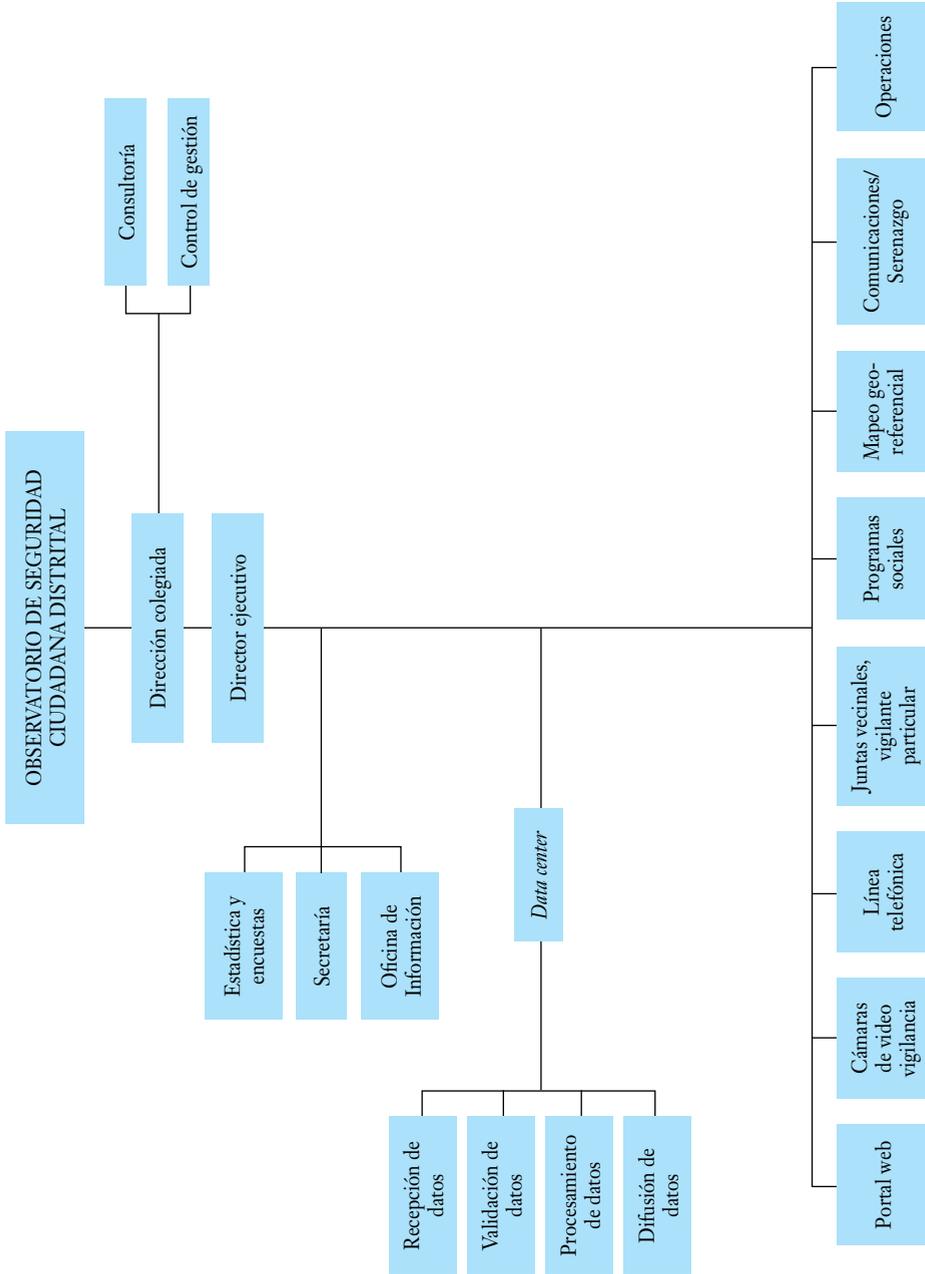
2. Carencia de un adecuado canal de comunicación en el binomio autoridad-comunidad, que en plena era de la tecnología moderna no viabiliza el registro, validación, procesamiento, difusión y monitoreo de la información relacionada con los diversos riesgos de inseguridad ciudadana.
 3. Problemas de falta de adecuada gestión y escaso compromiso de participación proactiva de gobernantes y gobernados, que afectan la calidad del servicio y el logro de objetivos y, consecuentemente, la obtención de resultados en materia de productividad.
 4. Insuficientes líderes en la comunidad y en el sector público, porque se carece de un enfoque estratégico y táctico para su identificación, captación, registro, capacitación, empleo y supervisión en tareas específicas relacionadas con la seguridad ciudadana.
 5. Existencia de una democracia debilitada, en la que no se respeta la institucionalidad, lo que genera una percepción por parte de la población de cierta ineficacia del Estado contra la corrupción y comisión de otros delitos, y produce desesperanza, desilusión e indiferencia en la comunidad, y, por ende, rechazo y descalificación de sus autoridades. Finalmente, se verifica la no identificación de las personas con el orden constitucional y el sistema democrático.
- F. Puntualizar la conveniencia de la ejecución de 10 actividades estratégicas en el cortísimo plazo (6 meses), que han sido priorizadas por ser sumamente importantes y muy urgentes para poder enfrentar progresivamente las vulnerabilidades descritas en el acápite anterior, y que posibiliten el logro de resultados tangibles y efectivos en la lucha contra la inseguridad ciudadana, con roles preestablecidos para gobernantes y gobernados y sus consiguientes responsabilidades, con el propósito de frenar este grave y crónico problema vinculado con la seguridad ciudadana que la comunidad en general reclama con justo derecho.



XIII. Propuesta

A partir de los conceptos doctrinarios, elementales postulados, las ideas-fuerza y las conclusiones del presente ensayo, y aspirando a que se administre con efectividad la valiosa información relacionada con hechos vinculados con los diversos riesgos o peligros de la inseguridad ciudadana, planteamos, de inicio, la implantación e implementación, como plan piloto, de un Observatorio de Seguridad Ciudadana Distrital (OSECID), por constituir su creación la instancia apropiada para la lucha eficiente contra la inseguridad a través de la sistematización de la información y de los resultado (SIR), con la posibilidad de replicarse a nivel provincial, regional y nacional, de conformidad con la estructura orgánico-funcional y detalles sugeridos en la propuesta del plan sujeto a consideración, donde se centralice la información, se descentralice la acción y se monitoreen los resultados en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana establecido por ley. Todo ello bajo la línea rectora de la ejecución inmediata de las actividades estratégicas planteadas para el corto, mediano y largo plazo (35), priorizando las acciones estratégicas (10) propuestas para el cortísimo plazo (seis meses) señaladas en el presente ensayo, en los capítulos IX y X, y que obran en la Propuesta de Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y anexos, cuyos detalles se encuentran en la página web <www.inicam.org.pe>.

“Proyecto Piloto OSECID”





Glosario de términos

- 1. Acción estratégica:** Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.
- 2. Acción operativa:** Acción concreta y específica para lograr un objetivo en un plan.
- 3. Acción táctica:** Conjunto de métodos utilizados para lograr la concreción de una misión.
- 4. Meta:** La meta es el fin u objetivo medible de una acción o plan.
- 5. Misión:** Esfuerzos que realiza la organización para conseguir sus principales propósitos.
- 6. Objetivo:** Elemento programático que identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión.
- 7. Orden Interno:** Situación de paz y tranquilidad en el territorio nacional, sustentada en el equilibrio de los poderes públicos y las estructuras sociojurídicas, económicas y políticas del Estado, regulado por el derecho público y el poder político, orientado a mantener la existencia y vigencia del Estado de derecho, el sistema democrático y la gobernabilidad del país con el fin de lograr el desarrollo nacional.
- 8. Orden Público:** Conjunto de previsiones y medidas que adopta el Estado a través de la Policía Nacional para evitar o controlar alteraciones que afectan la tranquilidad, seguridad, salubridad y

moralidad de las personas por actos calificados como delitos o faltas que atentan contra el interés público.

9. Seguridad ciudadana: Acción integrada que desarrolla el Estado destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos.

10. Visión: Descripción de un escenario altamente deseado.

Bibliografía

- Billon, Jaime y Alberto Nicoli (2009). *Chicha Power: El marketing se reinventa*. Lima: Universidad de Lima - Fondo Editorial.
- Comisión de Reestructuración de la PNP MININTER (2002). *Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Lima: Ministerio del Interior.
- Instituto de Estudios Peruanos (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: IEP.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013a) *Datos estadísticos 2010-2013 en seguridad ciudadana*. Lima: INEI. (2013b) *Encuesta Nacional sobre la Juventud de 15 a 29 años*. Lima: INEI.
- PROMCAD-INICAM (2013). *Estrategias para promover el ordenamiento del territorio y la administración tributaria en municipalidades*. Lima: PROMCAD-INICAM.
- PROMCAD-INICAM - Konrad Adenauer Stiftung (2011). *Inicio de la gestión: Agenda para los primeros cien días*. Lima: PROMCAD-INICAM - Konrad Adenauer Stiftung.
- Rivasplata, César (2010). *Valorízate y cambiarás el mundo*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.