

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
ESCUELA DE POSGRADO



Análisis de la oferta de capacitación en los gobiernos locales de mayor índice de inseguridad de lima metropolitana para la atención de la problemática vinculada con la labor policial en materia de seguridad ciudadana, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014.

Tesis para optar el grado de Magíster en Políticas Públicas y
Gestión Pública

AUTOR

Fernando Espinoza Barrientos

ASESORA

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

Lima, abril 2015

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1. Planteamiento del problema.....	5
2. Hipótesis.....	6
3. Preguntas de investigación.....	7
4. Justificación.....	8
5. Objetivos.....	8
6. Diseño metodológico.....	9
CAPITULO I	
ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	
1.1 Estado de la cuestión.....	11
1.2 Marco Teórico.....	14
CAPITULO II	
ACCIONES DE CAPACITACIÓN QUE VIENE EJECUTANDO LA ESCUELA DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA PNP EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.	
2.1 Capacitación en Seguridad Ciudadana al personal PNP.....	23
2.2 Capacitación en Seguridad Ciudadana dirigida al personal de Serenazgo de las Municipalidades del Rímac, La Victoria y San Juan de Miraflores y otros actores involucrados.....	31
2.3 Resultados comparativos de la Capacitación en materia de Seguridad Ciudadana.....	34
CAPITULO III	
CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA AL PERSONAL DE SERENAZGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	
3.1 Planes y programas de Capacitación en Seguridad Ciudadana de las Municipalidades del Rímac, La Victoria y San Juan de Miraflores..	36
3.2 Frecuencia de Capacitación del personal de Serenazgo de las Municipalidades del Rímac, La Victoria y San Juan de Miraflores y presupuesto asignado.....	51
3.3 Resultados de la Capacitación en Seguridad Ciudadana al personal de Serenazgo de las Municipalidades del Rímac, La Victoria y San Juan de Miraflores.....	55

CAPITULO IV	
PRACTICAS QUE GENERAN QUE NO SE DE UNA ADECUADA COORDINACIÓN EN CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA ENTRE LA PNP Y LOS GOBIERNOS LOCALES	
4.1	Causas que originan la falta de Capacitación en Seguridad Ciudadana.....56
4.1.1	Falta de Personal.....56
4.1.2	Falta de Presupuesto.....60
4.2	Funcionamiento de las municipalidades distritales de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac en materia de seguridad ciudadana.....64
4.2.1	Distrito .de La Victoria.....65
4.2.2	Distrito de San Juan de Miraflores.....66
4.2.3	Distrito del Rímac.....67
4.3	Consecuencias de la Falta de coordinación entre la PNP y los Gobiernos Locales.....71
4.3.1	Débil Capacitación en temas de seguridad ciudadana a nivel local.....71
4.3.2	Falta de especialización en seguridad ciudadana.....72
4.3.3	Falta de compromiso de los actores involucrados.....74
4.3.4	Falta de articulación entre la PNP y los Gobiernos Locales.....76
4.3.5	Otros factores que influyen.....77
	CONCLUSIONES.....81
	RECOMENDACIONES.....85
	BIBLIOGRAFÍA.....89

INTRODUCCIÓN

Si se desea contar con una Policía altamente profesionalizada y eficaz, es preciso saber con exactitud cuáles son sus recursos humanos y qué grado real de capacitación poseen. Una vez conocidos estos datos, resulta necesario mejorar las técnicas de gestión de personal existentes, sabiendo que el bien social que la Policía produce está directamente generado por los hombres y las mujeres que la integran.

La nueva revolución tecnológica que se está produciendo hace que se tome conciencia, a veces de forma dramática, del enorme gasto que supone el factor humano. Sin embargo, muchas organizaciones no han adecuado su forma de pensar a este fenómeno: cualquier herramienta es cuidadosamente evaluada antes de su adquisición y revisada y sometida a controles periódicos que garanticen un óptimo funcionamiento. No siempre se podrá decir lo mismo en lo que a la gestión de recursos humanos se refiere. En las organizaciones como la Policía, en las que el bien social que producen lo generan directamente personas que las componen, debería ponerse un mayor empeño en mejorar las técnicas de gestión de personal, aunque sólo fuera, y que no debería serlo, por un simple argumento económico.

En el Capítulo I, trataremos sobre el estado de la cuestión y marco teórico, que versa sobre temas relacionados con seguridad ciudadana, políticas públicas y teoría sobre problemas públicos y la forma en que piensan algunos autores como Subirats, Lahera y otros sobre el tema que es materia de estudio. En el Capítulo II, se desarrollará las acciones de capacitación que

viene ejecutando la Policía Nacional del Perú en el tema de seguridad ciudadana al personal policial a nivel nacional y al personal de Serenazgo de los Gobiernos Locales.

El Capítulo III, desarrolla el tema de la capacitación que realizan los Gobiernos Locales a través de la Gerencia de Seguridad Ciudadana al personal de serenos de sus respectivas jurisdicciones territoriales y las coordinaciones que realizan al respecto con la Policía Nacional del Perú.

El Capítulo IV, se realiza un análisis de las causas que generan que no se dé una adecuada coordinación en capacitación en seguridad ciudadana entre estas dos instituciones encargadas prioritariamente de velar por el tema de seguridad ciudadana en nuestro país: la “Policía Nacional del Perú”, como institución tutelar del Estado a cargo del Orden Interno y los “Gobiernos Locales” como responsables de la seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

Para el presente estudio se han seleccionado las 03 municipalidades distritales de mayor incidencia de inseguridad de Lima Metropolitana, según la segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, realizado por la Organización Ciudad Nuestra.

1. Planteamiento del problema

Las municipalidades han implantado una seguridad municipal distrital o provincial con los llamados “serenos”. Este servicio municipal de Serenazgo también tiene un costo mensual para la economía del vecino; sin embargo, se

desea saber, que tan capacitados se encuentran estos cuerpos de seguridad para enfrentar la problemática existente.

Para el presente estudio se han escogido las 03 municipalidades distritales de mayor incidencia de inseguridad de Lima Metropolitana, según la segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, (resultado de encuesta en 35 de 43 distritos de Lima), realizada por la Organización Ciudad Nuestra, son: Rímac (35), San Juan de Miraflores (34), La Victoria (33). Esto se hizo con la finalidad de poder conocer las ofertas de capacitación en materia de seguridad ciudadana a sus cuerpos de Serenazgo, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014; asimismo, conocer el apoyo en la materia que brinda la Policía Nacional del Perú para fortalecer las capacidades y analizar las causas que generan que los mencionados distritos se encuentren con altos índices de inseguridad que no les permite ser eficientes y eficaces, competentes y de mejora continua en materia de seguridad ciudadana.

2. Hipótesis

Como hipótesis del problema se ha planteado: Si una real y efectiva coordinación entre los Gobiernos Locales y la Policía Nacional del Perú en materia de capacitación en seguridad ciudadana permitirá que se explote las potencialidades, experiencia y el conocimiento que tiene la PNP, permitiendo la formación de mejores cuadros de Serenazgo de las municipalidades distritales del Rímac, San Juan de Miraflores y La Victoria, para un mejor desempeño y cumplir con los objetivos planteados en las políticas públicas sobre seguridad ciudadana.

3. Preguntas de investigación

3.1 Pregunta General

¿Cómo se viene desarrollando la capacitación en las municipalidades distritales del Rímac, San Juan de Miraflores y La Victoria, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, vinculados a la seguridad ciudadana y el apoyo efectivo brindado por la Escuela de Educación Continua de la PNP para su fortalecimiento?

3.2 Pregunta Específica 01

¿Qué está haciendo la Escuela de Educación Continua de la PNP, en materia de capacitación en seguridad ciudadana tanto al público interno (PNP), como al público externo (Gobiernos Locales y Regionales), durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, que contribuya a disminuir los índices de inseguridad ciudadana?

3.3 Pregunta Específica 02

¿Cómo se ha venido capacitando en materia de seguridad ciudadana al personal de Serenazgo en las municipalidades distritales del Rímac, San Juan de Miraflores y La Victoria, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, para brindar un buen servicio comunitario?

3.4 Pregunta Específica 03

¿Cuáles son las causas que en la práctica generan que no se están dando una adecuada coordinación interinstitucional entre los Gobiernos Locales y la PNP, en materia de capacitación en seguridad ciudadana, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, pese a estar obligados por Ley?

4. Justificación

El estudio se justifica porque tiene una relevancia legal, porque está enmarcado dentro de las políticas públicas de Estado y en la Ley de la Policía Nacional del Perú: Implementación de Programas de Capacitación y Entrenamiento en Seguridad Ciudadana, y una importancia práctica porque nos va a permitir conocer cuál es la realidad actual de la educación que imparte la Escuela de Educación Continua PNP al público externo y el grado de acercamiento a la comunidad para la disminución del grado de inseguridad ciudadana existente.

Conociendo la realidad actual de la capacitación en el sector público y privado en materia de seguridad ciudadana ejecutada por la PNP a través de la Escuela de Educación Continua de la PNP (ESCEDCON PNP), podremos reorientar las políticas de Comando para alinearse con el cumplimiento de las políticas públicas.

5. Objetivos

Como objetivo nos planteamos comprender los mecanismos para la capacitación en seguridad ciudadana que vienen empleando las municipalidades distritales del Rímac, San Juan de Miraflores y La Victoria, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014 y el apoyo que brinda la Escuela de Educación Continua de la PNP para fortalecerla.

De este objetivo general se desprenden tres objetivos específicos que se alinean adecuadamente al presente trabajo: el primer objetivo específico pretende describir las acciones que viene ejecutando la Escuela de Educación

Continua de la PNP en materia de capacitación en seguridad ciudadana, tanto al público interno (PNP) como al público externo (Gobiernos Locales y Regionales), durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, que contribuya a disminuir los índices de inseguridad ciudadana. El segundo objetivo específico es describir la forma cómo se viene capacitando en materia de seguridad ciudadana al personal de Serenazgo en las municipalidades distritales del Rímac, San Juan de Miraflores y La Victoria, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, para brindar un buen servicio comunitario. Asimismo, con el tercer objetivo específico se quiere explicar las causas que en la práctica generan que no se esté dando una adecuada coordinación interinstitucional entre los Gobiernos Locales y la PNP, en materia de capacitación en seguridad ciudadana, durante los años 2012, 2013 y 1er semestre 2014, pese a estar obligados por Ley y que no permiten reducir los índices de inseguridad ciudadana en los distritos del Rímac, San Juan de Miraflores y La Victoria.

6. Diseño Metodológico

El presente trabajo trata de un estudio de casos, habiéndose seleccionado las municipalidades distritales de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac debido al alto nivel de inseguridad ciudadana, y que se compara con las actividades educativas que viene desarrollando la Escuela de Educación Continua de la PNP encargada de ejecutar cursos de capacitación y especialización.

Para el presente trabajo se ha tomado como periodo de estudio los años 2012, 2013 y primer semestre del año 2014, teniendo en cuenta que en el año 2012 se venía aplicando la antigua Ley de la PNP (Ley N° 27238 del 20MAY2000) y a partir del año 2013, se aplica el Decreto Legislativo N° 1148 (Ley de la PNP) y el Decreto Legislativo N° 1151 (Ley de Educación de la PNP).

Se utilizó una metodología cualitativa, a través de entrevistas semi-estructuradas. Esto permitió recoger información de primera mano directamente de los funcionarios y/o autoridades de la Escuela de Educación Continua, la Escuela de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP, y los Gerentes de Seguridad Ciudadana de las municipalidades distritales de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac; asimismo, la revisión bibliográfica, documental existente sobre la materia.

CAPITULO I

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN

En las últimas décadas el tema de la seguridad ciudadana es una de las principales causas de preocupación de la ciudadanía en su conjunto, hecho que rebasa la capacidad del Estado en la aplicación de las políticas públicas, estando permanentemente en agenda, siendo el bienestar común uno de los pilares fundamentales para el desarrollo y funcionamiento adecuado de la sociedad y de esta manera asegurar la calidad de vida de las personas.

En este contexto, los Gobiernos Regionales y Locales juegan un rol importante en estrecha coordinación con la Policía Nacional del Perú, entendiéndose que la seguridad ciudadana es un problema integral que atañe a diversas instituciones públicas. Sin embargo, aún no se encuentra la fórmula adecuada para contrarrestar este flagelo social.

La diversidad de las causas que generan la inseguridad ciudadana nos hace entender que el tema debe trabajarse en perspectiva multidisciplinaria. Diversos autores han escrito sobre el tema, como el Gral ® PNP Enrique Yopez Dávalos, en su obra “14 lecciones fundamentales” (2004), “quien habla sobre como el Estado viene encarando el problema de la inseguridad en el Perú, problema que se ha convertido en uno de los principales puntos de la agenda del Gobierno Central, así como de los Gobiernos Regionales y Locales, por la creciente sensación de inseguridad en los diferentes puntos del país. Si bien es cierto que se tiene una visión clara de la problemática existente, aún no se

tiene un trabajo sostenible para la disminución de la inseguridad ciudadana, cuya solución va más allá de los tintes partidarios, y debe ser un trabajo multisectorial y sobre todo con la participación de la Policía Nacional y la ciudadanía en su conjunto” (ibíd.: 333).

Otro referente importante es la investigación realizada por Carlos Basombrío Iglesias, quien en “Miradas críticas a procesos institucionales” (2011) trata el tema del nivel de seguridad ciudadana, señalando que: “hay una creciente percepción de inseguridad y un deterioro de la situación. Como consecuencia de su falta de efectividad frente al problema, en muchos distritos urbanos, sobre todo de clases medias y altas, la Policía tiene ya en la práctica un rol subordinado frente a los Serenazgos, en relación con la protección cotidiana de la población” (ibíd.: 15). Basombrío, (2011), concluye “que por diferentes razones ya sea ideológicas o falta de recursos humanos capacitados adecuadamente, hace difícil el avance en América Latina se replique la experiencia de otros países más avanzados de la policía comunitaria” (ibíd.: 46).

También ha sido de mucha utilidad para enriquecer la investigación el trabajo realizado por Roberto Arnaudo Torino, sobre la formulación de la “Guía para la capacitación en seguridad ciudadana”, escrita en la obra “Consolidación de los Gobiernos Locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas-UE” (2011) donde es claro en afirmar que “los responsables de la seguridad ciudadana no solo deben tener conocimiento de los aspectos que atañen a esta área, sino además de varios temas que se refieren a la seguridad de los

ciudadanos, como la política social y urbana , la educación, transporte ,etc.” (Ibíd.: 155), por ello se debe dar un enfoque integral, para que los agentes puedan discernir sobre las conductas antisociales o de riesgo y su entrelazamiento en el contexto local.

Aproximándonos más al objeto de estudio, se ha enfocado el análisis desde una perspectiva orientada a lo territorial. Ejemplo de esto es el caso del trabajo presentado por Eduardo Dargent Bocanegra, El Estado en el Perú, una agenda de investigación, (2012:46,47, 57):

(2012:46): “Otros estudios pueden concentrarse en el alcance del Estado sobre el territorio y sobre la sociedad. Michael Mann llama poder infraestructural del Estado a la capacidad institucional de un Estado Central de penetrar su territorio y utilizar su logística para implementar decisión (Mann 1984: 113, traducción propia; citado por Soifer 2008: 232). El Estado no tendrá una capacidad homogénea, sino que su poder variará a través del territorio y dependiendo de los grupos sociales con los que se enfrente. En forma similar, O’Donnell (1993: 11) discute el alcance diferenciado de la aplicación de la ley en los Estados, llama a las áreas con débil presencia del Estado de derecho zonas marrones; áreas donde la Constitución y las leyes son reglas sin contenido o vulneradas con frecuencia.

(2012:47): “Es importante tener en cuenta, que no se trata solo de zonas alejadas del territorio: el Estado puede ver su autoridad desafiada en contextos urbanos, sean áreas controladas por la delincuencia, grupos que realizan actividades económicas ilegales o simplemente actores privados con capacidad de resistir a la autoridad”.

Concluyendo (2012:57): que *“el nuestro es un Estado con diversos niveles de capacidad, que tiene una historia complicada, muchas veces violenta, en su relación con la población y que enfrenta barreras estructurales muy poderosas al impulsar el desarrollo”.*

La complejidad de las sociedades y democracias modernas se refleja en las causas de la violencia, del delito y, consecuentemente, la sensación de inseguridad, sobre todo en los distritos de Lima, que es dónde se da el mayor índice y todos los autores coinciden en que el tema de seguridad es integral,

partiendo del Estado y sus instituciones en general y en particular aquellas que en forma directa tienen la responsabilidad de generar políticas públicas e implementarlas adecuadamente como son los Gobiernos Regionales y Locales con el apoyo decidido de la Policía Nacional del Perú.

1.2. MARCO TEÓRICO

Para desarrollar el trabajo existen conceptos, enfoques y corrientes de pensamiento que guardan relación con el tema en cuestión, los cuales nos permitirán entender mejor cómo han venido evolucionando las políticas que aplican los Estados para generar bienestar y seguridad a sus ciudadanos, en el entender que éstos depositan su confianza en sus gobernantes y debido a que se relacionan con mi tema y de esta manera nos ayude a construir y mejorar el presente trabajo.

1.2.1 PROBLEMA PÚBLICO

Para hablar del problema público como inicio en la creación de las políticas públicas existen diferentes conceptos entre los cuales destaca Gary Becker (1995), quien indica que “el papel del capital humano en la economía significa que las políticas hacia la educación, la salud, y otras inversiones son importantes, en parte por sus implicaciones sobre la prosperidad económica, el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos” (ibíd.: 15).

Sin embargo, Joan Subirats y otros (1994) en lo relacionado al análisis y gestión de políticas públicas, dice: “Nosotros hablamos de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político” (ibíd. 131).

Por otro lado, Eugene Bardach (2001), refiere que “los problemas públicos se presentan como situaciones particulares que afectan a grupos sociales específicos, en las que resalta la manifestación retórica de la situación problemática por parte de algún conjunto de actores o grupos de interés, y en el que se pueden visualizar una variedad de interpretaciones, actitudes ciudadanas, rutinas burocráticas, presupuestos, mandatos legales, etcétera” (ibíd.: 15-16).

El enfoque que mejor se relaciona con el tema es el de Bardach, por cuanto hace una relación directa entre las autoridades y sus ciudadanos a quienes están en la obligación de asistirlos.

1.2.2 POLÍTICA PÚBLICA

Para poder dar solución a un problema público se hace necesaria la implementación adecuada de políticas públicas. Eugenio Lahera P. (2004), dice que “una política pública es buena cuando tiene un curso de acción y flujo de información relacionada con un objetivo político definido en forma democrática desarrollados por el sector público y con la participación de la comunidad y el sector privado” (ibíd.: 8).

Según Ives Meny, Jean- Claude Thoenig (1992) se refiere que “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc” (ibíd.: 90).

Para Ángel E. Alvarez Díaz (1992) “las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones” (ibíd.12).

El enfoque que es más afín para el desarrollo del tema es lo expresado por Ives Meny, Jean-Claude Thoenig, por cuanto detalla con mayor precisión lo que significa una política pública y su ámbito de aplicación por cuanto muchas de éstas se encuentran focalizadas en determinados sectores de la sociedad.

1.2.3 SEGURIDAD CIUDADANA

Si bien es cierto no existen teorías que aborden con detalle el tema de seguridad ciudadana, existen opiniones de especialistas y también instrumentos institucionales que abordan el tema con detalle con el propósito de disminuir el flagelo de la comisión de ilícitos penales que generan una sensación de inseguridad en la población. Por ello, en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018-CONASEC (2013), se emite un concepto donde dice que “la seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, para asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como para contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas” (ibíd.: 8).

Para Martín Ballesteros(2004) “la seguridad colectiva es el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el

compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos” (ibíd.: 53).

Para Patricia González, (2003), en su cuaderno de seguridad y defensa, define la seguridad ciudadana como “el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta en la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal” (ibíd.: 16).

Para el desarrollo de este tópico, el enfoque de seguridad ciudadana definido en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013- 2018 es el que más se acerca al tema y nos ayuda a entender mejor como el Estado Peruano define la seguridad ciudadana a través de sus organizaciones encargadas de reducir los altos índices de inseguridad ciudadana en nuestro país, dándole un enfoque integral, como un fenómeno social complejo y requiere el diseño de una política pública integral

1.2.4 LAS POLÍTICAS EXISTENTES EN LA MATERIA

1.2.4.1 SÉTIMA POLÍTICA DE ESTADO

El Acuerdo Nacional es la “carta de navegación” del Estado Peruano con visión de futuro, donde participaron el Estado y la Sociedad en su conjunto, instrumento de gran ayuda para la gobernabilidad del país, realizado el 22 de Julio del 2002. En ella se considera la Séptima Política de Estado:

“Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana. Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado debe realizar las siguientes acciones:

- e) Fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación;*
- f) Desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana;*
- g) Promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución;*
- h) Promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, los Alcaldes lo presiden y está conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía”.*

Esta política de Estado involucra directamente la participación de la Policía Nacional del Perú en cumplimiento a su finalidad fundamental expresada en la Constitución Política.

1.2.4.2 DECRETO LEGISLATIVO N° 1148 LEY DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ.

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1148, Disposiciones Complementarias Transitorias, Segunda.- Seguridad y servicios de vigilancia: “La Dirección de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú puede implementar programas de capacitación y entrenamiento al personal de seguridad municipal y regional, para lo cual suscribe convenios de cooperación a través del Ministerio de Interior. La Policía Nacional del Perú implementa programas de capacitación y otorga las certificaciones correspondientes en

materia de seguridad ciudadana, de vigilancia privada y de entrenamiento en el manejo de armas de fuego de uso civil”.

1.2.4.3 DECRETO LEGISLATIVO N° 1151 LEY DEL RÉGIMEN EDUCATIVO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1151, CAPÍTULO III, Capacitación, Especialización y Actualización Artículo 9°.- Escuela de Educación Continua, “la Escuela de Educación Continua PNP, otorga certificados y diplomas, de conformidad con el Reglamento del presente Decreto Legislativo. Puede, en materias propias de la función policial, diseñar actividades de capacitación para funcionarios públicos, personal profesional y técnico, procedente de universidades e institutos técnicos superiores”.

Estas políticas existentes nos permiten alinear el tema materia de estudio con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018 y la Séptima Política Pública del Acuerdo Nacional, puntos “c” y “d” donde indica que se “promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación” y “se promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, los Alcaldes lo presiden”, respectivamente”.

1.2.5 LAS LIMITACIONES DE LA POLÍTICA A SER ESTUDIADA

- El reducido presupuesto en la PNP para ejecutar cursos de capacitación al interior de la institución dificulta que se haga extensivo hacia el sector público y privado, no permitiendo la disminución de la brecha en comunicación y compromiso de la ciudadanía al problema de seguridad

ciudadana, por cuanto el presupuesto asignado a la Escuela de Educación Continua PNP (ESCEDCON PNP) es reducido, alcanzando a ser empleado en aproximadamente el 30% de los cursos de Capacitación y Especialización dirigidos al personal PNP.

- Falta implementar los programas de capacitación y otorgar las certificaciones correspondientes en materia de seguridad ciudadana, de vigilancia privada y de entrenamiento en el manejo de armas de fuego de uso civil.

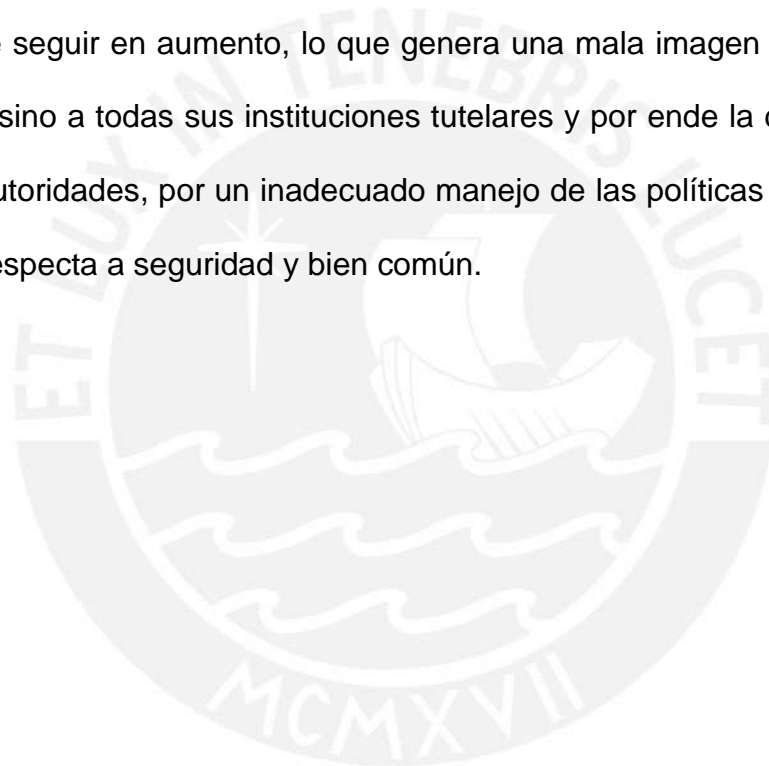
1.2.6 EFECTOS DE LOS PROBLEMAS EXISTENTES EN LA DINÁMICA DEL PROBLEMA PÚBLICO

a) La falta de implementación adecuada de los mecanismos de capacitación en la ESCEDCON PNP no va a permitir alcanzar el objetivo en la política de Estado sobre la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, la cual señala lo siguiente: “Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales” (Acuerdo Nacional: séptima política de Estado).

b) Se agudice la brecha de comunicación e interrelación entre la PNP y su comunidad, para crear una real conciencia de seguridad ciudadana que redunde en beneficio de la ciudadanía.

c) La escasa participación de la ciudadanía en seguridad da lugar a que muchos de los casos que se producen queden impunes por el no compromiso.

d) La percepción de inseguridad por falta de civismo y compromiso puede seguir en aumento, lo que genera una mala imagen no solo hacia la PNP, sino a todas sus instituciones tutelares y por ende la desconfianza en sus autoridades, por un inadecuado manejo de las políticas de Estado en lo que respecta a seguridad y bien común.



CAPITULO II

ACCIONES DE CAPACITACIÓN QUE VIENE EJECUTANDO LA ESCUELA DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA PNP EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

2.1 CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA AL PERSONAL PNP

La seguridad ciudadana es una parte de la seguridad humana debido a que uno de sus elementos está relacionado con la seguridad personal que abarca distintas formas de violencia (violencia física, terrorismo, violencia doméstica, infantil, etc.)

La Policía Nacional del Perú cuenta con un amplio marco normativo, como la Constitución Política del Perú que destaca el reconocimiento de la institución como parte integrante del Sistema de Defensa Nacional. Entre sus funciones principales está la de “dar protección y ayuda a las personas y la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia”(Decreto Legislativo 1148, Art 3-Finalidad).

En el Decreto Legislativo N° 1151-Ley de Régimen Educativo de La Policía Nacional del Perú, la capacitación, especialización y actualización, al personal policial para el mejor desempeño de sus funciones será a través de la Escuela de Educación Continua de la PNP (ESCEDCON PNP), como órgano de gestión educativa.

Si bien es cierto que la inseguridad ciudadana no es un problema que solamente debe ser atacado policialmente, sino en forma trasversal con

participación de diferentes actores involucrados, que parte desde el Gobierno Nacional, Regional y Local, así como la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto; la policía juega un rol preponderante, para lo cual debe estar debidamente capacitada y motivada para asumir realmente el rol que le corresponde de un acercamiento y participación con la ciudadanía que le permita recuperar los espacios perdidos como consecuencia de la lucha interna en nuestro país.

En ese orden de ideas, podemos apreciar que la Escuela de Educación Continua de la PNP (ESCEDCON PNP), perteneciente a la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP (DIREED PNP), debe cumplir un rol preponderante en el sistema de enseñanza policial, diseñado sobre la necesidad de contar con una generación de líderes conscientes de la realidad nacional e internacional, con sólida escala de valores, y comprometidos con los destinos superiores de la institución. Por otro lado, la Escuela de Seguridad Ciudadana de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP (DIREJESEGCIU PNP), como órgano ejecutivo, normativo y especializado cuyo ámbito de acción es todo el territorio nacional, tiene como función primordial la prevención y protección contra todo tipo de violencia familiar especialmente hacia la mujer; niños, niñas y adolescentes en situación de abandono o alto riesgo, explotación y/o abuso sexual, así como la promoción, organización y participación activa y organizada de la comunidad a través de las juntas vecinales capacitación, seminarios y talleres a nivel nacional.

Sin embargo, debido a la multiplicidad de funciones y especialidades con que cuenta en la actualidad la PNP, se ha descuidado y no se ha implementado adecuadamente la capacitación, especialización y actualización dirigida al personal policial en general, y, en particular, en lo relacionado a la seguridad ciudadana.

2.1.1 CURSOS DICTADOS POR LA ESCUELA DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA PNP

Obtenida la información estadística de cursos realizados en la Escuela de Educación Continua de la PNP (ESCEDCON PNP) durante el periodo 2012, 2013 y 1er semestre 2014, se puede apreciar que del total de cursos de capacitación, así como de especialización, muy poco se ha hecho para fortalecer los conocimientos del personal policial en el tema de seguridad ciudadana específicamente como se puede apreciar en los cuadros estadísticos que contienen la información proporcionada por la ESCEDCON PNP (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1-CURSOS DE CAPACITACION Y ESPECIALIZACION REALIZADOS A NIVEL NACIONAL DIREED-ESCEDCON DURANTE PERIODO 2012 - JUNIO 2014

AÑOS	TOTAL CURSOS	TOTAL PARTICIPANTES ANTES	CAPACITACION						ESPECIALIZACION			
			CON COSTO		SIN COSTO		ONE LINE-S/C		CON COSTO		SIN COSTO	
			CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES
2012	586	25577	157	7850	416	17114	6	403	6	183	1	27
2013	580	28458	129	5805	417	20850	6	403	22	1100	6	300
ENE-JUN2014	265	13060	40	1600	215	10750	3	210	5	400	2	100
TOTAL	1431	67095	326	15255	1048	48714	15	1016	33	1683	9	427

FUENTE: ESCEDCONPNP
ELABORACIÓN: PROPIA

Esta información nos llama a reflexionar sobre la forma como se viene manejando un tema tan sensible como es la seguridad ciudadana a nivel nacional, donde para capacitar al personal policial en esta área de responsabilidad policial solamente se haya considerado para el año 2012, 09 cursos ejecutados, en el año 2013, 29 cursos, en lo que va del 2014 (enero-junio), 24 cursos, de capacitación y especialización, que representan el 1.54%, 4.91% y 9.06%, de la totalidad de cursos ejecutados en sus respectivos años, haciendo un total de 62 cursos de capacitación y especialización en seguridad en el período estudiado, representando el 4.3% de los 1,431 cursos realizados (cuadro 2.2.)

Cuadro 2.2.- CURSOS DE CAPACITACION Y ESPECIALIZACION EN SEGURIDAD CIUDADANA REALIZADOS A NIVEL NACIONAL DIRECCION ESCEDCON DURANTE PERIODO 2012 - JUNIO 2014

AÑOS	TOTAL CURSOS	TOTAL PARTICIPANTES	CAPACITACION						ESPECIALIZACION			
			CON COSTO		SIN COSTO		ONE LINE-S/C		CON COSTO		SIN COSTO	
			CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES
2012	9	450	6	300	0	0	0	0	1	50	2	100
2013	29	1450	10	500	16	800	0	0	3	150	0	0
ENE-JUN2014	24	1200	2	100	21	1050	0	0	1	50	0	0
TOTAL	62	3100	18	900	37	1850	0	0	5	250	2	100

FUENTE: ESCEDCON PNP
ELABORACIÓN: PROPIA

2.1.2 PRESUPUESTO PARA CURSOS EN LA ESCEDCON PNP

Otra limitante para la ejecución de cursos de capacitación y especialización en la PNP es el tema de la partida presupuestal, que se destina solamente al pago de docentes policiales. Al respecto cabe señalar, que la partida presupuestal asignada a la ESCEDCON los años anteriores (2010 al 2013), ha sido de novecientos noventa mil cuatrocientos ochenta (990,480.00) Nuevos Soles por año, habiendo permitido para tal efecto la programación de

veintidós (22) cursos de especialización y de ciento veintinueve (129) cursos de capacitación, haciendo un total de ciento cincuenta y un (151) cursos entre capacitación y especialización en el 2013.

Para el año 2014, conforme al requerimiento de cursos de capacitación y especialización para las diferentes especialidades por las unidades ejecutoras a nivel nacional, se programa para tal efecto, la ejecución de ochenta y cuatro (84) cursos de especialización y de trescientos cuarenta y ocho (348) cursos de capacitación, haciendo un total de cuatrocientos treinta y dos (432) cursos con costo para el Estado. Se lograría capacitar, de esta manera, a veinte mil seiscientos cincuenta (20,650) efectivos, entre Oficiales de armas, Oficiales de Servicios, Suboficiales de Armas, Suboficiales de servicio y empleados civiles, lo que demandaría una partida de siete millones cuatrocientos ochenta y ocho (7,488,000.00) Nuevos soles. Sin embargo, para la educación superior no universitaria, la Escuela de Capacitación y Especialización de la PNP (ECAEPOL PNP) (DL. 1151 ahora ESCEDCON PNP) tiene asignada tan solo el importe de trescientos ocho mil novecientos cuarenta y cinco (S/. 308,945.00) Nuevos soles.

Conforme a lo señalado, se puede denotar que el presupuesto asignado para la ESCEDCON PNP para el año 2014, en relación a la formación académica del personal policial en el nivel de capacitación y especialización acorde a lo establecido en el D. Leg. 1151- Ley General de Educación de la PNP, es un presupuesto que resulta insuficiente, dando lugar a que las metas de educación no se cumplan eficientemente, contraviniendo las disposiciones

del Sector Interior y del Comando Institucional, respecto al énfasis que se le debe dar a este rubro.

Asimismo, cabe indicar que la Ley de Carrera y situación del Personal Policial (D. Leg. N° 1149 del 10 de noviembre de 2012), en su artículo 20, establece que la capacitación, especialización y perfeccionamiento profesional se implementan a través de la Escuela de Educación Continua y la Escuela de Posgrado de la Policía Nacional del Perú, de acuerdo a la política y planes educativos que desarrolle la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP; de tal forma que se otorga puntaje para el ascenso a los cursos de capacitación y como innovación a los cursos de especialización, generando que el personal policial a nivel nacional requiera y exija la ejecución de cursos de especialización, lo que se ve reflejado con los requerimientos de las unidades ejecutoras.

Entrevistado el Coronel PNP Jorge Castillo Peláez, Director de la Escuela de Educación Continua de la PNP, el 25 de noviembre del 2014, sobre los avances en capacitación y especialización al personal policial sobre seguridad ciudadana, indicó que básicamente el problema se presenta con el presupuesto asignado a la Dirección que se ha visto reducido a un 31% con relación a los años anteriores. Este problema se agudiza debido a que en el Plan Anual de Capacitación y Especialización Escolarizado del año 2014, mediante el cual se hace el requerimiento presupuestal para la ejecución a nivel nacional de los cursos de capacitación y especialización, se tiene en cuenta que el pago de docentes por hora académica se ha incrementado

mediante RM Nro.0994-2013-11/PNP, del 4 de julio de 2013, de S/.20.00 (Veinte) a S/52.00 (Cincuenta y Dos), por lo que de acuerdo al requerimiento antes indicado a nivel nacional, se había programado un total de 432 actividades educativas, entre cursos de capacitación y/o especialización, lo que representaría un gasto total de S/. 7, 488,000.00, conforme el detalle siguiente:

Cuadro 2.3 presupuesto proyectado para el año 2014

Actividades	Cantidad de cursos	Presupuesto
Cursos de Capacitación	348	4,343,040.00
Cursos de Especialización	84	3,144,960.00
Total	432	7,488,000.00

FUENTE: ESCEDCON PNP
ELABORACIÓN: PROPIA

Del presupuesto asignado durante los años 2012, 2013 y 2014, que asciende a la suma de S/. 2'289,905.00, solamente se han invertido S/. 196,800.00 en la ejecución de los 18 cursos de capacitación y 5 de especialización en seguridad ciudadana ejecutados en igual período, representando el 8.5% del presupuesto.

2.1.3 CAPACITACIÓN REALIZADA POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA PNP

Por otro lado la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana PNP (DIREJESEGCIU PNP), como órgano ejecutivo, normativo y especializado cuyo ámbito de acción es en todo el territorio nacional, teniendo como función

primordial la prevención y protección contra todo tipo de violencia familiar especialmente hacia la mujer, niños, niñas y adolescentes en situación de abandono o alto riesgo, explotación y/o abuso sexual, así como la promoción, organización y participación activa y organizada de la comunidad a través de las juntas vecinales capacitación, seminarios y talleres a nivel nacional, ha organizado cursos de capacitación y especialización dirigidos al personal policial (cuadro 2.4) a nivel nacional.

Cuadro 2.4-CURSOS DE CAPACITACION Y ESPECIALIZACION EN SEGURIDAD CIUDADANA REALIZADOS A NIVEL NACIONAL POR LA DIREJSEGCIU PNP DURANTE PERIODO 2012 - JUNIO 2014

AÑOS	TOTAL CURSOS	TOTAL PARTICIPANTES	CAPACITACION						ESPECIALIZACION			
			CON COSTO		SIN COSTO		ONE LINE-S/C		CON COSTO		SIN COSTO	
			CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES
2012	6	339	6	339	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	6	280	3	139	1	43	0	0	1	50	1	48
ENE-JUN2014	3	143	0	0	3	143	0	0	0	0	0	0
TOTAL	15	762	9	478	4	186	0	0	1	50	1	48

FUENTE: ESCEDCON PNP
ELABORACIÓN : PROPIA

Como se puede apreciar en el cuadro estadístico de la labor en capacitación y especialización realizada por la DIREJSEGCIU PNP, entre los años 2012 y 1er semestre del 2014, solamente se han ejecutado 15 cursos con un total de 762 efectivos policiales participantes.

Entrevistado el Comandante PNP Juan Herrera URDAY, Director de la Escuela de Seguridad Ciudadana, el día 16 de octubre de 2014, manifiesta que la unidad no cuenta con los recursos financieros para poder solventar los cursos de capacitación y especialización y los cursos con costo para el Estado

que ejecutan son los que le autoriza la ESCEDCON PNP de acuerdo a su presupuesto, mientras que los cursos sin costo para el Estado es por coordinaciones que realizan con personajes e instituciones y/o personal policial que ad honoren apoyan con estas actividades académicas.

2.2 CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA DIRIGIDA AL PERSONAL DE SERENAZGO DE LAS MUNICIPALIDADES DEL RÍMAC, LA VICTORIA Y SAN JUAN DE MIRAFLORES Y OTROS ACTORES INVOLUCRADOS

De acuerdo a la Ley de la Policía Nacional del Perú, relacionada a la participación ciudadana (D. Leg. 1148), esta institución promueve mecanismos de participación ciudadana respecto del ejercicio de la función policial, los cuales incluyen medidas adoptadas para garantizar la paz, la seguridad pública y el orden interno.

Asimismo, en la legislación relacionada a la labor policial, se deben establecer mecanismos de coordinación con otras instituciones de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio del Interior, a efectos de coordinar la mejor forma de cumplir con su finalidad fundamental establecida en la Constitución Política del Perú.

Para el logro de este objetivo institucional, se puede suscribir convenios, acuerdos y compromisos con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el sector privado, la sociedad civil, en materia de orden interno, seguridad pública, entre otros.

Por otro lado, le faculta articular los recursos humanos y logísticos de las Comisarías con Gobiernos Locales y Regionales, con el propósito de fortalecer la seguridad ciudadana, bajo el liderazgo operativo del Comisario de la jurisdicción.

La Dirección de Educación y Doctrina de la Policía Nacional del Perú es responsable de implementar programas de capacitación y entrenamiento al personal de seguridad municipal y regional, para lo cual suscribe convenios de cooperación a través del Ministerio de Interior.

Para complementar esta fortaleza de la PNP en el campo de la capacitación al público externo, a través de la Escuela de Educación Continua, puede, en materias propias de la función policial, diseñar actividades de capacitación para funcionarios públicos, personal profesional y técnico, procedente de universidades e institutos técnicos superiores.

Existe la normatividad necesaria para ejecutar la capacitación al personal de Serenazgo de los Gobiernos Locales (Provincial y Distrital), como parte integrante de las diferentes municipalidades, más aun teniendo en cuenta que los alcaldes provinciales y distritales presiden los Comités de Seguridad Ciudadana en el marco de aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana a través del CONASEC.

No obstante ser una política pública del Estado Peruano no se ha implementado, ni se viene ejecutando convenios entre la Policía Nacional del Perú y las Municipalidades Provinciales y Distritales que permitan, mediante

esta alianza estratégica en materia de capacitación, mejorar la labor que vienen desarrollando los serenos a nivel nacional, no existiendo convenios ni apoyo en capacitación a estos organismos estatales.

2.3 RESULTADOS COMPARATIVOS DE LA CAPACITACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Luego de haberse hecho una descripción de la situación de la capacitación y especialización que se lleva a cabo en la ESCEDCON PNP y en la DIREJESEGCIU PNP, como entes rectores en el área de educación, órganos llamados a realizar las coordinaciones y alianzas estratégicas en materia educativa con los Gobiernos Locales, se aprecia que a la fecha de esta investigación no se ha implementado la política de Estado en materia de seguridad ciudadana.

Los cursos de capacitación y especialización sobre seguridad ciudadana llevados a cabo en los años 2012, 2013 y 1er semestre de 2014, solamente están dirigidos al público interno (personal policial) para fortalecer sus capacidades; sin embargo, son pocos en relación a la cantidad de cursos que se han ejecutado en los mencionados años.

Según la información proporcionada, del total de cursos de capacitación y especialización realizados en la Policía Nacional del Perú, entre los años que son materia de estudio, solo el 25% es con costo para el Estado y un 75% son sin costo para el Estado, lo que hace más difícil la labor educativa y poder cumplir con su rol encomendado a la ESCEDCON PNP y la DIREJESEGCIU PNP. Es por ello que las mencionadas unidades han ejecutado en materia de

seguridad ciudadana solamente 62 y 15 cursos respectivamente durante dos años y medio.

La reducción de la partida para pago de docentes de novecientos noventa mil cuatrocientos ochenta (S/.990,480.00) presupuestado anualmente hasta el 2013 a trescientos ocho mil novecientos cuarenta y cinco (S/. 308,945.00) en el 2014 significa el 69% de reducción, aunado a ello el incremento del pago de hora académica, de S/.20.00 (Veinte) a S/52.00 (Cincuenta y Dos), que representa el 160% de incremento. Ello agranda la brecha presupuestal, reduce los cursos con costo para el Estado y genera que se incrementen los cursos sin costo que en muchos casos no tienen la calidad esperada.

CAPITULO III

CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA AL PERSONAL DE SERENAZGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

3.1 PLANES Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA DE LAS MUNICIPALIDADES DEL RÍMAC, LA VICTORIA Y SAN JUAN DE MIRAFLORES

A fin de procurarse mecanismos que garanticen la integridad de las personas y del patrimonio, además de coadyuvar en las tareas de seguridad, la sociedad civil viene generando mayor demanda de servicios de seguridad privada a fin que en el ámbito de su propiedad industrial, comercial o doméstica, coadyuve a proteger las personas, bienes y enseres de su pertenencia. Las personas que realizan estas tareas no tienen una capacitación formal a cargo de la Policía, titular del Orden interno, lo que limita la posibilidad de incorporarse a una política pública integral de seguridad ciudadana.

En el año 1991, la Municipalidad de San Isidro decidió orientar recursos para coadyuvar a la seguridad integral de su distrito en apoyo a la Policía Nacional del Perú creando un denominado cuerpo de Serenazgo. Esta situación excepcional, que en principio estaba bajo el mando y comando de la Policía Nacional del Perú, a partir del año 2000, se ha ido expandiendo en todos los gobiernos locales del Perú, convirtiéndose en una actividad laboral que trae consigo la dedicación exclusiva de personas a tareas de "seguridad pública", sin una preparación uniforme ni dependiente de la institución

responsable del orden interno, que es la Policía Nacional del Perú, lo cual genera una descoordinación y limita la aplicación de políticas públicas coherentes y asertivas.

Serenazgo, por su parte, encuentra su desarrollo normativo desde un ámbito estrictamente local, siendo mencionado en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, publicada el 27 de mayo del 2003) como un cuerpo organizado que sirve de apoyo al alcalde para hacer cumplir las disposiciones municipales y como un servicio que desarrollan las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

Y así, en el artículo 20° inciso 19 de la citada ley orgánica, se señala como una de las atribuciones del alcalde el “cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del Serenazgo y de la Policía Nacional”.

Mientras tanto, en el artículo 85° inciso 1.1 se establece como una función específica exclusiva de las municipalidades provinciales el “establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de Serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley”.

Por su parte, en el inciso 2.1 del mismo artículo, pero como función específica compartida de las municipalidades provinciales, se señala lo siguiente: “coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de Serenazgo y seguridad ciudadana”; y en el inciso 3.1 del mismo artículo, ya como función específica exclusiva de las municipalidades distritales: “organizar un servicio de Serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la Municipalidad Provincial respectiva”.

Antes de entrar al tema de la capacitación que se lleva a cabo en los distritos seleccionados para el presente trabajo (La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac), se ha obtenido información de la Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, realizada por Ciudad Nuestra, necesaria para saber cómo se encuentran en relación al grado de inseguridad de sus respectivas jurisdicciones, así como la evaluación realizada a la Policía Nacional que labora en estos distritos y sus respectivos cuerpos de Serenazgo.

Cuadro 3.1 Percepción de Inseguridad por distrito

PERCEPCION DE INSEGURIDAD			
Los primeros		Los últimos	
1 SAN ISIDRO	21.40%	29 VILLA EL SA	79.80%
2 SAN BORJA	32.80%	30 EL AGUSTIN	80.00%
3 MIRAFLORES	34.00%	31 ATE	80.50%
4 LA MOLINA	34.60%	32 COMAS	80.60%
5 JESÚS MAR	42.50%	33 LA VICTORIA	82.50%
6 SURCO	43.00%	34 SAN JUAN	84.30%
7 LURÍN	49.00%	35 RÍMAC	84.80%

FUENTE: Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, realizada por Ciudad Nuestra

Cuadro 3.2 Evaluación de la Policía por distrito

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ			
Los primeros		Los últimos	
1 SURCO	62.50%	29 SAN MARTÍN DE PORRES	22.00%
2 SAN ISIDRO	62.30%	30 ATE	21.30%
3 SAN BORJA	59.80%	31 INDEPENDENCIA	20.50%
4 MIRAFLORES	58.30%	32 VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	20.30%
5 JESÚS MARÍA	53.90%	33 LA VICTORIA	20.10%
6 LA MOLINA	52.10%	34 RÍMAC	19.80%
7 MAGDALENA	47.70%	35 SAN JUAN DE MIRAFLORES	17.30%

FUENTE: Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, realizada por Ciudad Nuestra

Cuadro 3.3 Evaluación del Serenazgo por distrito

SERENAZGO			
Los primeros		Los últimos	
1 SAN ISIDRO	88.30%	29 INDEPENDENCIA	21.50%
2 MIRAFLORES	81.60%	30 CHORRILLOS	20.80%
3 SAN BORJA	77.00%	31 VILLA EL SALVADOR	20.60%
4 SURCO	75.00%	32 LA VICTORIA	20.00%
5 JESÚS MARÍA	68.10%	33 RÍMAC	16.30%
6 LA MOLINA	64.30%	34 SAN JUAN DE MIRAFLORES	14.80%
7 LURÍN	61.60%	35 VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	11.00%

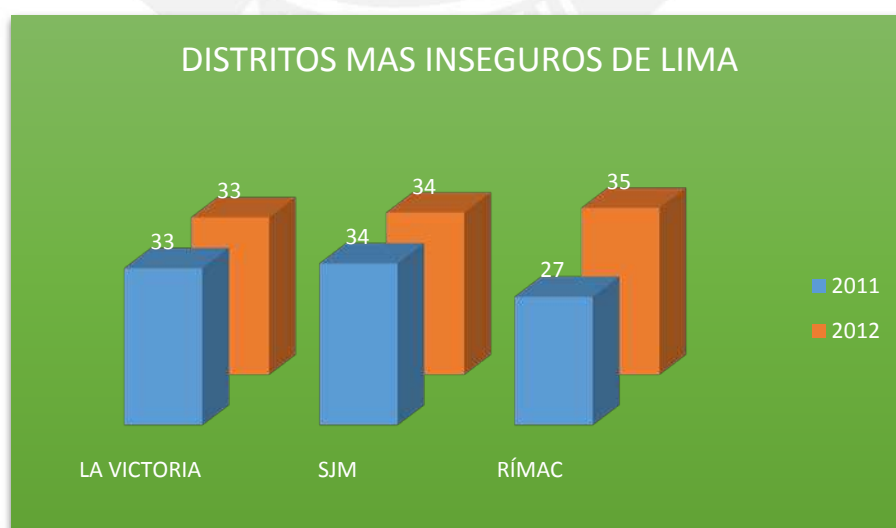
FUENTE: Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012, realizada por Ciudad Nuestra

Como se aprecia según la información obtenida, los distritos de Lima con mayor inseguridad son La Victoria (82.50%), puesto 33; San Juan de Miraflores

(84.30%), puesto 34; y Rímac (84.80%), puesto 35. Asimismo, el nivel de aceptación de la Policía Nacional del Perú en los distritos mencionados, se muestra que de los 35 distritos seleccionados para el estudio, La Victoria (20.10%), el Rímac (19.80%) y San Juan de Miraflores (17.30%), ocupan los puestos 33, 34 y 35 respectivamente. De igual manera, el nivel de aceptación del Serenazgo ocupan los puestos 32, 33 y 34 respectivamente.

Ciudad Nuestra confecciona un ranking (cuadro 3.5) de ubicación luego de un análisis comparativo de 35 distritos de Lima, entre los años 2011 y 2012, teniendo como ejes de referencia la victimización por hogares, evaluación favorable de los serenos, la policía y la percepción de inseguridad por distrito, teniéndose como resultado que los distritos de Lima más inseguros son La Victoria (33), San Juan de Miraflores (34) y el Rímac (35), como se muestra en el cuadro 3.4.

3.4 Cuadro comparativo de inseguridad de distritos año 2011 y 2012



FUENTE: SEGUNDA ENCUESTA METROPOLITANA DE VICTIMIZACION 2012-CIUDAD NUESTRA
ELABORACION: PROPIA

CUADRO 3.5.- RANKING CIUDAD NUESTRA 2012

PUESTO FINAL 2011	DISTRITO	PUESTO FINAL 2012	RESULTADO FINAL 2012	VICTIMIZACION POR HOGARES	EVALUACION FAVORABLE SERENAZGOS	EVALUACION FAVORABLE DE LA POLICIA	PERCEPCION DE INSEGURIDAD
3	SAN BORJA	1	11	3	3	3	2
1	SAN ISIDRO	2	12	8	1	2	1
2	MIRAFLORES	3	15	6	2	4	3
8	SURCO	4	23	12	4	1	6
5	JESÚS MARÍA	5	24	9	5	5	5
4	LURÍN	5	24	1	7	9	7
7	LA MOLINA	7	29	13	6	6	4
6	MAGDALENA	7	29	4	10	7	8
15	SURQUILLO	9	34	5	9	9	11
17	LURIGANCHO	10	45	2	14	16	13
9	PUEBLO LIBRE	11	46	16	8	8	14
19	BARRANCO	12	47	10	13	12	12
10	PUENTE PIEDRA	13	50	18	11	12	9
21	SAN LUIS	14	57	19	12	11	15
11	CHACLACAYO	15	68	7	23	18	20
12	SAN MIGUEL	16	69	24	15	14	16
14	LINCE	17	76	15	20	22	19
28	CARABAYLLO	18	80	27	16	20	17
17	PACHACÁMAC	18	80	10	21	28	21
23	BREÑA	20	81	17	24	17	23
19	SANTA ANITA	21	82	26	19	15	22
16	LOS OLIVOS	22	83	32	22	19	10
12	CHORRILLOS	23	86	13	30	25	18
22	ATE	24	102	24	17	30	31
24	CERCADO	25	103	30	26	23	24
30	EL AGUSTINO	25	104	34	18	21	30
32	SMP	27	106	23	28	29	24
30	COMAS	28	106	20	27	27	32
25	SJL	28	106	31	25	24	26
25	INDEPENDENCIA	30	109	22	29	31	27
29	VMT	31	115	21	35	32	27
35	VILLA EL SALVADOR	32	118	33	31	25	29
33	LA VICTORIA	33	127	29	32	33	33
34	SJM	34	131	28	34	35	34
27	RÍMAC	35	137	35	33	34	35

FUENTE: SEGUNDA ENCUESTA METROPOLITANA DE VICTIMIZACION 2012-CIUDAD NUESTRA

Ante esta situación crítica en lo relacionado a la seguridad ciudadana, poco o casi nada se ha hecho en materia de capacitación al personal de Serenazgo, a pesar de existir planes y programas de capacitación en el Centro Metropolitano de Formación y Capacitación de Serenazgo (CEMFOCAS) de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

El proyecto especial “Centro Metropolitano de Formación y Capacitación de Serenazgo, CEMFOCAS” se crea en el ámbito de la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima, por Decreto de Alcaldía N° 004 del 13 de marzo de 2012, publicado en diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2012. Asimismo, mediante Decreto de Alcaldía N° 009-2012-MML de 06 de setiembre de 2012, se aprobó la ampliación de duración del Proyecto Especial en mención.

El CEMFOCAS busca contribuir a la profesionalización especializada y al desarrollo de capacidades de los ciudadanos que prestan servicio de Serenazgo en Lima Metropolitana a través de un currículo integral, a fin que se desempeñen con arreglo a Ley y eficiencia, de forma tal que contribuyan a asegurar la convivencia pacífica, así como el control de la violencia urbana y prevención de los delitos y faltas en la ciudad. Tiene como objetivo general el afianzar y estandarizar una oferta de conocimientos y habilidades contenidas en programas curriculares integrales vinculados con la seguridad ciudadana y convivencia, teniendo como referente el Perfil Laboral del Sereno de Lima Metropolitana.

Los beneficiarios del CEMFOCAS son personal de Serenazgo de la Municipalidad de Lima y de las distintas municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

CEMFOCAS promueve un sistema de formación y capacitación en seguridad ciudadana basado en el respeto de los valores y el cumplimiento de leyes y normas, fomentando la convivencia pacífica.

El programa de capacitación comprende el dictado de las unidades temáticas siguientes:

a) BLOQUE BÁSICO

- Fundamentos del Sistema de Seguridad Ciudadana
- Rol del Sereno como Agente de Cambio
- Patrullaje y Operatoria de Intervención
- Instrucción y Disciplina
- Esfuerzo físico
- Defensa Personal
- Ciudadanía y Convivencia Social.
- Resolución de Conflictos y Estrategias de Comunicación

b) BLOQUE TRANSVERSAL

- Legislación y Derechos Humanos
- Gestión Municipal
- Gestión del Riesgo de Desastres
- Primeros Auxilios

El programa de capacitación también comprende el desarrollo de actividades complementarias tales como charlas magistrales, conferencias, talleres u otras.

Dentro de sus actividades el CEMFOCAS, durante el año 2012, ha desarrollado las siguientes actividades académicas (cuadro 3.6):

- I MÓDULO DE CAPACITACIÓN DE SERENAZGO

Se desarrolló de marzo a junio de 2012 con la participación de 169 serenos (138 varones y 31 mujeres) procedentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de 24 municipalidades distritales de la capital.

- II MÓDULO DE CAPACITACIÓN DE SERENAZGO

Se llevó a cabo de setiembre a diciembre de 2012, aprobando 160 serenos procedentes de la MML y de 13 municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

- I MÓDULO PARA SUPERVISORES

Se desarrolló de marzo a junio de 2012 con la participación de 40 supervisores procedentes de las municipalidades de Lima (38) y de Lurín (01) y Villa María del Triunfo (01).

- MÓDULO DE INDUCCIÓN

Se llevó a cabo en agosto de 2012, dirigido a 175 serenos de reciente ingreso al Serenazgo de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

**3.6 CUADRO NUMÉRICO DEL PERSONAL DE SERENAZGO DE LIMA
METROPOLITANA QUE HAN PARTICIPADO EN LOS CICLOS DE CAPACITACION
DESARROLLADOS POR EL CEMFOCAS 2012**

	I Módulo: SERENOS	II Módulo: SERENOS	Módulo de Supervisores	Módulo de Inducción	TOTAL
MML (Cercado)	57	114	38	175	384
Lima Norte	43	11	0	0	54
Lima Sur	22	1	2	0	25
Lima Este	17	6	0	0	23
Lima Centro	30	11	0	0	41
TOTAL	169	160	40	175	527

FUENTE: BOLETIN CEMFOCAS 2012

Durante el año 2013, el CEMFOCAS, desarrolló las siguientes actividades (Cuadro 3.7):

a) **MÓDULO BÁSICO**

Se llevaron a cabo cinco capacitaciones en enero y febrero de 2013. Con una duración de una semana cada uno, habiéndose capacitado a 257 serenos de la MML.

b) **III MÓDULO DE CAPACITACIÓN DE SERENAZGO**

Se llevó a cabo de marzo a junio de 2013 con la participación de 92 serenos procedentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de 11 municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

c) **CURSO DE CAPACITACIÓN ITINERANTE**

El curso se programó y se viene desarrollando en base a la experiencia obtenida con el desarrollo del Proyecto Especial CEMFOCAS; sin embargo, esta capacitación tiene la peculiaridad que se brinda en las sedes de las municipalidades distritales o en lugares aledaños a ellas, así como en fechas y horarios especiales (de acuerdo a la necesidad o requerimiento de cada municipio), a fin de facilitar la participación de los alumnos en dicho ciclo de instrucción.

d) **PROGRAMA DE CAPACITACIÓN**

Comprende el desarrollo de 180 horas académicas, periodo en el cual se dictan determinadas unidades temáticas y se desarrollan actividades académicas complementarias, las cuales se indican a continuación:

Unidades Temáticas

1. Fundamentos del Sistema de Seguridad Ciudadana
2. Rol del Sereno como Agente de Cambio
3. Patrullaje y Operatoria de Intervención

4. Ciudadanía y Convivencia Social
5. Resolución de Conflictos y Estrategias de Comunicación
6. Legislación y Derechos Humanos

Actividades Complementarias

7. Gestión del Riesgo de Desastres
8. Primeros Auxilios
9. Otras (charlas magistrales, conferencias, talleres u otras).

e) **1ER CURSO DE CAPACITACIÓN ITINERANTE - CEMFOCAS SIN FRONTERAS**

El 10 de junio de 2013 se dio inicio al "1er Curso de Capacitación Itinerante - CEMFOCAS Sin Fronteras", dirigido al personal de Serenazgo de determinadas municipalidades distritales de Lima Norte (Ancón, Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Santa Rosa y San Martín de Porres), y a partir del 12 de agosto de 2013, se incluyó en la capacitación a los serenos de la Municipalidad de Puente Piedra.

f) **2do. CURSO DE CAPACITACIÓN ITINERANTE - CEMFOCAS SIN FRONTERAS**

El 17 de setiembre, se dio inicio al "2do Curso de Capacitación Itinerante", dirigido al Personal de Serenazgo de las municipalidades distritales de Lima Este (Chosica y Chaclacayo).

Además, participaron en el "2do Curso de Capacitación Itinerante" personal de Serenazgo de determinadas municipalidades distritales de Lima Sur (San Bartolo, Lurín y Villa María del Triunfo).

3. 7 CUADRO NUMÉRICO DEL PERSONAL DE SERENAZGO DE LIMA METROPOLITANA QUE HAN PARTICIPADO EN LOS CICLOS DE CAPACITACIÓN DESARROLLADOS POR EL CEMFOCAS 2013

	II Módulo: SERENOS	Módulo: BÁSICO	I CURSO ITINERANTE	II CURSO ITINERANTE	SEMINARIOS	CHARLAS	TOTAL
MML (Cercado)	62	257	0	0	0	436	755
Lima Norte	9	0	303	0	27	0	339
Lima Sur	5	0	0	124	0	0	129
Lima Este	5	0	0	88	0	0	93
Lima Centro	11	0	0	0	16	0	27
TOTAL	92	257	303	212	43	436	1 343

FUENTE: BOLETIN CEMFOCAS 2013

En el primer semestre del 2014, el CEMFOCAS ha realizado las siguientes actividades académicas (cuadro 3.8):

En el mes de enero del año 2014, se ha continuado con el dictado del "Curso de Capacitación Itinerante", dirigido al personal de Serenazgo de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana. De las coordinaciones efectuadas con las municipalidades de Lima Centro, se ha desarrollado el Curso Itinerante en las siguientes municipalidades:

-Surquillo, con 30 participantes, Magdalena, con 35 participantes, Pueblo Libre, con 22 participantes, Breña, con 20 participantes y La Victoria, con 27 participantes.

-“Curso de Capacitación de Serenazgo” en marzo de 2014, dirigido a 32 serenos de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

3.8.- PERSONAL DE SERENAZGO DE LIMA METROPOLITANA QUE HAN PARTICIPADO EN LOS CICLOS DE CAPACITACION DESARROLLADOS POR EL CEMFOCAS 2014			
	I CURSO ITINERANTE	CURSO CAPACITACION	TOTAL
MML (Cercado)	0	32	32
SURQUILO	30	0	30
MAGDALENA	35	0	35
PUEBLO LIBRE	22	0	22
BREÑA	20	0	20
LA VICTORIA	27	0	27
TOTAL	134	32	166

FUENTE: BOLETIN CEMFOCAS 2014

3.2 FRECUENCIA DE CAPACITACIÓN DEL PERSONAL DE SERENAZGO DE LAS MUNICIPALIDADES DEL RÍMAC, LA VICTORIA Y SAN JUAN DE MIRAFLORES Y PRESUPUESTO ASIGNADO.

Con relación a los planes y programas de capacitación en Seguridad Ciudadana de las municipalidades del Rímac, La Victoria y San Juan de Miraflores, se han desarrollado de la siguiente manera:

3.2.1 Municipalidad Distrital de La Victoria

De la información proporcionada por la Municipalidad a través de un pedido invocando la Ley de Transparencia relacionado a los cursos de capacitación y actualización. Talleres y/o seminarios dirigidos al personal de serenos de la mencionada comuna ejecutados durante los años 2012, 2013 y primer semestre del año 2014, hacen conocer que el Gobierno Local durante el año 2012 no cuenta con registros de haberse ejecutado este tipo de

actividades académicas; durante el año 2013, se realizó instrucción por intermedio de comisarios, no precisando más información, Cuadro 3.9

CUADRO 3.9.- CURSOS DE CAPACITACIÓN, ACTUALIZACIÓN, SEMINARIOS Y TALLERES DICTADOS POR PERSONAL PNP EN LA MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA AÑO 2013					
INICIO	CALIDAD	CURSO	CULMINACION	TIEMPO	SERENOS
30-ene-13	PARTICIPANTE	COOPERACION INTERDISTRITAL "SERENAZGO SIN FRONTERAS			
11-feb-13	PARTICIPANTE	PLAN DE CAPACITACION DE SERENAZGO	09-mar-13	1 MES	30
22-feb-13	PARTICIPANTE	PLAN DE CAPACITACION DE SERENAZGO	22-mar-13	1 MES	30
28-may-13	PARTICIPANTE	PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS Y NORMAS DE TRANSITO			50
04-oct-13	PARTICIPANTE	PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS Y NORMAS DE TRANSITO			45
26-nov-13	PARTICIPANTE	PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS Y NORMAS DE TRANSITO			42
09-nov-13	PARTICIPANTE	PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS EN INTERVENCION EN DELITOS Y FALTAS			38
18-dic-13	PARTICIPANTE	TECNICAS DE VIGILANCIA			36

FUENTE: MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA
ELABORACIÓN PROPIA

Con relación a la actividad académica brindada por el CENFOCAS, no existe registro de cursos dictados por el CENFOCAS a los serenos del Distrito de La Victoria.

Con relación a la capacitación brindada en el año 2014, no existe registro de capacitación brindada por la Gerencia de Seguridad Ciudadana al cuerpo de serenos del distrito, ni capacitación brindada por personal PNP a través de sus unidades especializadas, existiendo solamente el registro de capacitación brindado por el CENFOCAS, según lo detallado en el cuadro 3.10

CUADRO 3.10.- CURSOS DE CAPACITACIÓN, ACTUALIZACIÓN, SEMINARIOS Y TALLERES DICTADOS POR CENFOCAS EN LA MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA AÑO 2014

INICIO	CALIDAD	CURSO	CULMINACION	TIEMPO	SERENOS
28-ene-14	ITINERANTE	CAPACITACION	27-may-14	186 HRS	35

FUENTE: MUNICIPALIDAD DE LA VICTORIA
ELABORACIÓN PROPIA

Según la información recepcionada, el presupuesto destinado a Seguridad Ciudadana durante los años 2012, 2013 y 2014, ha sido de S/.7'919,605.60, S/. 6'734,620.30 y S/. 6'883,090.84 respectivamente, no precisándose el monto destinado a la capacitación del personal de Serenazgo.

Entrevistado el sr. Coronel PNP ® Luis Alfonso Esquivel Rivera, Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de La Victoria, el día 04 de febrero del 2015, manifiesta que no se cuenta con un marco normativo que faculte la capacitación del personal de Serenazgo en materia de seguridad ciudadana, que la capacitación realizada en el período 2012 – 2014 se ha basado en la Ordenanza N° 638, que señala las funciones de Serenazgo, no ha existido una coordinación adecuada con las unidades especializadas de la PNP para la capacitación del personal de serenos.

3.2.2 Municipalidad Distrital de SAN JUAN DE MIRAFLORES

Según la información proporcionada por la Municipalidad no existen registros durante los años 2012, 2013 y primer semestre del 2014 relacionados a la capacitación del cuerpo de Serenazgo por parte de la Gerencia de

Seguridad Ciudadana, CENFOCAS o por las unidades especializadas de la PNP.

Con relación al presupuesto destinado a seguridad ciudadana durante los años 2012, 2013 y 2014, asignado a Serenazgo no registra para el año 2012, con relación al año 2013 fue de S/. 1´600,000.00 y para el año 2014 fue de S/. 2´803,623.64, no precisándose el monto destinado a capacitación del cuerpo de serenos.

Entrevistado el sr. Raúl Valdivia Delgadillo, Gerente de Seguridad Ciudadana y Control Municipal de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, el día 10 de Febrero del 2015, manifiesta que en el proceso de transferencia no se ha recibido información sobre la capacitación brindada al cuerpo de Serenazgo en los periodos del año 2012, 2013 y 2014, por parte de la Gerencia de Seguridad, el CENFOCAS o de las unidades especializadas de la PNP.

3.2.3 Municipalidad Distrital del RíMAC

Se solicitó a la Municipalidad del Rímac información invocando la Ley de Transparencia y acceso a la información no recepcionándose a la fecha.

Se solicitó una entrevista con el sr. Víctor Vega Neciosup, Gerente de Seguridad de la Municipalidad del Rímac, no siendo posible realizarla.

3.3 RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA AL PERSONAL DE SERENAZGO DE LAS MUNICIPALIDADES DEL RÍMAC, LA VICTORIA Y SAN JUAN DE MIRAFLORES.

Los distritos de La Victoria, San Juan de Miraflores y del Rímac son los distritos de Lima que tienen el más alto índice de inseguridad ciudadana y delincuencia, reflejado en los resultados presentados por la organización Ciudad Nuestra, que realizó un trabajo de victimización en Lima Metropolitana, teniendo como muestra a 35 distritos de la capital, la Municipalidad de La Victoria en la actualidad cuenta con 298 serenos, la Municipalidad de San Juan de Miraflores con 156 serenos y la Municipalidad del Rímac cuenta con 100 serenos.

Durante los años 2012 y 2013, no se cuenta con un registro que nos permita saber la cantidad de serenos de las municipalidades estudiadas que hayan sido capacitados por el CEMFOCAS, siendo muy genérica en la información al ser registradas por zonas que abarcan distintas municipalidades. De igual forma, en los cursos itinerantes ejecutados en el 2013, no están registradas las municipalidades de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac. Solamente existe el registro del año 2014, donde recibieron capacitación 27 serenos de la Municipalidad de La Victoria.

CAPITULO IV

PRACTICAS QUE GENERAN QUE NO SE DE UNA ADECUADA COORDINACIÓN EN CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA ENTRE LA PNP Y LOS GOBIERNOS LOCALES

4.1 CAUSAS QUE ORIGINAN LA FALTA DE CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA

4.1.1 FALTA DE PERSONAL PNP

La Escuela de Educación Continua es el órgano de gestión educativa responsable de conducir los programas y cursos de capacitación, especialización y actualización al personal policial para el mejor desempeño de sus funciones, dentro de las especialidades funcionales de la Policía Nacional del Perú.

Otorga certificados y diplomas; asimismo, puede, en materias propias a la función policial, diseñar actividades de capacitación para funcionarios públicos, personal profesional y técnico, procedente de universidades e institutos técnicos superiores.

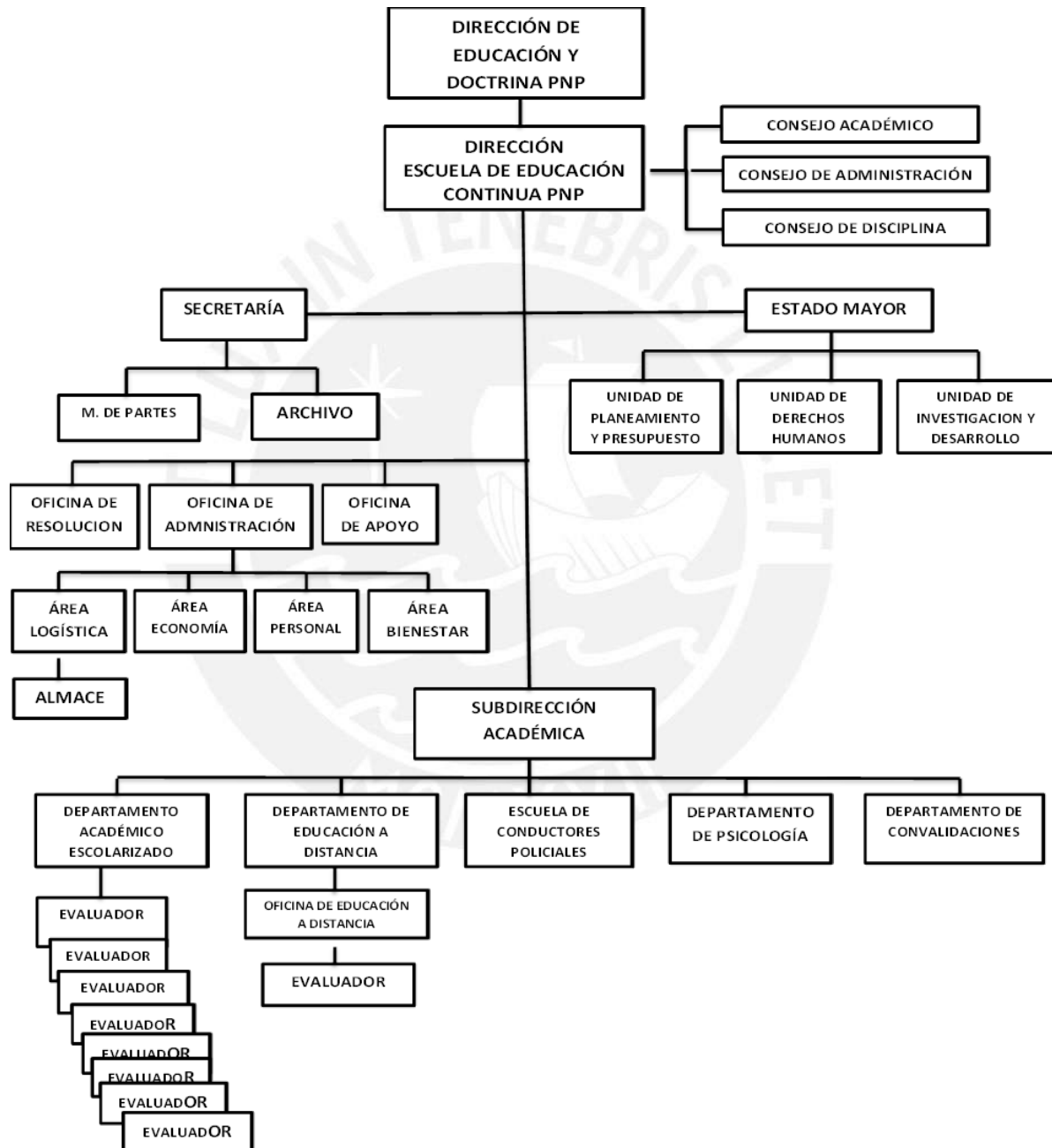
El Decreto Legislativo N° 1151-Ley de Régimen Educativo de la Policía Nacional del Perú, faculta a implementar programas de capacitación y entrenamiento al personal de seguridad municipal y regional, para lo cual suscribe convenios de cooperación y se efectiviza a través de la Escuela de Educación Continua de la PNP.

La Escuela de Educación Continua de la PNP, dependiente de la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP (DIREED PNP), en el tema de capacitación y especialización tiene jurisdicción a nivel nacional, tiene la responsabilidad de capacitar a los 106,000 efectivos policiales distribuidos a nivel nacional, aunado a ello la responsabilidad de generar cursos de capacitación a personal de seguridad municipal, regional y vigilancia privada a nivel nacional.

De acuerdo al cuadro de asignación de personal de la PNP, la Dirección de Educación Continua cuenta con 28 efectivos policiales para realizar la labor de capacitación al público interno (personal PNP) y al público externo (personal de otras instituciones públicas y/o privadas).

Se hace necesaria una reestructuración de la organización de la ESCEDCON PNP, de tal manera que le permita ser funcional para el logro de los objetivos institucionales, ya que en la actualidad tiene una estructura orgánica de conformidad al cuadro 4.1

4.1 ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE LA ESCEDCON PNP



FUENTE: ESCEDCON PNP, MOF- 2013

El reducido número de efectivos, aunado a la falta de especialistas en educación, siendo una unidad necesaria para fortalecer las capacidades del personal en la lucha contra la criminalidad y el fortalecimiento de la prevención en seguridad ciudadana, se requiere que se incremente en efectivos policiales especialistas en temas educativos, personal especializado en Tecnología Educativa para el asesoramiento en la formulación de los planes y mallas curriculares para los cursos de capacitación y especialización, un Asesor Jurídico (atender asuntos legales, convalidaciones, Resoluciones Judiciales, Recursos de Amparo, etc.), un Contador o Economista para los cálculos presupuestales, para el presupuesto de cursos y elaboración del Proyecto de Presupuesto de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) de las diferentes actividades educativas del Nuevo Código Procesal Penal (NCPP) y otros, creación de Equipos Móviles de Instrucción (EMI) para la ejecución de cursos en forma simultánea y de calidad en las diferentes regiones del país. Esto permitirá un mejor control de las actividades académicas teniendo en cuenta que anualmente se ejecutan un aproximado de 540 cursos (entre capacitación y especialización).

4.1.2 FALTA DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

No se posee la infraestructura para la ejecución de cursos, seminarios y otras actividades, que le permita actuar con autonomía, para lo cual se hace necesario la adquisición de equipos (cañón multimedia), equipos de cómputo y Laptop de última generación para la exposición y sustentación de los Trabajos Aplicativos de Lima y Callao en simultáneo. Se requiere de un servidor para la

Base de Datos de la ESCEDCON (en RED) e ingresar mayor información/registro de cursos, así como una plataforma virtual para cursos **online**, para cursos a distancia.

4.1.3 FALTA DE PRESUPUESTO

Si se quiere tener una educación de calidad, se hace necesaria la dotación de una partida presupuestal que permita cumplir con la dación de todos los cursos necesarios con la contratación de docentes de calidad.

El presupuesto asignado para la capacitación y especialización del personal policial asignado a la Escuela de Educación Continua de la PNP, ha sufrido una reducción de la partida para pago de docentes de novecientos noventa mil cuatrocientos ochenta (990,480.00) Nuevos Soles presupuestado anualmente hasta el 2013 a trescientos ocho mil novecientos cuarenta y cinco (S/. 308,945.00) Nuevos soles en el 2014, lo cual significa el 69% de reducción, aunado a ello el incremento del pago de hora académica, de S/.20.00 (Veinte) a S/52.00 (Cincuenta y Dos), representa el 160% de incremento. Ello agranda la brecha presupuestal, reduce los cursos con costo para el Estado y genera que se incrementen los cursos sin costo que en muchos casos no tienen la calidad esperada.

Cuadro 4.2 Cursos realizados en la ESCEDCON PNP

AÑOS	TOTAL CURSOS	TOTAL PARTICIPANTES	CON COSTO		SIN CON COSTO		ONE LINE	
			CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES	CURSOS	PARTICIPANTES
			2012	586	25577	163	8033	417
2013	580	28458	151	6905	423	21150	6	403
ENE-JUN2014	265	13060	45	2000	217	10850	3	210
TOTAL	1431	67095	359	16938	1057	49141	15	1016
	100%	100%	25%	25%	74%	73%	1%	2%

FUENTE: ESCEDCON PNP
ELABORACIÓN PROPIA

El presupuesto asignado para cursos de capacitación y especialización solo alcanza a cubrir el 25% de la totalidad de cursos (cuadro 4.2), el otro 74% es sin costo para el Estado, el 1% se ejecuta **Online**, es decir las unidades policiales que desean capacitar a su personal deben agenciarse por otros medios de ayuda.

4.1.4 SERENAZGO DE GOBIERNOS LOCALES

4.1.4.1 EVOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE SERENAZGO

Los primeros Serenazgos se constituyeron a fines de los 80' como respuesta al repliegue que hizo la policía para enfrentar la subversión instalándose en los distritos de Miraflores y en San Isidro, dos distritos residenciales de Lima. Posteriormente, se han extendido a casi toda las ciudades del país.

Los cuerpos de Serenazgo Municipal se organizan y laboran en la jurisdicción territorial de cada Municipalidad Provincial o Distrital, coordinando

con las Comisarías PNP de sus respectivas jurisdicciones, desarrollando actividades de patrullaje y atención al público, es decir, han venido cubriendo paulatinamente los espacios que la policía dejaba.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, señala que el alcalde cumplirá y hará cumplir las decisiones municipales con el auxilio del cuerpo de Serenazgo, así como con el apoyo de la policía; pero, la mayoría de municipios aún no han investido a sus Serenazgos de plenas facultades coercitivas y tampoco cuentan con atribuciones policiales; es decir, no pueden detener, portar armas de fuego ni iniciar investigaciones penales.

Por esa razón, desde un comienzo han procurado asegurar la presencia policial en las unidades de patrullaje. La Constitución de 1993 creó las condiciones para ello al establecer que la seguridad ciudadana es un servicio que corresponde prestar a los municipios con la cooperación de la PNP.

En el devenir del tiempo se fueron realizando alianzas estratégicas entre las municipalidades. Surge así las Mancomunidades Municipales, creadas por Ley N° 29029, del 24 de mayo del 2007, con el propósito de darles un marco jurídico para el desarrollo y promoción de las relaciones asociativas entre dos o más municipalidades colindantes o no que se unen para la prestación de servicios en forma conjunta, promover el desarrollo local, participación ciudadana y mejora en la calidad de los servicios.

4.1.4.2 LA CAPACITACIÓN EN LOS CUERPOS DE SERENAZGO

El proceso de selección de los integrantes de los cuerpos de Serenazgo es informal y no se tiene una uniformidad de criterios que deben tener como referente los Gobiernos Locales, en la mayoría de los casos son definidos por el Gerente de Seguridad Ciudadana o el jefe del Serenazgo en otros, está a cargo de la Gerencia de Recursos Humanos de la comuna, no contándose aún con un “Perfil del Sereno” que sea uniforme y estandarizado a todos cuerpos de Serenazgo.

Así como el proceso de selección es informal, de igual manera se aprecia en el campo de la formación y capacitación, si bien es cierto cuentan con un jefe de instrucción que puede ser un policía en retiro, un civil o un militar en retiro, la formación básica es muy pobre e insuficiente, aunado a ello que las academias se alteran por la necesidad de cumplir con la rutina de trabajo. La pobre formación que se imparte a los serenos al incorporarse al servicio, salvo algunos municipios que cuentan con Escuela de Serenos, no se ve compensada con un sistema de capacitación permanente a lo largo de la carrera.

4.2 FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LA VICTORIA, SAN JUAN DE MIRAFLORES Y EL RIMAC EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Tal y como se hizo ver en el Capítulo III, la Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012 realizada por la organización Ciudad Nuestra nos muestra una radiografía de cómo se encuentra Lima en el tema de seguridad ciudadana en general y en particular nos muestra los distritos más inseguros de la capital que son La Victoria (82.50%), puesto 33, San Juan de Miraflores (84.30%), puesto 34 y Rímac (84.80%), puesto 35, siendo uno del centro de la ciudad, de la zona sur y zona norte respectivamente. En ese mismo informe se da a conocer que entre los años 2011 y 2012 mejoró la opinión ciudadana sobre la labor de los serenazgos y de la Policía, y cayó la percepción de inseguridad.

Los tres distritos más inseguros de Lima vienen funcionando en el aspecto de seguridad dentro de sus jurisdicciones territoriales con apoyo de sus cuerpos de Serenazgo y las Comisarías PNP, los mismos que deben cubrir servicios de seguridad las 24 horas del día en forma ininterrumpida, para una mejor ilustración se ha realizado un extracto de la organización político-administrativa de los distritos de La Victoria, San Juan de Miraflores y El Rímac, así como las fuerzas de seguridad con que cuenta para contrarrestar el flagelo de la delincuencia.

4.2.1 DISTRITO DE LA VICTORIA

Cuadro 4.1 Organización Político–Administrativa Distrito La Victoria

DISTRITO DE LA VICTORIA		DAMERO DE GAMARRA	
- Población:	192,724 (INEI 2007)	Población flotante:	100 mil compradores y/o transeúntes aprox.
- Superficie:	8.74 Km ²		
- Densidad:	22.051 hab/km ²	-Trabajadores:	50 mil trabajadores y empresarios aprox.
-Comisarías:	La Victoria, Apolo, San Cosme y Yerbateros	-Negocios:	17 mil empresas y negocios aprox.
- Zonificación:	43 zonas de Juntas Vecinales Comunales	- Nro. galerías:	146 galerías en el Damero A.
	Fundación Creación Ley del 2FEB1920	- Superficie:	44 manzanas
		- Zonificación:	Zona A y Zona B

FUENTE: BOLETIN INFORMATIVO 2013-LV

Cuadro 4.2 Distribución de fuerzas de seguridad Distrito La Victoria

SERENAZGO		POLICÍA NACIONAL	
Serenazgo	275	Cía. La Victoria	127
Gamarra	23	Cía. Apolo	108
		Cía. San Cosme	36
		Cía. Yerbateros	76
TOTAL(*)	298	TOTAL(**)	344

(*) Tres turnos, especialidades y descansos.

(**) 24 horas x turno, especialidades y descansos.

FUENTE: BOLETIN INFORMATIVO 2013-LV

4.2.2 DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES

Cuadro 4.3 Organización Político–Administrativa Distrito San Juan de Miraflores

DISTRITO DE SAN JUAN DE MIRAFLORES		DIVISION ADMINISTRATIVA
- Población:	362 643 hab.(INEI 2007)	La historia y el crecimiento poblacional de San Juan de Miraflores se ha venido desarrollando en el tiempo y de manera paulatina en los marcados cinco sectores con los que hoy cuenta: Sector Urbanización San Juan comprendidas en las Zonas A, B, C,D y E; Sector Ciudad de Dios que comprenden las Zonas de Pamplona Baja, El Arenal, San Juanito; Sector Pamplona Alta comprendida por todos los sectores cuyos límites van desde la Av. Defensores de Lima hacia arriba cuyo límites son los cerros colindantes; Sector Pampas de San Juan comprendidas en sus tres sectores y por último la denominada Sector Margen derecha de la Panamericana Sur que comprende todas las áreas inmersas en los límites del distrito ubicados en la Margen derecha de la Panamericana Sur viajando de Norte a Sur.
- Superficie:	23,98 <u>km²</u>	
- Densidad:	15 122,73 hab/km ²	
-Comisarías:	SJM, Pamplona I, Pamplona II, San Genaro.	
- Fundación Creación Ley 15382 del 12ENE1965		

FUENTE: WIKIPEDIA
ELABORACION: PROPIA

Cuadro 4.4 Distribución de fuerzas de seguridad Distrito San Juan de Miraflores

SERENAZGO		POLICÍA NACIONAL	
Serenazgo	156	Cía. SJM	74
		Cía. Pamplona I	57
		Cía. Pamplona II	39
		Cía. San Genaro	37
TOTAL(*)	156	TOTAL(**)	207

(*) Tres turnos, especialidades y descansos.

(**) 24 horas x turno, especialidades y descansos.

FUENTE: BOLETIN INFORMATIVO 2013
ELABORACIÓN: PROPIA

4.2.3 DISTRITO DEL RÍMAC

Cuadro 4.5 Organización Político–Administrativa Distrito del Rímac

DISTRITO DEL RIMAC		DIVISION ADMINISTRATIVA
- Población:	176 169 hab.(INEI 2007)	Urbanizaciones como La Florida,
- Superficie:	11,87 km²	Leoncio Prado, Ciudad y Campo, El
- Densidad:	14 841,53 hab/km ²	Bosque, El Manzano, Palomares, Villa
-Comisarías:	Rímac, Ciudad y Campo, El Manzano, Piedra Liza.	Campa y Ventura Rossi
- Fundación	Creación Decreto del 2 de febrero de 1920	

FUENTE: WIKIPEDIA
ELABORACIÓN: PROPIA

Cuadro 4.6 Distribución de fuerzas de seguridad Distrito del Rímac

SERENAZGO		POLICÍA NACIONAL	
Serenazgo	100	Cía.Rimac	75
		Cía. Ciudad y Campo	70
		Cía. El Manzano	58
		Cía. Piedra Liza	48
TOTAL(*)	100	TOTAL(**)	251

(*) Tres turnos, especialidades y descansos.

(**) 24 horas x turno, especialidades y descansos.

FUENTE: BOLETIN INFORMATIVO 2013
ELABORACIÓN: PROPIA

Esta es la realidad que deben afrontar los gobiernos locales mencionados donde no solamente se debe ver el aspecto de los indicadores para medir la seguridad ciudadana utilizados en los diferentes trabajos que realizan las instituciones públicas (PNP, Gobierno Central, Regional y Local) utilizando modelos que tratan de explicar y caracterizar el fenómeno de la inseguridad, que nos dicen de un problema integral, y por ende la existencia de múltiples indicadores para medir la situación de inseguridad, la violencia y el delito en un determinado territorio. Indicadores como victimización, tasa de homicidios, percepción de inseguridad, confianza en las instituciones encargadas de la seguridad, que solo nos dicen lo enfermos que estamos socialmente, pero muy poco o casi nada hacen referencia al problema que es fundamental hasta gravitante para disminuir el flagelo de la delincuencia que es el tema de la educación desde la primera infancia y en todos los grados de estudio y yendo al terreno que atañe al presente trabajo, la capacitación de los operadores de la seguridad es decir la PNP y los cuerpos de Serenazgo, capacitación que genere compromiso no solo con sus respectivas instituciones, sino mejor aún con la sociedad a la cual sirven.

Con relación a la parte operativa, las acciones de patrullaje preventivo aún se hacen por separado, no ejecutándose el patrullaje integrado como lo menciona el Plan de Seguridad duplicando esfuerzos innecesariamente y muchas veces superponiendo esta labor en algunos puntos, en desmedro de otros.

Del 2009 al 2013 se ha producido poca variación en la cantidad de efectivos policiales y personal de serenos de los tres distritos estudiados, con excepción de La Victoria que se redujo sustancialmente el personal policial de 420 el año 2009 a 271 en el año 2013. Esto se debe a la poca coordinación existente entre los Gerentes de Seguridad Ciudadana de las municipalidades distritales de La Victoria, San Juan de Miraflores y del Rímac y los comisarios de las respectivas jurisdicciones.

Estos hechos no pasan por un tema técnico o de normatividad, por cuanto se encuentra establecido plenamente en la Constitución Política del Perú, en la Ley de Municipalidades, la Ley de la Policía Nacional del Perú, lo que sucede es que faltan alianzas estratégicas, también pasa por una falta de voluntad política de los diferentes actores involucrados que en algunos casos por intereses mezquinos no ejecutan e implementan adecuadamente las políticas en seguridad ciudadana, no obstante ser una política de Estado. Siendo éste un tema muy sensible que afecta no solamente la tranquilidad ciudadana en su conjunto sino también repercute en el desarrollo integral de nuestro país. En este punto hablamos de dos ejes principales en los que se cimienta el Estado Peruano, que son el Bienestar General y la Seguridad Integral.

Esta falta de implementación trae como consecuencia que no se pueda cubrir adecuadamente todos los sectores de la población en cada jurisdicción territorial de las municipalidades estudiadas, porque si se cuenta con pocos

recursos humanos y logísticos, se debe maximizar su uso integrando realmente ambas instituciones en el tema de seguridad, lo que permitirá abarcar mayor porción del territorio en cumplimiento de su función en que se reduciría la cantidad de habitantes por efectivo de seguridad (Policía sumado a los serenos de cada distrito) se reduciría a 286 hab/efectivo seguridad en La Victoria, 970 hab/efectivo de seguridad en San Juan de Miraflores y a 613 hab/efectivos de seguridad en el distrito del Rímac, lo que se expresa claramente en los cuadros 4.7 y 4.8 .

Cuadro 4.7.- SERVICIOS DE SEGURIDAD (PNP- SERENAZGO) POR HABITANTES 200

DISTRITO	POLICIAS	SERENOS	Hab/Policía	Hab/Sereno	Hab. Por efectivo de seguridad (Policía más Sereno)
La Victoria	420	255	459	757	286
San Juan de	289	85	1,253	4,287	970
Rímac	237	50	742	3,525	613

OFICINA CENTRAL DE INFORMACION MININTER 2009- PNUD/UNIDAD DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, PERÚ

Cuadro 4.8.- SERVICIOS DE SEGURIDAD (PNP- SERENAZGO) POR HABITANTES AÑO 2013

DISTRITO	SERENOS	Hab/Policía	Hab/Sereno	Hab. Por efectivo de seguridad (Policía más Sereno)
La Victoria	298	711	647	339
San Juan de Miraflores	156	1,751	2,325	999
Rímac	100	702	1,762	502

FUENTE INEI.REGISTRO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES 2014

4.3 CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LA PNP Y LOS GOBIERNOS LOCALES

4.3.1 DÉBIL CAPACITACIÓN EN TEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL LOCAL

Durante el periodo estudiado, es decir durante los años 2012, 2013 y 1er semestre del 2014, la Escuela de Educación Continua de la PNP ha ejecutado 1,431 cursos de capacitación y especialización con una meta de 67,095 efectivos policiales. Sin embargo, se puede determinar que de ese universo de cursos y capacitados, en el tema específico de seguridad ciudadana dirigido al personal policial, solamente se han dictado en ese mismo periodo 62 cursos de seguridad ciudadana dirigido a 3,100 efectivos policiales, que representan el 4.33% de cursos dictados y el 4.62% de personal capacitado en seguridad ciudadana (cuadro 4.9).

Esto refleja cómo estamos en materia de capacitación para afrontar el reto de la inseguridad ciudadana en nuestro país, que debiendo ser la educación una fortaleza para enfrentar el flagelo mediante aplicación de medidas preventivas, se está descuidando dándole mayor impulso a la investigación policial en aplicación al Nuevo Código Procesal Penal, que si bien es cierto es necesario conocer los procedimientos y protocolos de aplicación no es menos cierto que el trabajo principal radica en la prevención antes que investigar.

CUADRO 4.9 Cursos de Seguridad Ciudadana ejecutados ESCEDCON PNP2012-2014

AÑOS	TOTAL CURSOS	TOTAL PARTIC	AÑOS	CURSOS SEGURIDAD CIUDADANA	TOTAL PARTIC CURSOS SEG. CIUDADANA
2012	586	25577	2012	9	450
2013	580	28458	2013	29	1450
ENE- JUN2014	265	13060	ENE- JUN2014	24	1200
TOTAL	1431	67095	TOTAL	62	3100

FUENTE: ESCEDCON PNP
Elaboración propia

4.3.2 FALTA DE ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA

César Enrique Mosqueira Lovón, educador, en una publicación periodística “Educación para la seguridad ciudadana”, en el diario Oficial El Peruano del 20 de noviembre del 2014, manifestó:

“La delincuencia y la inseguridad social son problemas estructurales que tienen punto de partida y repercusión en la familia, el barrio, la escuela y la comunidad. Están relacionados, igualmente, con las condiciones socioeconómicas, las alternativas y oportunidades de realización personal y social que tienen los jóvenes. Considero que la clave para una solución integral al problema está en la educación”.

En ello se resume la necesidad de trabajar en la capacitación y especialización en seguridad ciudadana para el personal policial. de tal manera que esos conocimientos y experiencias sean transmitidos no solamente a los integrantes de los cuerpos de Serenazgo de las municipalidades, sino mediante labores de prevención a los jóvenes y a los integrantes de las juntas vecinales

que se conforman para crear realmente una conciencia ciudadana en seguridad por un lado, y por otro que el personal policial se encuentre en condiciones cognitivas que le permitan orientar a la comunidad en valores y civismo (respeto a las leyes, a los vecinos y a la sociedad en su conjunto).

Sin embargo, aún no se ha implementado adecuadamente una política en capacitación en seguridad ciudadana para el personal policial a nivel nacional, no dándole la importancia que el caso requiere, dándole prioridad a los temas de investigación que, sin ser menos importantes, se hace necesario prevenir antes que investigar, teniendo en cuenta que la educación es la primera línea en la prevención.

Existe la presión del personal para que se ejecuten los cursos en las diferentes unidades a nivel nacional, por cuanto la Ley de Carrera Policial así lo exige para obtener puntaje para el ascenso al grado inmediato superior, generando un círculo vicioso. Por un lado, la Institución te exige para la carrera que hagas cursos institucionales en cada grado (03 de capacitación y 02 de especialización) y, por otro lado, no brinda el presupuesto necesario para tal fin, generando desmotivación en el personal al no poder cumplir sus aspiraciones profesionales y que muchas veces los cursos que se llevan a cabo no tengan el nivel adecuado. También la Ley de Carrera exige que se tenga puntaje por docencia y no siempre los docentes son de la calidad esperada.

4.3.3 FALTA DE COMPROMISO DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Según el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana-CONASEC en sesión del 12 de julio de 2013 y aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-IN como Política Nacional del Estado Peruano el 28 de julio de 2013 (2013):

“La seguridad ciudadana ha sido y es una de las principales demandas de la población peruana. A lo largo de los últimos veinte años, su abordaje ha merecido diversos enfoques y tratamientos por parte de las autoridades, pero con escaso éxito hasta hoy. Y es que la seguridad ciudadana es un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, que debe ser abordado desde diversos aspectos en forma simultánea. La inseguridad, la violencia y el delito no son problemas que solo merecen respuestas de contingencia; en verdad, requieren un tratamiento integral y holístico, de procesos de mediano y largo plazo. Los desafíos son múltiples y complejos. La seguridad ciudadana exige tomar medidas oportunas y eficaces en especial por parte de los decisores políticos que permitan remover los obstáculos de carácter estructural y cultural profundamente arraigados en los sistemas de administración del Estado. En ese sentido, la tarea es compleja” (ibíd.: 3)..

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, formulado por el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)(2013) *“identifica como causas multidimensionales, los factores demográficos (abundancia de hombres marginales y la urbanización desordenada), factores económicos (tecnología para el crimen, pobreza y desigualdad, desempleo), factores sociales (familias disfuncionales, consumo de drogas y alcohol, uso de armas de fuego, tolerancia de la violencia), factores políticos (escasa legitimidad del Estado, conflictos armados), factores culturales (tolerancia a la violencia); asimismo, es multicausal, ha identificado seis causas directas de la violencia y el delito factores de riesgo social, escasos espacios públicos seguros, débil participación ciudadana en la seguridad ciudadana, baja calidad y cobertura del servicio policial, deficiente acceso a la justicia y la débil institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)” (ibíd.: 49)*

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana o CONASEC está integrado por autoridades de diferentes sectores del Ejecutivo, Organismos Autónomos y Gobiernos Regionales y Locales. Se sabe que el problema de

seguridad ciudadana es multidimensional, multicausal y su tratamiento debe ser integral; sin embargo, a la fecha aún no se han implementado muchas de las actividades ni cumplido las metas programadas para el año 2013 y 2014, es decir, se dan lineamientos y políticas y no se cumplen y esto pasa por el incumplimiento no solamente de los altos niveles de gobierno, sino por los encargados de ejecutar operativamente las actividades programadas, una de estas actividades no ejecutadas es la implementación de la capacitación que debe realizar la Policía Nacional a los integrantes de los Gobiernos Regionales y Locales a través de la Escuela de Educación Continua. Esto se da porque a través del trabajo realizado se ha podido observar que no se cumple con capacitar y especializar al personal policial adecuadamente en el tema de seguridad ciudadana, habiendo realizado la Escuela de Educación Continua de la PNP, desde el año 2012 a junio del 2014 solamente 62 cursos (55 de capacitación y 7 de especialización) dirigido a 3,100 efectivos policiales y la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP en el mismo período ha ejecutado 15 cursos (14 de capacitación y 1 de especialización) dirigido a 762 policías, haciendo un total de 3,862 efectivos policiales capacitados en seguridad ciudadana de un total de 106,000 policías a nivel nacional que representan el 3.45% del total.

De acuerdo al objetivo específico 5.7. del Plan Nacional de seguridad Ciudadana 2013- 2018 (2013): “Fortalecer la prevención policial para hacer posible la convivencia pacífica entre los ciudadanos”, Actividad 1, “Fortalecer el rol preventivo-disuasivo, comunitario y educativo de la PNP para recuperar la

confianza ciudadana” y Actividad 2: “Reasignar a los efectivos especializados en Seguridad Ciudadana a las comisarías a diciembre de 2015, 40 % de efectivos asignados” (ibíd.: 143) (los efectivos asignados a las comisarías hacen un total de 38,805, según el Censo Nacional de Comisarías 2012), se puede inferir que se hace difícil cumplir estas metas programadas por el poco interés en potenciar las capacidades en seguridad ciudadana del personal policial ya sea por falta de oferta de cursos en la materia o por falta de presupuesto asignado a las unidades educativas encargadas de dictar los cursos de capacitación y especialización en seguridad ciudadana.

4.3.4 FALTA DE ARTICULACIÓN ENTRE LA PNP Y LOS GOBIERNOS LOCALES

En el Perú, según la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, art. 2º, se define la seguridad ciudadana como “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.

Según el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (2013), “en el marco de una política pública de seguridad ciudadana se deben proveer servicios a los ciudadanos, por lo menos, teniendo en cuenta cuatro momentos esenciales, a saber: (i) la prevención de la violencia y el delito, (ii) el control y la persecución del delito, (iii) la rehabilitación y reinserción social, y (iv) la atención

a las víctimas. Cabe precisar que en ese marco las instituciones del Estado, encargadas de la provisión de los servicios (esenciales y de apoyo), deben realizar sus tareas de manera articulada en el marco de sus funciones y competencias según el principio de legalidad” (ibíd: 15).

De otro lado, según la Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, art. 73°, la Seguridad Ciudadana es un servicio público local, y en ese marco ejercen funciones específicas y compartidas, para coordinar y promover la participación de la sociedad civil (normando el establecimiento del Serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley) y de la Policía Nacional.

4.3.5 OTROS FACTORES QUE INFLUYEN

La adecuada capacitación de los miembros de vigilancia privada formal e informal y de los integrantes del servicio de Serenazgo conducirá a entender un concepto de seguridad verdaderamente amplio y comprensivo direccionado a todos los habitantes, que este concepto comprende la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos y el deseo de vivir en un Estado constitucional de derecho para participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, justicia, calidad del medio ambiente, vivienda, ocio y todos los ámbitos de bienestar social, dentro de una línea que nos lleve al desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio.

A lo largo del presente trabajo se ha visibilizado la importancia de las alianzas estratégicas, suscripción de convenios de apoyo recíproco interinstitucional, transferencia de partidas presupuestales adecuadas para un equipamiento permanente y sostenible en el tiempo que permita realizar el servicio de seguridad con eficacia. Existe la normatividad suficiente como la Ley 29611 – Ley que modifica la Ley N° 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Los mencionados dispositivos legales permitirán aplicar adecuadamente la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), modificada por las Leyes 28522 y 28802 y su Reglamento, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aprobado por Decreto Supremo N° 102-2007-EF, Directiva N° 001-2011-EF/68.01, Directiva General del SNIP, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01, y sus modificatorias.

Entre los lineamientos para la elaboración de estudios de pre inversión de proyectos de inversión pública de servicios de seguridad ciudadana relacionados con la Ley 29611 – Ley que modifica la Ley N° 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú se especifica lo siguiente: “considera el proyecto para la solución del problema identificado, en esta tipología de PIP se pueden plantear acciones relacionadas con:

- a) **Infraestructura y mobiliario:** para casetas de vigilancia, puestos de auxilio rápido (fijo-móvil), puestos de respuesta inmediata, central de monitoreo, observatorio del crimen, área de Serenazgo.
- b) **Equipamiento:** vinculados con sistemas de comunicación (radios portátiles-fijos, centrales, silbatos, alarmas), con sistemas de información integrado (software, hardware, GPS), con sistemas de video vigilancia (cámaras, central de monitoreo), entre otros.
- c) **Unidades móviles para la vigilancia:** motorizados (automóvil, motocicleta, cuatrimotor, lanchas o similares) y no motorizados (bicicleta, animales), entre otros.
- d) **Materiales y accesorios de seguridad:** esposas, chalecos antibalas, garrotes, guantes, botas, uniformes, cascos, entre otros.
- e) **Entrenamiento y capacitación del personal:** serenos, personal especializado, administrativos, juntas vecinales, rondas campesinas, entre otros.
- f) **Capacidades de gestión institucional en materia de Seguridad Ciudadana,** teniendo en cuenta: i) la estructura organizacional, ii) los procesos y procedimientos para brindar el servicio de seguridad ciudadana, iii) requerimientos de inducción, difusión y sensibilización en materia de seguridad ciudadana durante la fase de inversión del PIP”.

CONCLUSIONES

- A. ACCIONES DE CAPACITACIÓN QUE VIENE EJECUTANDO LA ESCUELA DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA PNP EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**
1. La capacitación en seguridad ciudadana para el personal policial es deficiente, y en esas condiciones se hace más complicada que se capacite a otros actores externos, como el personal de Serenazgo de las municipalidades.
 2. Desde la dación de la Ley de Educación Policial (12DIC2012), a la fecha no existen convenios interinstitucionales con los Gobiernos Locales en materia de capacitación en seguridad ciudadana. A pesar de que existe un mandato legal, no se han llevado a cabo convenios.
 3. No se transfiere una partida presupuestal suficiente para poder cubrir la necesidad de cursos de capacitación y especialización dirigidos al personal policial, lo que genera que se ejecuten cursos sin costo para el Estado en mayor porcentaje que los presupuestados (69%), muchos de ellos de baja calidad.
 4. La Escuela de Educación Continua PNP y la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana PNP, no han implementado las políticas de Estado en lo relacionado a seguridad ciudadana a través de ejecución de cursos de capacitación dirigidos a personal de Serenazgo de las Municipalidades Provinciales o Distritales que generen valor en el actuar de los serenos y sirvan como un aliado estratégico en la lucha contra la criminalidad.

B. CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA AL PERSONAL DE SERENAZGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1. Los distritos de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac son los distritos de la capital con mayor índice de inseguridad ciudadana, contando con un nivel de sensación de inseguridad de 82.50%, 84.30% y 84.80%, respectivamente; según la Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012 realizada por Ciudad Nuestra. En esta encuesta se refleja que el índice de aceptación tanto del Serenazgo como de la policía es menor en los citados distritos.
2. No se cuenta con planes y programas adecuados para la capacitación de los integrantes de los Serenazgos de los distritos de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac, que permitan fortalecer las capacidades en el desarrollo de sus actividades y brindar un mejor servicio a la ciudadanía.
3. No se viene brindando la capacitación necesaria a la totalidad de los integrantes de los Serenazgos de los distritos de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac.

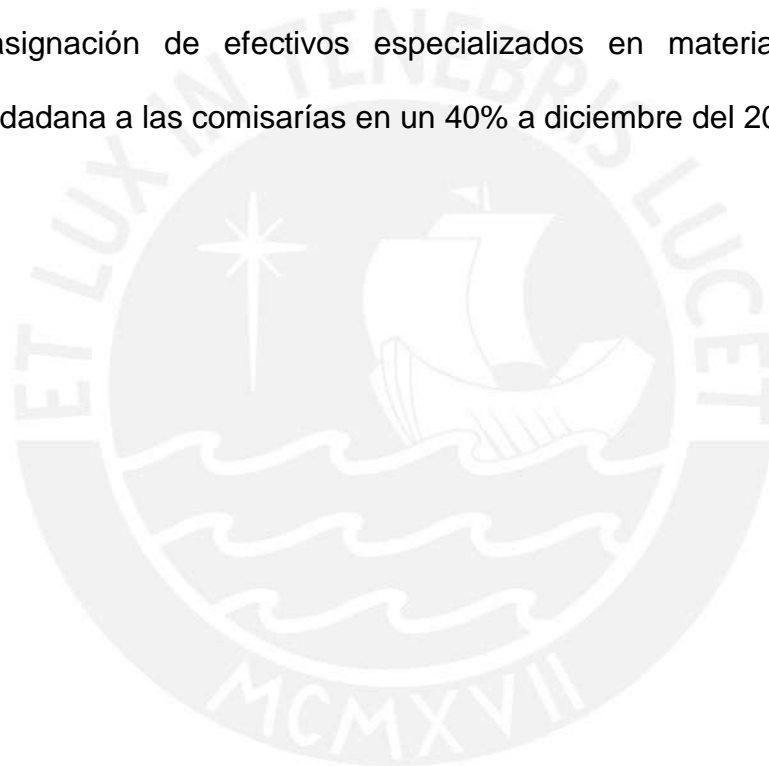
C. PRÁCTICAS QUE GENERAN QUE NO SE DE UNA ADECUADA COORDINACIÓN EN CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA ENTRE LA PNP Y LOS GOBIERNOS LOCALES

1. Existe poco interés y voluntad política para implementar el Sistema Educativo Policial en general y en particular la Escuela de Educación

Continua de la PNP, que es la encargada de capacitar y especializar al personal policial a nivel nacional, destinándose del presupuesto asignado a la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP un monto que durante el período estudiado (2012, 2013 y primer semestre del 2014) alcanza a cubrir del total de los 1431 cursos, solo el 25% (359), el otro 74% (1057) es sin costo para el Estado y el 1% (15) se ejecuta ONLINE. Aunado a ello, está el problema de la falta de personal suficiente en número y en calidad, no contando con especialistas en educación para la formulación de los planes y programas educativos.

2. Los servicios de Serenazgo de los diferentes distritos no uniformizan criterios para la capacitación, no cuentan con un “perfil del sereno”, acorde con la realidad social y que sea estandarizado a nivel nacional que permita, a través de ello, formular una adecuada malla curricular que contribuya a fortalecer sus capacidades.
3. Existe poca coordinación entre los Gobiernos Locales y la PNP en el tema operativo, pero se viene incrementando a través de los patrullajes integrados; sin embargo, no existe unidad de comando de dichas operaciones por cuanto ambas instituciones siguen dirigiendo por separado sus acciones duplicando esfuerzos en el patrullaje preventivo.
4. Aún no se implementan adecuadamente las políticas públicas dadas por el Gobierno Central en materia de seguridad ciudadana y entre otras. De implementarse, lo dispuesto en la Ley 29611 – Ley que modifica la Ley N° 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos

Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú en el tema de seguridad ciudadana, permitiría, entre otros efectos, fortalecer la capacitación en Seguridad Ciudadana a los Gobiernos Locales y a la Policía Nacional del Perú en sus respectivas demarcaciones territoriales. Asimismo, dificulta el cumplimiento del objetivo estratégico 05 del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, relacionado a la reasignación de efectivos especializados en materia de seguridad ciudadana a las comisarías en un 40% a diciembre del 2015.



RECOMENDACIONES

- A. ACCIONES DE CAPACITACIÓN QUE VIENE EJECUTANDO LA ESCUELA DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA PNP EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**
1. Que se revise los planes y programas de capacitación y especialización de la Escuela de Educación Continua de la PNP de tal manera que se ponga énfasis en los cursos relacionados a la seguridad ciudadana y su difusión a nivel nacional.
 2. Que a través del Comando Institucional de la PNP como ente rector, realice convenios de cooperación interinstitucionales con los Gobiernos Locales como una alianza estratégica, no solamente limitado al campo operativo que si bien es importante, tampoco es menos importante la capacitación adecuada. Por tanto, en ese sentido también se deben realizar convenios de capacitación, teniendo en cuenta las partidas presupuestales con que cuentan las municipalidades en materia de seguridad ciudadana, la misma que se ejecutaría a través de la Escuela de Educación Continua de la PNP, como órgano especializado en la materia.
 3. Que la Escuela de Educación Continua de la PNP, como ente rector en materia de capacitación y especialización educativa, formule una estructura curricular adecuada para el dictado de cursos de capacitación dirigido al personal de serenos de las municipalidades.

4. Que se realice la transferencia de partidas adecuadas para la ejecución de mayor cantidad de cursos de capacitación y especialización en materia de seguridad ciudadana dirigido al personal policial, como una fortaleza en la lucha contra la inseguridad ciudadana, que le dé un valor agregado en el acercamiento a la comunidad y permita el logro de los objetivos trazados por la PNP en cumplimiento a las políticas de Estado.

B. CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA AL PERSONAL DE SERENAZGO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1. Las municipalidades distritales de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac deben formular sus correspondientes planes y programas de capacitación dirigidos a los serenos de sus respectivas comunas, con apoyo del CEMFOCAS, para la parte técnica pedagógica, de acuerdo a las nuevas corrientes educativas que les permita cumplir el objetivo de brindar capacidades, habilidades y destrezas a sus integrantes fortaleciendo el civismo y las buenas practicas del servicio a la comunidad.
2. La capacitación a los integrantes de los Serenazgos de las municipalidades distritales de La Victoria, San Juan de Miraflores y el Rímac debe ser permanente y sostenible, no solamente a los que recién ingresan a laborar, sino a todos los serenos sin excepción, realizando un monitoreo y evaluación de su aplicación en la vida práctica.

3. De la partida presupuestal para seguridad ciudadana se debe destinar a la capacitación proyectada para cada ejercicio presupuestal, de tal manera que no sean desviados a otras actividades, teniendo en consideración que la capacitación es un eje fundamental para que los recursos humanos de toda institución puedan desenvolverse adecuadamente en sus labores cotidianas y redunde en beneficio de la comunidad.
 4. Que el MEF, a través de la unidad ejecutora de la Dirección de Educación y Doctrina (creada en enero del 2014), transfiera las partidas presupuestales para que integralmente se fortalezca a la Dirección de Educación Continua de la PNP, de modo que le permita presupuestar el íntegro de cursos programados y mejore la calidad de los mismos, así como ampliarlos a los Gobiernos Locales con la creación de Equipos Móviles de Instrucción.
- C. PRÁCTICAS QUE GENERAN QUE NO SE DE UNA ADECUADA COORDINACIÓN EN CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA ENTRE LA PNP Y LOS GOBIERNOS LOCALES**
1. Que expertos en el tema de seguridad ciudadana formulen el “Perfil del Sereno” y sobre esa base establecer los currículos para fortalecer sus capacidades.
 2. Que a nivel de alcaldes distritales y comisarios se sostengan reuniones permanentes de coordinación para la parte operativa y para el tema de formación y fortalecimiento de capacidades. Que los alcaldes con la

Dirección de Educación Continua de la PNP y la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana realicen coordinaciones para capacitar a los serenos de sus comunas.

3. Que se implemente lo que ya está establecido y normado en la Ley 29611, que pasa muchas veces por la voluntad política del Jefe de la Seguridad Ciudadana en su distrito que es el alcalde.



BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Diaz, Á.(1992) Análisis de políticas públicas. CEDAI.
- Arnaudo Torino R. (2011). Guía para la capacitación en seguridad ciudadana, escrita en la obra “Consolidación de los Gobiernos Locales en seguridad ciudadana. Formación y practicas-UE.
- Ballesteros, M. (2004). Las estrategias de seguridad y de defensa. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Monografía del CESEDEN n° 67. Madrid.
- Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Basombrío Iglesias C. (2011). Miradas críticas a procesos institucionales. Instituto de Asuntos Públicos.
- Becker, G. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. HRO Working. Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.
- Caldera Ortega A. (2005), Universidad Autónoma de Aguascalientes Los problemas públicos: naturaleza reestructuración.
- Dargent Bocanegra E. (2012). El Estado en el Perú, una agenda de investigación. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP. Gonzales, P. (2003). Seguridad ciudadana. FLACSO.
- GONZÁLEZ, Patricia (2003). Seguridad Ciudadana, cuadernos de seguridad y defensa 2. FLACSO
- Ives Meny, Thoening J. (1992) Las políticas públicas. ARIEL S.A Ciencia Política, 1° ed.
- Lahera, E. (2002), “Introducción a las políticas públicas”. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004) Política y políticas públicas. CEPAL.
- O’Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” En Desarrollo Económico, XXXIII.
- PNUD (2014). Acuerdo Nacional: Consenso para enrumbar al Perú.
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013) Política nacional del Estado Peruano. CONASEC.

Plan Bicentenario 2013- 2021.- CEPLAN

Soifer, Hillel (2008) “State Infrastructural Power Approaches to Conceptualization and Measurement”. En Studies in Comparative International Development.

Stein, E. y otros (2006), “La política de las políticas públicas”. Washington DC: BID, Planeta.

Subirats, J. (1994), “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Yépez Dávalos E. (2004). Seguridad Ciudadana: 14 lecciones fundamentales. Instituto de Defensa Legal.

César Enrique Mosqueira Lovón, educador, en una publicación periodística “Educación para la seguridad ciudadana”, en el diario Oficial El Peruano del 20 de noviembre del 2014.

Entrevista ofrecida por el Coronel PNP Jorge CASTILLO PELAEZ , Director de la Escuela de Educación Continua de la PNP, el 25 de noviembre del 2014.

Entrevista ofrecida por el Comandante PNP Juan HERRERA URDAY, Director de la Escuela de Seguridad Ciudadana, el día 16 de octubre de 2014.

Entrevistado el sr. Coronel PNP ® Luis Alfonso ESQUIVEL RIVERA, Gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de La Victoria, el día 04 de febrero del 2015.

Entrevistado el sr Raúl VALDIVIA DELGADILLO, Gerente de Seguridad Ciudadana y Control Municipal de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, el día 10 de Febrero del 2015.