

Seguridad Ciudadana y Gobiernos Locales: El Caso de la Municipalidad de Miraflores¹

Alberto de Belaunde de Cárdenas²

RESUMEN

El presente artículo analiza la práctica de seguridad ciudadana implementadas por la Municipalidad de Miraflores desde el año 2011, la cual incluye una visión integral de la problemática, el trabajo estrecho con la Policía Nacional, y la incorporación de otros actores relevantes del distrito. La Municipalidad, teniendo como pilares de la práctica el funcionamiento efectivo de su Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y la actualización de las estadísticas integradas, demuestra que es posible disminuir la percepción de inseguridad y la incidencia delictiva con un trabajo coordinado y con liderazgo adecuado, sin necesidad de realizar reformas radicales.

PALABRAS CLAVES:

Seguridad ciudadana; gobiernos locales.

ABSTRACT

This article analyzes the actions of public security implemented by the Municipality of Miraflores since 2011 , which includes an integral vision of the problem, working closely with the Police, and incorporating other relevant actors. The Municipality, with the effective operation of its Public Safety Local Comitee, and the update of the ingrated stadistics, shows that it is posible to decrease the perception of insecurity and the crime rate with a coordinated effort and appropriate leadership , without the need for radical reforms.

KEY WORDS

Public security; local governments.

¹ El autor pone a consideración de los lectores el presente artículo, al tratarse de un primer avance de la investigación de tesis en curso para optar por el grado de Maestro en Gobierno y Gestión Pública. El autor se desempeña como Jefe de Gabinete de la Municipalidad de Miraflores desde el año 2011.

² Egresado de la Maestría de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres. Alberto.debelaunde@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana es percibida por la población como el principal problema del país³. Actualmente la inseguridad representa el principal reto para las autoridades, en los distintos niveles de gobierno. El tema es particularmente sensible para los municipios distritales, pues son la instancia más cercana al ciudadano. Ese ciudadano que reclama mayor seguridad en las calles y en su hogar.

Como se sabe, en América Latina la mayoría de países tienen una organización estatal que responde más a un esquema de seguridad nacional que a la seguridad ciudadana, acción que centraliza en el Ejecutivo Nacional la mayoría de herramientas, y desconoce las características locales de la inseguridad⁴. El Perú no es la excepción a dicha regla. La mayor parte de competencias para la lucha contra la inseguridad ciudadana se encuentran en el Poder Ejecutivo y no en las municipalidades, pese a que la Constitución vigente en su artículo 193 señala que una de las funciones de los gobiernos locales es el de brindar servicios de seguridad ciudadana; señalando, eso sí, que ello debe brindarse en cooperación con la Policía Nacional.

Sobre el rol de las municipalidades en la seguridad ciudadana, podemos remitirnos al Acuerdo Nacional. La séptima política de Estado del Acuerdo Nacional es la “*Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*”⁵. Uno de los objetivos trazados en dicha política hace referencia a que:

*se promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía*⁶.

³ La encuesta nacional de Ipsos Perú de abril de 2014 muestra que el 64% de los encuestados consideran a la inseguridad como el principal problema del país. La cifra es la misma que una encuesta similar de la misma empresa en abril de 2013. Asimismo, una reciente encuesta nacional de GFK Perú, hecha en octubre de 2014, revela que el 84% se siente inseguro al caminar por las calles.

⁴ Acero Velasquez, H (2005), *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. En: *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Seguridad y Democracia.

⁵ Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional pueden ser revisadas en la web del Acuerdo Nacional: <http://goo.gl/VASDP9> (visitado el 10 de octubre de 2014 a las 23:40).

⁶ Los objetivos de la séptima política de Estado del Acuerdo Nacional pueden ser revisadas en el siguiente enlace: <http://goo.gl/ZIAEGb> (visitado el 10 de octubre de 2014 a las 23:45).

En esa línea, en el 2003 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933, en la cual se establece como espacio de coordinación de la policía con los municipios a nivel distrital, los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

Hay quienes sostienen que dicha coordinación no ha funcionado en estos años, y plantean alternativas distintas para enfrentar la seguridad ciudadana. Las opciones van desde la creación de una policía municipal hasta los que sostienen que el ejército es el que debería de intervenir. Sin embargo, antes de descartar el actual esquema, es indispensable conocer los casos donde el trabajo coordinado entre dichas instituciones sí se viene realizando. El caso más resaltante es el de Miraflores.

La Municipalidad de Miraflores ha ganado por dos años consecutivos el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública en la categoría de Seguridad Ciudadana justamente por el trabajo coordinado que realiza con la Policía Nacional. Dicha práctica, además de efectivamente utilizar el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, incluye el patrullaje integrado y, lo que resulta muy importante, un esfuerzo por contar con un mapa del delito que recoja la incidencia delictiva denunciada por los ciudadanos a cualquiera de las dos instituciones. Esto último es inédito a nivel nacional, y permite que el distrito cuente con el diagnóstico más completo de seguridad ciudadana.

Lo antes descrito establece el escenario adecuado para analizar si el esquema actual que promueve el trabajo interinstitucional de la Policía Nacional y los municipios distritales es adecuado. El análisis del caso de Miraflores permitirá determinar si el trabajo coordinado brinda resultados en la disminución de la incidencia delictiva, o si, por el contrario, el esfuerzo que se realiza no influye en las estadísticas.

2. CRIMEN Y SEGURIDAD EN MIRAFLORES: CARACTERÍSTICAS Y ACTORES

2.1. La Seguridad Ciudadana como Problema Público Local

2.1.1 Aproximaciones al Concepto de Seguridad

La seguridad es un concepto con múltiples enfoques. Según Zedner, la seguridad tiene una dimensión objetiva y una subjetiva. Cada una de ellas se encuentra compuesta por una serie de elementos que contribuyen a generar un estado

de seguridad. En primer lugar, la dimensión objetiva hace referencia a las amenazas a las que una persona se encuentra expuesta en un determinado contexto y a las formas que tiene de evitar esas amenazas (Zedner 2003: 155). Por su parte, la dimensión subjetiva hace referencia a la sensación de sentirse seguro y a la ausencia de miedo o riesgo de sentirse inseguro (Zedner 2003: 156). En ese sentido, las estrategias y acciones en seguridad deben enfocarse en dos aspectos: contrarrestar la ocurrencia del delito y disminuir la percepción de inseguridad en determinado territorio.

En relación a la dimensión objetiva, los registros oficiales identifican a los delitos patrimoniales como los más frecuentes. Por ejemplo, según los datos disponibles en los Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional del Perú (PNP), para el año 2014 se habrían registrado 251 robos por cada 100 mil habitantes. Asimismo, se habrían registrado 290 hurtos por cada 100 mil habitantes. (PNP 2014). En relación a la victimización, la Encuesta de Programas Estratégicos del Instituto Nacional de Estadística (INEI) señala que en el 2014 la victimización a nivel nacional ascendió a un 30.5%, 5.4% menos respecto de 2013 (INEI 2014).

En relación a la dimensión subjetiva, la inseguridad ciudadana es percibida por la población como el principal problema del país. La encuesta nacional urbano rural sobre seguridad ciudadana realizada por GFK⁷ en julio 2015 muestra que el 76% de los encuestados no se siente seguro de vivir en el Perú (GFK: 2015). En el mismo sentido, las encuestas realizadas por Ipsos Perú para los años 2014 y 2013 dan cuenta de un escenario similar en el que la inseguridad ocupa el primer lugar entre las preocupaciones de los peruanos, con un 64% para ambos periodos.

Por su parte, la ONG *Lima Cómo Vamos* en su Quinto Informe de Percepción sobre calidad de vida, indica que el 82% considera que la delincuencia y la inseguridad ciudadana son los principales problemas que afectan a los limeños (Lima Cómo Vamos: 2014). En ese contexto resulta evidente que la seguridad, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva es el principal reto para las autoridades en los distintos niveles de gobierno.

Ahora bien, la problemática de la inseguridad ciudadana se manifiesta de forma diferenciada según el espacio geográfico específico y los

factores criminógenos que en este concurren, pues:

“...se entiende que cada región, cada país, cada ciudad, cada vecindario es muy distinto y que las dinámicas cambian de manera continua y abrupta” (Abello, 2012: 3).

Por ello, no es posible abordar la inseguridad ciudadana con medidas que ignoren las características locales del entorno en el que se presenta. En ese sentido, como afirma el PNUD:

no existe “(in)seguridad” sino (in)seguridades, porque la probabilidad de padecer un delito depende, entre otras cosas, del tipo del delito, del sexo y la edad de la persona, de su origen social, del lugar de residencia y hasta de la hora de la que estemos hablando (PNUD 2009: 18).

De ahí la importancia de abordar la noción de seguridad ciudadana a escala local, específicamente, mediante el diseño de medidas integrales a nivel distrital que respondan a la multicausalidad del fenómeno delictivo en un determinado espacio. Como afirma Acero,

“al tener las autoridades locales jurisdicciones sobre determinados territorios, tienen la posibilidad de intervenir sobre los problemas de seguridad con más elementos de juicio y a tiempo” Acero 2005: 177).

2.1.2. La Situación de la Problemática de Seguridad en Miraflores

La seguridad ciudadana constituye uno de los ejes principales de la gestión actual del gobierno municipal. De ahí que el Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2015 de dicha Municipalidad, entiende que la seguridad ciudadana incluye:

“diseñar y ejecutar programas y actividades que no solo se limiten a prevenir y combatir los delitos y faltas, sino también hay que incluir medidas que garanticen una convivencia social armónica entre quienes vivimos, trabajamos o realizamos actividades en Miraflores” (Municipalidad de Miraflores 2015: 12).

En ese sentido, se concibe la seguridad ciudadana de forma amplia, es decir, entendiéndola como prevención y control del

⁷ GFK opinión – Seguridad ciudadana. Estudio de opinión pública urbano-rural.

crimen y como convivencia social, componente que busca,

“una educación que se base en valores, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social” (PNUD 2013: 6).

En esa línea, para el distrito de Miraflores la seguridad ciudadana implica un trabajo coordinado entre diversos actores del distrito. Esta conceptualización de la seguridad rompe con el esquema básico del triángulo de seguridad que solo involucra a las autoridades municipales, a la policía nacional y a los vecinos como actores de la seguridad, para incluir a otro tipo de actores como empresas privadas o los representantes del sector educación y salud en el distrito.

Este planteamiento de la seguridad como tarea de todos se encuentra recogido en la política municipal denominada Miraflores 360°: todos juntos por la seguridad ciudadana (Municipalidad de Miraflores 2015b) que pretende abordar la problemática de la inseguridad en Miraflores. Esta problemática está caracterizada por la ocurrencia de delitos patrimoniales.

Según la información elaborada por la Plataforma de Estadísticas Integradas, los delitos que se cometen con mayor frecuencia en el distrito de Miraflores durante los años 2012 a 2015: Robo en establecimiento comercial, robo a transeúnte en local comercial, robo a transeúnte en la vía pública, robo de autopartes y/o accesorios, robo de vehículos, robo a vivienda multifamiliar, y robo a vivienda unifamiliar.

Asimismo, el CODISEC (Comité Distrital de Seguridad Ciudadana) tiene por función identificar los sectores vulnerables del distrito, las actividades sospechosas o los espacios de riesgo en los que resulte necesaria la implementación de medidas específicas para controlar mejor a la inseguridad ciudadana. En ese contexto, la Gerencia de Seguridad Ciudadana, a través del Mapa del Delito, ha identificado doce tipos de zonas de riesgo en el distrito que registran el mayor número de hechos delictivos y constituyen fuente de inseguridad.

3. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

El Programa de Naciones Unidas en su Informe Seguridad Ciudadana con rostro humano, define la seguridad ciudadana como;

“la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida,

el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD 2013: 5).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende por seguridad ciudadana como,

“los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad.” (CIDH 2009: ix).

En el mismo sentido, la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana la define 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 público. Del mismo modo contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas” (Ley 27933: artíc 2).

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana menciona que:

“se concibe a la seguridad ciudadana como un fenómeno social complejo, multidimensional y multicausal, en el que intervienen un conjunto de actores públicos y privados, se requiere el diseño de una política pública de carácter integral y sistémico con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo” (CONASEC 2013: 14)

Por ello, cada instancia del gobierno debe diseñar medidas concretas que respondan a las particularidades específicas de cada espacio geográfico.

Es por ello que la séptima política del Acuerdo Nacional⁸ plantea:

La... “erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la

⁸ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado debatidas y aprobadas por las principales fuerzas políticas del país y representantes de la sociedad civil en el 2002. Es el esfuerzo de consenso conceptual y programático más importante del país en los últimos tiempos, pese a que puede discutirse su respeto y aplicación por los distintos actores estatales.

seguridad ciudadana” (Acuerdo Nacional 2002).

Para ello se propuso la creación de un sistema nacional de seguridad ciudadana con presencia institucional en todas las provincias y distritos del Perú, presidido por la máxima autoridad política e integrado por funcionarios del sector público y de la sociedad civil.

En esa línea, el Estado peruano aprobó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mediante la Ley 27933 del 12 de febrero de 2003. La finalidad del SINASEC es:

“coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social” (Ley 27933: artículo 3).

En ese sentido, es el ente encargado de articular estrategias y acciones entre el Estado y la sociedad civil destinadas a reducir la percepción de inseguridad, así como la incidencia delictiva a nivel nacional.

Ahora bien, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se encuentra integrado por cuatro instancias de coordinación interinstitucional a nivel nacional, regional, provincial y distrital. Estos cuatro niveles de decisión, según su competencia geográfica, son los siguientes: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, Consejo Regional de Seguridad Ciudadana - CORESEC, Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana - COPROSEC y el Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana - CODISEC.

Cabe mencionar que cada una de las instancias del SINASEC se encuentra presidida por la máxima autoridad política de la jurisdicción respectiva e integrada por cuatro tipos de instituciones: (i) aquellas abocadas a la lucha contra el delito; (ii) instituciones de la administración de justicia penal; (iii) instituciones estatales para promover actividades preventivas; y (iv) aquellas representantes de la sociedad civil (CONASEC 2013: 88-89). Además, en el caso particular de los CODISEC, la ley de seguridad ciudadana faculta la incorporación de otras instituciones que consideren pertinentes para cumplir con los objetivos propuestos. (Ley 27933: artículo 16).

En primer lugar, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es el órgano máximo encargado de “la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana” (Ley 27933: artículo 6) y se encuentra presidido por el Presidente del Consejo de Ministros. Asimismo, cuenta con una Secretaría

Técnica que es el órgano técnico ejecutivo encargado de coordinar y proponer iniciativas, proyectos y acciones específicas en materia de seguridad ciudadana (Ley 27933: artículo 11). En ese sentido, el CONASEC es:

“un espacio multisectorial que orienta las políticas en esta materia [seguridad ciudadana] y que, a su vez, impulsa la formación de comités provinciales y distritales como órganos de participación, supervisión y control ciudadano” (CONASEC 2013: 88).

Ahora bien, según la ley 27933, la función principal del Conasec es:

“establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana” (Ley 27933: artículo 9),

así como aquellas vinculadas a la investigación y el diseño de proyectos que contribuyan a reforzar la convivencia pacífica. En ese contexto el CONASEC deberá priorizar acciones en tres ámbitos: (i) Prevención de la delincuencia; (ii) Disuasión y combate de la delincuencia; y (iii) Sanciones apropiadas y resocialización (CONASEC 2013: 96-97). Es decir, desarrollar un modelo de intervención interinstitucional

“cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano” (PNUD, 2013: 10)

En segundo lugar, los Comités Regional, Provincial y Distrital de Seguridad Ciudadana tienen como objetivo común la elaboración de un diagnóstico del fenómeno delictivo; así como el diseño e implementación de acciones y medidas específicas en materia de seguridad ciudadana para el ámbito geográfico respectivo. Cabe mencionar que las estrategias a implementar deben enmarcarse en la política nacional formulada por el CONASEC (Ley 27933: artículo 13) que se encuentra recogida en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. En ese sentido,

“los comités regionales, cumplen funciones técnico-normativas, y los comités provinciales, [están] encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de Lima y de articular los esfuerzos de los comités distritales” (CONASEC 2013: 88)

Posteriormente, en los años 2012 y 2013 se advierte la necesidad de modernizar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana otorgándole el atributo de sistema funcional⁹ con el propósito de fomentar el trabajo coordinado entre autoridades de distinto nivel de gobierno, con la participación de la ciudadanía y la articulación de las acciones en materia de seguridad ciudadana (CONASEC 2013: 89).

Para cumplir con ello, por ejemplo, se creó la Dirección General de Seguridad Ciudadana y la Dirección de Ejecución de Políticas de Seguridad Ciudadana, ambas dependencias a cargo del Ministerio del Interior (CONASEC 2013: 91). Las cuales deberán concretar:

“la articulación vinculante y efectiva del conjunto de actores públicos-privados (...) integrando y asegurando el alineamiento de los programas, planes y proyectos regionales y locales a las metas y objetivos estratégicos del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018” (CONASEC 2013: 91).

3. FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS INTERINSTITUCIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. El sistema de seguridad en Miraflores: Miraflores 360º: todos juntos por la seguridad ciudadana

Miraflores 360º: juntos por la seguridad ciudadana es la política de seguridad ciudadana de Miraflores instaurada en el año 2011 que tiene como objetivo general: *“reducir los índices delincuenciales del distrito”* (Municipalidad de Miraflores 2015b: 4). Para lograr dicho objetivo, la práctica prevé (i) un trabajo coordinado y sostenido entre la Municipalidad, la Policía Nacional del Perú y demás actores involucrados; (ii) Mejora en los protocolos de atención al ciudadano; y (iii) Aumento de la percepción de seguridad en el distrito.

En ese sentido, la experiencia de Miraflores 360º reúne una serie de estrategias enfocadas en satisfacer la necesidad de un trabajo articulado y coordinado entre los diferentes actores involucrados para una gestión eficiente de la seguridad ciudadana en el distrito de Miraflores: Municipalidad, Policía Nacional del Perú, vecinos.

⁹ Las reformas al SINASEC fueron introducidas por el decreto Legislativo 1135, Ley de Organización y Funciones del Ministerio Interior, del 09 de diciembre del 2012 y la Ley 30055 aprobada el 30 de junio de 2013.

Además, las medidas previstas en Miraflores 360º incluyen a otros actores como Bomberos, Médicos o empresas privadas cuyo aporte y colaboración resultan indispensables para una adecuada gestión de seguridad ciudadana y el logro del objetivo propuesto ((Municipalidad de Miraflores 2015b: 6). En otras palabras, la fortaleza de la práctica radica en la inclusión de otros actores para obtener, realmente, una gestión articulada de la seguridad ciudadana.

Ahora bien, Miraflores 360º propone la implementación de medidas específicas según el tipo de actores involucrados. Así, tenemos tres tipos de medidas: (i) Aquellas que competen solo a la municipalidad; (ii) aquellas que requieren coordinación entre la municipalidad y la Policía Nacional del Perú; y (iii) aquellas que requieren la coordinación entre la municipalidad y los vecinos del distrito o con otros actores de la red de seguridad ciudadana. Las iniciativas concretas en cada tipo de medidas se caracterizan, principalmente, por producir información relevante para la gestión adecuada y eficiente de la seguridad ciudadana; difusión de la cultura de prevención en materia de seguridad y la incorporación de diferentes actores para su participación en seguridad ciudadana (Municipalidad de Miraflores 2013: 7).

3.2. Elementos Centrales de la Práctica de Seguridad Ciudadana

a. CODISEC – Miraflores

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Miraflores es uno de los órganos ejecutivos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Se encarga de coordinar la gestión e implementación de medidas de seguridad ciudadana con el CONASEC, los demás componentes del SINASEC y con la comunidad del distrito al que representa (Ley 27933: artículo 4). En ese sentido, es el órgano técnico que a través del intercambio de ideas entre sus miembros y la coordinación interna y externa, toma decisiones, diseña e implementa una serie de medidas destinadas a contribuir con acciones específicas a la eficiente gestión de seguridad ciudadana.

En ese contexto, sigue las directivas de los niveles superiores del SINASEC y coordina con sus pares a nivel distrital,

“especialmente [con] los municipios limítrofes, a fin de mejorar el accionar operativo, incrementar los niveles de coordinación, aumentar la colaboración interdisciplinaria, racionalizar el uso de

recursos escasos y disminuir la sensación de impunidad entre los vecinos” (Municipalidad de Miraflores 2014: 7).

Ahora bien, según el Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, el CODISEC – Miraflores tiene como visión convertirse en

Un... *“referente en innovación operativa y tecnológica en materia de seguridad y protección ciudadana, que funcione eficiente y eficazmente, permitiendo hacer del distrito de Miraflores un lugar seguro, inclusivo y ordenado en el que prime la convivencia pacífica entre los ciudadanos en un marco de confianza, tranquilidad y paz social que permita una mejor calidad de vida”* (Municipalidad de Miraflores 2015: 34).

Es decir, convertirse en un actor activo en la formulación de políticas distritales en materia de seguridad ciudadana.

Por ello, tiene como misión cumplir con lo dispuesto en el Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social anual,

“asegurando la seguridad y tranquilidad de quienes viven y transitan por Miraflores, garantizando su integridad física y emocional, así como sus patrimonios (...) a través de la aplicación de una política integral (...) que comprometa al Municipio, la Policía Nacional y la comunidad organizada (...)”(Municipalidad de Miraflores 2015: 34).

De acuerdo con lo anterior, el CODISEC-Miraflores organiza sus actividades en torno a cuatro ejes estratégicos: (i) compromiso institucional; (ii) ciudadanía activa y responsable; (iii) información integrada y sistematizada; y (iv) prevención situacional (Municipalidad de Miraflores 2015: 35). Ahora bien, estos ejes estratégicos confluyen en el objetivo general del CODISEC

“reducir el porcentaje del número de incidencias delictivas registradas en las Estadísticas Integradas de Miraflores, así como mejorar las técnicas preventivas empleadas para conservar el equilibrio en la seguridad ciudadana y la convivencia social” (Municipalidad de Miraflores 2015: 35).

A su vez, el objetivo general puede dividirse en los tres objetivos específicos: (i) fortalecer y articular el Sistema Distrital de Seguridad Ciudadana a través de la política Miraflores 360º: juntos por la seguridad; (ii) desarrollar programas y proyectos de prevención para la conservación de espacios públicos seguros; y (iii) ejecutar acciones de prevención y control de los delitos y faltas. Los mismos que incluyen las siguientes líneas de acción: (i) reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana; (ii) aumento de garantías a la seguridad ciudadana; (iii) jornadas para la prevención del delito; (iv) programa de capacitación en cultura de seguridad vial; (v) generación de información sobre seguridad ciudadana; y (vi) mejoramiento del equipamiento distrital de seguridad ciudadana (Municipalidad de Miraflores 2015: 36).

b. Composición y funcionamiento del CODISEC - Miraflores

El CODISEC se encuentra presidido por el Alcalde y está integrado por veinte miembros (Tabla 1). Sus sesiones cuentan con la participación de todos los integrantes del mismo y se celebran los días viernes de 8:00 a 9:00 am, aproximadamente, en el Salón de Actos del Palacio Municipal. Estas sesiones son transmitidas en vivo a través de la página web de la municipalidad. Cabe mencionar que cada tres meses, aproximadamente, se celebran sesiones descentralizadas en los parques del distrito. Estas sesiones buscan un contacto directo con los vecinos, así como, visibilizar la labor del Consejo en materia de seguridad ciudadana.

Tabla 1: Lista de integrantes del CODISEC-Miraflores

Alcalde Distrital (Presidente)
Teniente Alcalde
Gerente Municipal
Secretaria General
Gerente de Seguridad Ciudadana
Comisario de Miraflores
Comisario de San Antonio
Jefe de la División de Investigación Criminal
Comisario de Lima Sur de Turismo
Jefe del Departamento de Tránsito Lima Sur 1
Jefe del Escuadrón de Emergencia Sur 1
Comisaria de Familia
Jefe de la Unidad de Bomberos Miraflores 28
Representante de Juntas Vecinales ante el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
Representante del Ministerio Público
Subgerente de Defensa Civil
Coordinadora Distrital de Juntas Vecinales de la Policía Nacional del Perú
Gerente de Desarrollo Humano
Director del Hospital Emergencia “Casimiro Ulloa”
Directora de la UGEL Nº 7

Fuente: Municipalidad de Miraflores. Elaboración propia

La dinámica de las reuniones del CODISEC – Miraflores puede dividirse en las siguientes etapas: (i) Reporte de avances sobre las tareas pendientes en la sesión anterior, a cargo del Gerente de Seguridad Ciudadana; (ii) Reporte de las ocurrencias de inseguridad y las acciones que realizaron para atenderlas a cargo del Gerente de seguridad ciudadana ; (iii) reporte de las incidencias delictivas ocurridas a cargo de los representantes de la Policía Nacional del Perú; (iv) Evaluación de la labor realizada, logros y dificultades presentadas en el trabajo conjunto entre la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo distrital; (v) Discusión y propuestas de medidas para superar los puntos críticos identificados en la reacción frente a los problemas de seguridad ciudadana a cargo de todos los miembros del CODISEC; (vi) elaboración de la lista de acciones y asignación de tareas a los miembros para la siguiente sesión.

Cabe mencionar que las reuniones del CODISEC no solo contribuyen a identificar aquellos puntos críticos en materia de seguridad ciudadana, sino

que también, durante la discusión entre sus miembros, se contribuye a la elaboración de respuestas normativas a nivel distrital que respaldan las acciones y estrategias para prevenir y controlar el delito en el distrito.

Durante el desarrollo del trabajo del CODISEC – Miraflores es posible identificar tres etapas que conllevaron a su configuración actual: (i) Implementación (2011); (ii) Crecimiento (2012); y (iii) Consolidación (2013 – 2014). La primera etapa tuvo como objetivo convertir al CODISEC en un verdadero espacio de coordinación, es decir, un espacio eficiente de toma de decisiones. Para ello, se tuvo que implementar reuniones periódicas; así como comprometer la presencia de los máximos representantes de las instituciones miembros del CODISEC. La segunda etapa tuvo como propósito incorporar a nuevos actores vinculados con distintos ámbitos de la seguridad ciudadana en el distrito. Finalmente, la tercera etapa estuvo orientada a fortalecer y consolidar el trabajo desarrollado

c. Estadísticas integradas

La práctica *Miraflores 360°: juntos por la seguridad* surge en un contexto en el que las políticas de seguridad municipales se encontraban desfasadas respecto de la situación delictiva del distrito. Es así que, en el año 2011 se advierte la falta de uniformidad en la información sobre el fenómeno criminal en Miraflores, pues los sistemas de registro de las comisarías del distrito y el del Serenazgo eran distintos. Así, la policía registraba el 75% de la incidencia delictiva distrital, mientras que el Serenazgo el 25% (Municipalidad de Miraflores 2014: 13).

Como consecuencia de ello, solo se contaba con información parcial del accionar delictivo en el distrito, lo que conllevaba a la toma de decisiones y asignación de recursos basados en información incompleta. Asimismo, existía una falta de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y la Municipalidad de Miraflores al momento de diseñar estrategias destinadas al control del delito, pues se tenían diagnósticos distintos sobre la situación real del fenómeno delictivo en el distrito. En ese contexto, y con la finalidad de revertir dicha situación, se propuso la creación de estadísticas integradas.

Esta iniciativa surge con el propósito de suplir la falta de información sobre la realidad del fenómeno delictivo en el distrito, así como la ausencia de coordinación institucional entre los principales actores en materia de seguridad ciudadana.

Asimismo, con la finalidad de tener un diagnóstico real del crimen en el distrito

“generando análisis confiables para retroalimentar el proceso de formulación y evaluación de políticas que buscan atacar problemas de violencia, baja convivencia o inseguridad ciudadana” (Municipalidad de Miraflores 2014: 14).

En ese sentido, la creación de esta medida nació en el marco de las reuniones del CODISEC y supone,

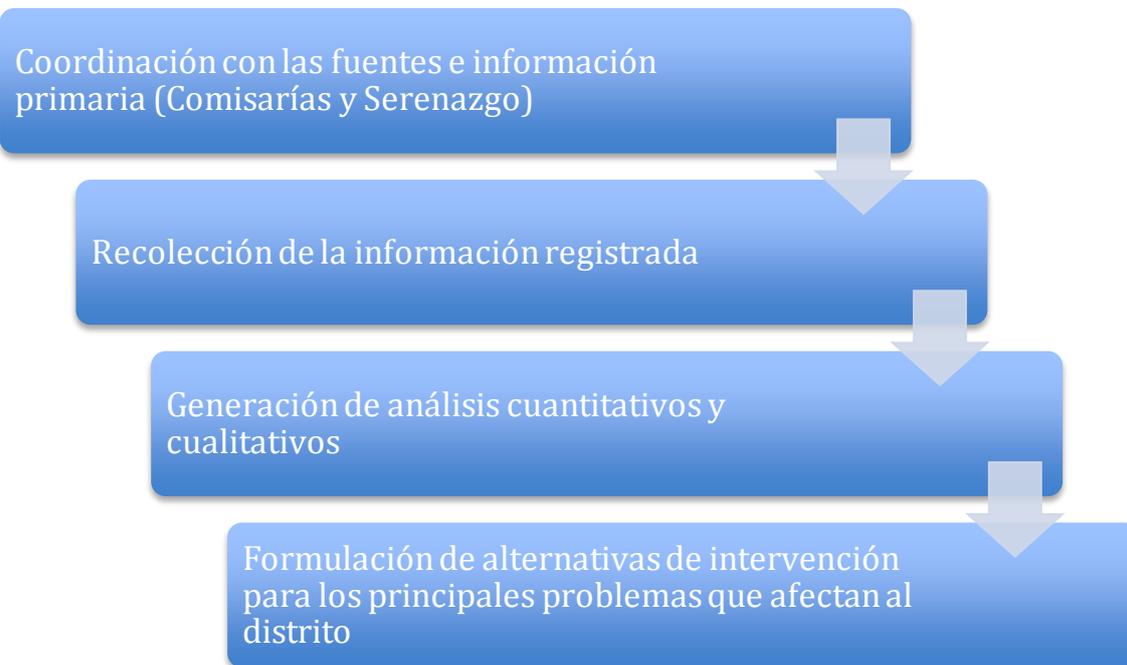
“la recolección y análisis de información sobre hechos violentos que afectan la seguridad y convivencia ciudadana en el distrito” (Municipalidad de Miraflores 2014:14).

El proceso de implementación de las estadísticas integradas inició en enero de 2012 y estuvo compuesto por las siguientes etapas: (i) Homologación e integración de las estadísticas

disponibles; (ii) Creación de un grupo de trabajo y elaboración del plan de trabajo; (iii) Diseño de mecanismos de evaluación de las estadísticas integradas generadas. Cabe mencionar que durante este proceso se presentaron una serie de dificultades asociadas, en su mayoría, a las diferentes dinámicas y metodologías de cada institución, a la falta de coordinación interinstitucional para un trabajo conjunto y a la insuficiencia de recursos humanos y logísticos para la producción de las mismas.

La elaboración de las estadísticas integradas se encuentra a cargo de la Plataforma de Estadísticas Integradas (Central de Alerta Miraflores). La producción de las mismas implica la integración de la información registrada en las dos comisarías ubicadas en el distrito de Miraflores y la recopilada por el Serenazgo, y está compuesto por las fases descritas en el Tabla 2.

Tabla 2: Fases de producción de las Estadísticas Integradas



Fuente: Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2015. Elaboración propia

Luego de cuatro años de la implementación de las estadísticas integradas es posible identificar como logro principal la existencia de información real de la dinámica delictiva en el distrito. Lo que permite determinar las características específicas de cada uno de los tipos delictivos que se cometen en el distrito, tales como lugares, modalidades, frecuencia, horas, perfil de la víctima,

“que sirva para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de prevención, persecución inteligente del delito y protección de la víctima” (Municipalidad de Miraflores 2014: 14).

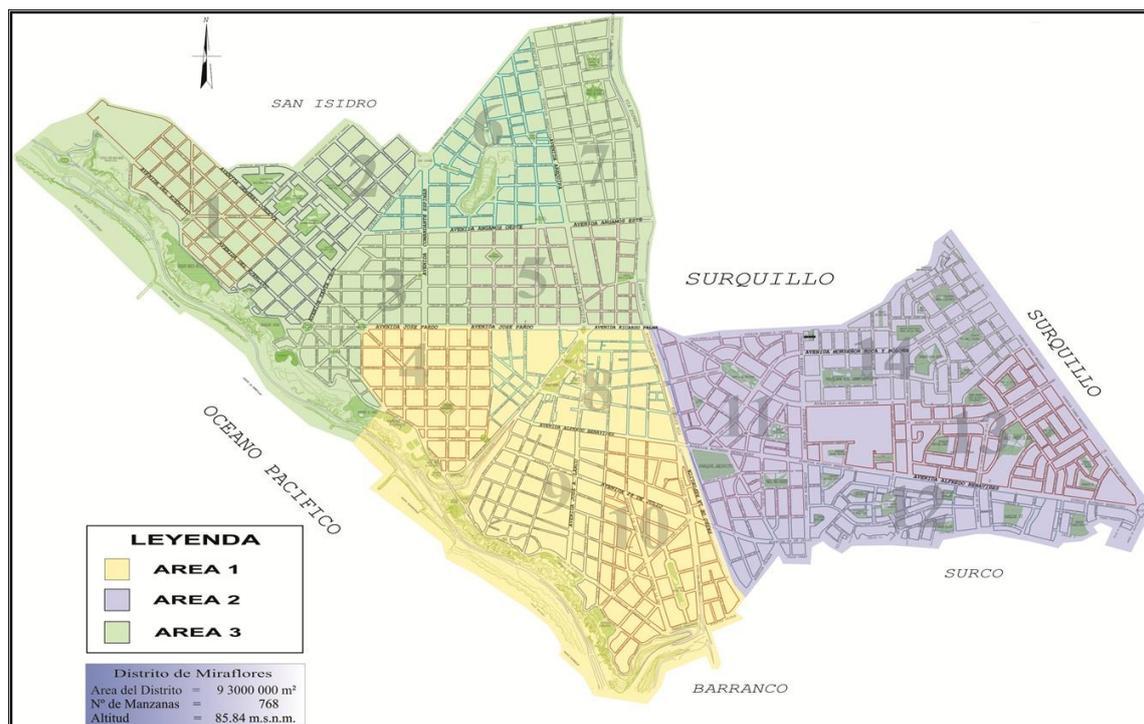
d. . Otros elementos

Frente a un problema público como la inseguridad ciudadana, la Municipalidad de Miraflores decidió diseñar una política eficaz para su reducción basada en la elaboración de una serie de

estrategias interinstitucionales que requieren de la participación coordinada y articulada de los actores que conforman el sistema de seguridad ciudadana del distrito.

En ese contexto, el gobierno distrital se enfocó, en primer lugar, en la división del distrito en tres grandes áreas, que a su vez, se encuentran divididas en 14 zonas, que equivalen a 40 cuadrantes, sobre las que implementaría acciones específicas según el tipo de problemática que se presente (Municipalidad de Miraflores 2015: 18) En el Mapa podemos observar la división de Miraflores en las áreas, zonas y cuadrantes anteriormente mencionados.

Mapa: Distribución de áreas de seguridad ciudadana en el distrito de Miraflores



Fuente: Gerencia de Seguridad Ciudadana

Posteriormente, el CODISEC – Miraflores, como instancia de coordinación del SINASEC, se dedicó a la elaboración de directrices para la reducción del delito y el fortalecimiento de la seguridad y la convivencia social a nivel distrital. Concretamente, se encargó del diseño y ejecución de tres tipos de medidas para mejorar la gestión de la seguridad ciudadana en el distrito: Medidas de prevención, medidas de control de delitos y faltas y medidas destinadas al fortalecimiento del Sistema Distrital de Seguridad Ciudadana (Municipalidad de Miraflores 2013).

En primer lugar, las medidas destinadas al fortalecimiento del sistema distrital de seguridad ciudadana suponen la coordinación entre los miembros del CODISEC para articular sus directrices de trabajo, objetivos y actividades en aras de cumplir de manera eficiente su trabajo. Asimismo, suponen la creación de mecanismos que coadyuven con el cumplimiento de sus objetivos, tales como el análisis de las estadísticas integradas o la instauración de reuniones semanales del CODISEC.

De la misma manera, el establecimiento de alianzas con otros actores que contribuyan a garantizar la seguridad en el distrito. Cabe

mencionar que la implementación de muchas de las medidas descritas requiere de un doble nivel de coordinación: coordinación interna entre los miembros del CODISEC, y coordinación externa entre el CODISEC y las instituciones o empresas involucradas.

Tabla 3: Medidas de fortalecimiento del Sistema Distrital de Seguridad Ciudadana implementadas por el CODISEC

Medidas de fortalecimiento del Sistema Distrital de Seguridad Ciudadana

- Ejes de gestión: Seguridad, Orden, Limpieza
- Estadísticas integradas
- Sesiones del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
- Sistema POS-SOS Alarma Silenciosa
- Convenio con Pro Transporte
- Convenio con Taxi Satelital
- Convenio con Delivery
- Sistema de videovigilancia interna en centros comerciales
- Reuniones con distritos de Serenazgo sin fronteras
- Capacitación de brigadista a Serenazgo
- Capacitación permanente al personal
- Cámaras de video vigilancia
- Radios con tecnología Tetra
- Trámite online en materia de seguridad ciudadana

Fuente: Plan Distrital de Seguridad ciudadana – Miraflores. Elaboración propia

En segundo lugar, respecto de las medidas de prevención, el CODISEC tiene como labor principal definir el objetivo de los programas y el público objetivo. Asimismo, debe identificar los requerimientos necesarios para su implementación, coordinar con las instituciones involucradas y elaborar el presupuesto para cada una de las medidas de prevención propuestas. (Veáse la Tabla N°4)

En tercer lugar, respecto de las medidas orientadas al control de delitos y faltas, el CODISEC adopta un rol más activo pues se encarga de elaborar un diagnóstico que describa la situación actual de los recursos humanos y logísticos destinados a la seguridad ciudadana.

Luego, debe identificar los ámbitos en los que se requiera mayor apoyo de personal o logístico, así como aquellas medidas que requieran establecer alianzas con otros actores o brindar capacitación especial para incidir en los espacios de riesgo que fomentan la inseguridad

Tabla 4: Medidas de prevención implementadas por el Codisec

Medidas de prevención

- Twitter @Miraflores 24h
- Pulseras y cartillas de alerta
- Concurso vecinal Miraflores seguro
- Programa Brigada de Playas
- Cartilla de seguridad vial
- Distribución de cartilla de seguridad física
- Elaboración de tríptico de seguridad
- Trípticos en inglés y español para turistas
- Cartillas empleadas del hogar "La llamada"
- Empadronamiento de cambistas
- Empadronamiento de cajeros automáticos
- Charlas de acercamiento a la población

Fuente: Plan Distrital de Seguridad ciudadana – Miraflores. Elaboración propia

En ese marco, el CODISEC se encargará de realizar las coordinaciones específicas con cada institución para la firma de acuerdos o convenios que faciliten la implementación de las medidas destinadas a un mejor control y sanción de los delitos y faltas. Cabe mencionar que durante el proceso descrito el CODISEC también puede advertir la necesidad de incorporar a nuevos actores al equipo de trabajo, cuya presencia contribuya a agilizar las coordinaciones e implementación de las medidas mencionadas.

Tabla 5: Medidas de control de delitos y faltas implementadas por el CODISEC

Medidas de control de delitos y faltas

- Fortalecimiento del recurso humano
- Mejora de recursos logísticos
- Patrullaje integrado
- Patrullaje sin fronteras
- Apoyo a Compañía de Bomberos
- Operativos a construcción civil
- Operativos diversos
- Operativos vigilantes particulares
- Operativos contra trata de personas
- Operativos contra la trata de menores
- Operativo "Yo estaciono pésimo"

Fuente: Plan Distrital de Seguridad ciudadana – Miraflores.
Elaboración propia

4 . Resultados analizados

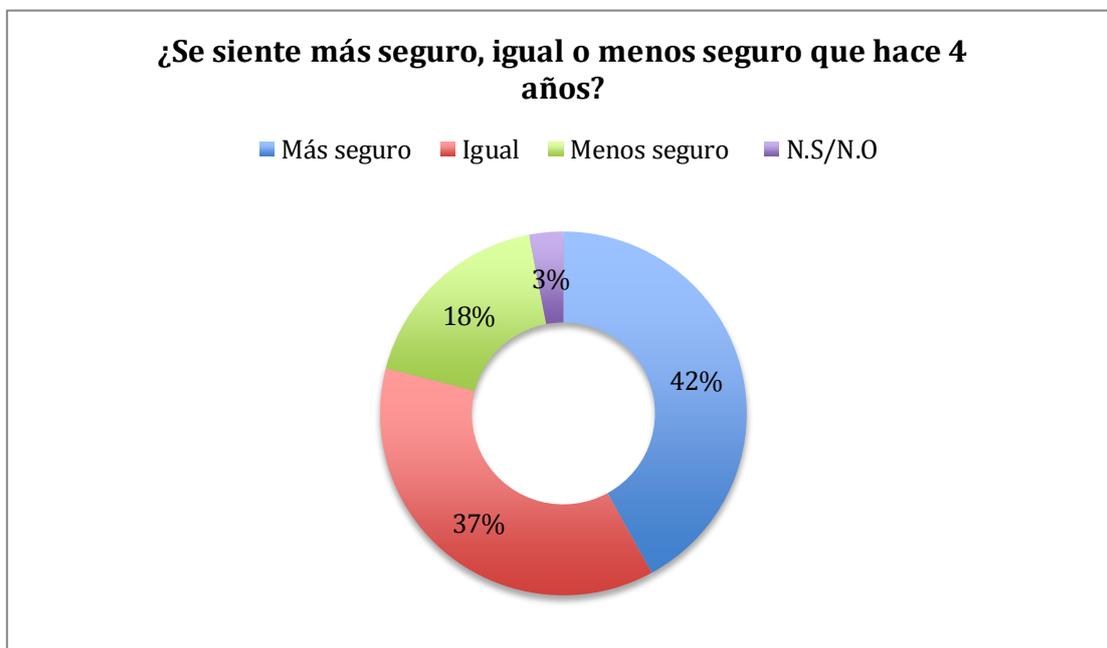
Desde la dimensión subjetiva de seguridad – es decir, el sentimiento de sentirse seguro – existen elementos para afirmar que la implementación de esta práctica ha ayudado a disminuir la percepción de inseguridad. En una encuesta realizada por Ipsos Perú entre julio y agosto de 2015, se preguntó a los vecinos mirafloresinos si se sentían más seguros, igual de seguros o menos seguros que hace 4 años. El 42% de encuestado señaló que se sentía más seguro, el 37% que se sentía igual y el 18% menos seguro (Tabla 5).

También se consultó sobre el principal problema del distrito, siendo la falta de seguridad el sexto

problema, con 23%. Ello contrasta con el resultado de una encuesta similar de Ipsos Perú, de hace tres años, donde, ante la misma pregunta, la falta de seguridad obtenía 37%, 14 puntos más, ubicándose como el principal problema del distrito (Tabla 6).

En la misma encuesta se preguntó a los vecinos cuál era la principal fortaleza de la actual gestión, y el 32% señaló la lucha contra la delincuencia (Tabla 7). Finalmente, ante la pregunta de si estaban satisfechos con el trabajo de seguridad ciudadana de la Municipalidad de Miraflores, el 71% de encuestados señaló que se encontraba satisfecho/muy satisfecho (Tabla 8)

Tabla 5: Encuesta de percepción



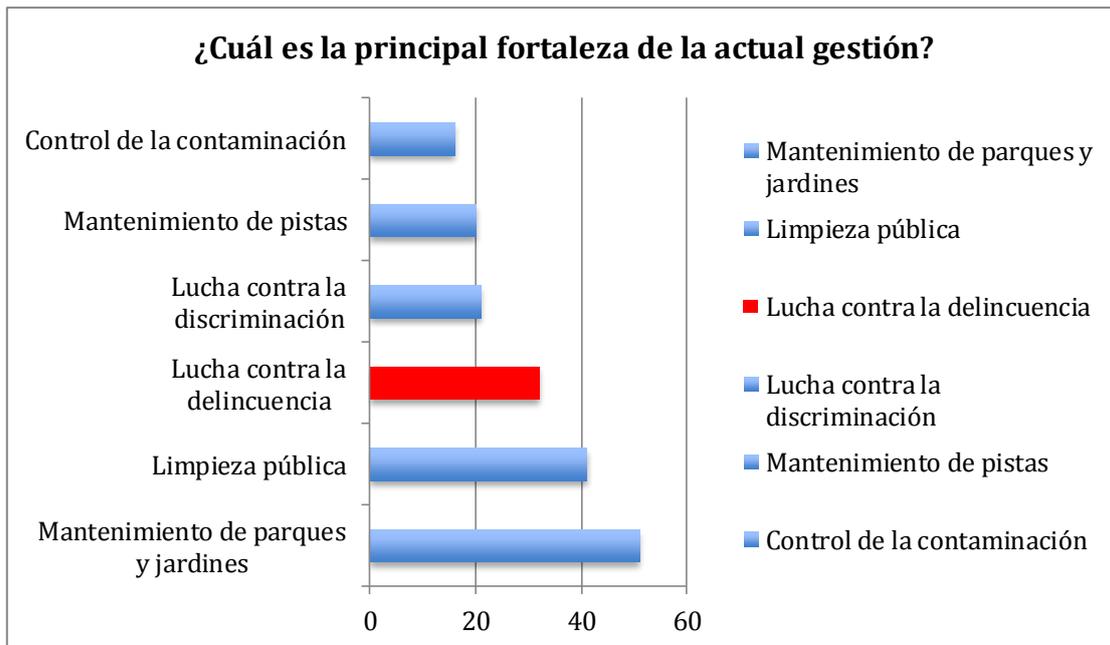
Fuente: Encuesta Ipsos –Perú
Elaboración Propia

Tabla 6.



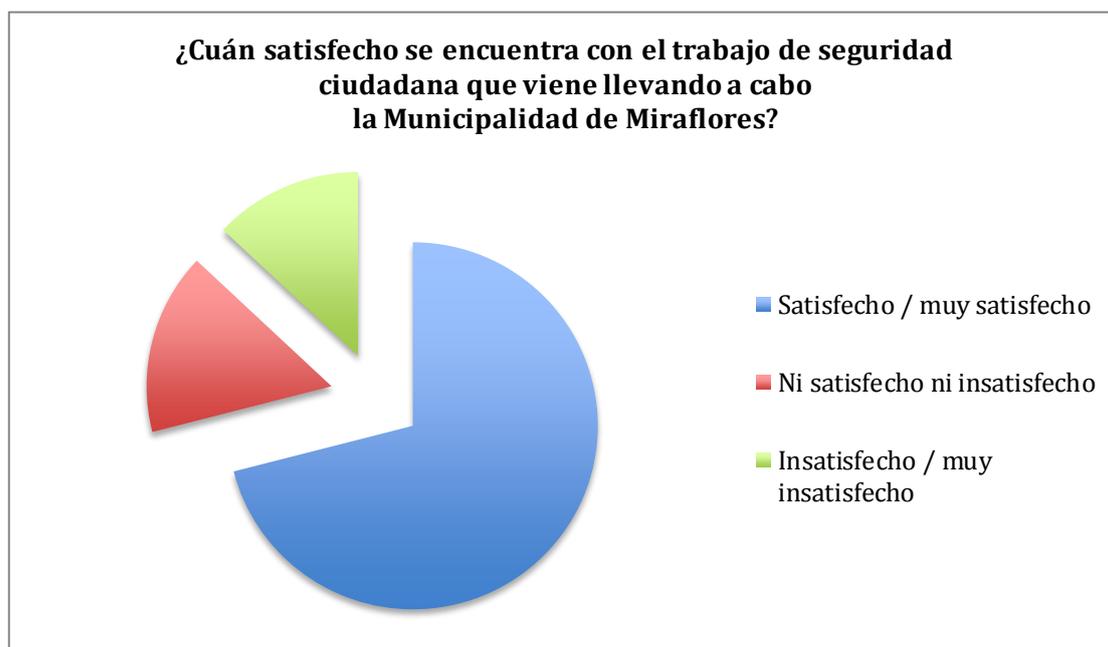
Fuente: Encuesta Ipsos –Perú
Elaboración Propia

Tabla 7.



Fuente: Encuesta Ipsos –Perú
Elaboración Propia

Tabla 8



Fuente: Encuesta Ipsos –Perú
Elaboración Propia

Como vemos, los resultados señalan una mejora en la dimensión subjetiva de la seguridad. Mientras en Lima Metropolitana se suele señalar que la percepción de inseguridad es cada vez mayor, en Miraflores un porcentaje importante de vecinos se siente más seguro que hace cuatro años. Ello va de la mano con un porcentaje menor, en comparación al de 2012, que considera a la inseguridad como uno de los principales problemas del distrito. Esta mejora en la percepción de la seguridad estaría explicada por las políticas de seguridad implementadas por el municipio, ya que los encuestados encuentran en este tema una de las principales fortalezas de la actual gestión y aprueban mayoritariamente – 7 de cada 10 - las políticas de seguridad ciudadana implementadas por la Municipalidad de Miraflores.

Desde la dimensión objetiva de la seguridad, las estadísticas integradas de Miraflores señalan que existe una disminución de la incidencia delictiva en el distrito. En el 2012, se registraron 6521 incidencias delictivas, en el 2013 estas se redujeron a 4235, y en el 2014, se redujeron a 3505. Es decir, en dos años se redujo en 17.2% la incidencia delictiva en Miraflores (Tabla 9).

Tabla 9.

**COMPARATIVAS POR TIPOS DE CASOS
DICIEMBRE 2012 – DICIEMBRE 2013 – DICIEMBRE 2014**

Tipo Delito	Diciembre 2012	Diciembre 2013	Diciembre 2014	VAR	VAR%
Hechos en local Comercial (TENDERO)	43	42	31	-11	-26.19%
Hechos a Trans. Dentro de local comercial	81	83	45	-38	-45.78%
Hechos a Trans. En la Vía Publica	253	154	98	-56	-36.36%
Robo Autopartes / Accesorios	37	20	22	2	10.00%
Robo Vehículos	25	12	9	-3	-25.00%
Robo Vehículos Menores	5	12	7	-5	-41.67%
Robo Vivienda Multifamiliar	21	19	11	-8	-42.11%
Robo Vivienda Unifamiliar	10	3	9	6	200.00%
TOTAL	475	345	232	-113	-32.75%

Fuente: Encuesta Ipsos –Perú
Elaboración Propia

Como vemos, tanto en la dimensión objetiva como subjetiva, las cifras ayudan a validar el trabajo de la Municipalidad de Miraflores en materia de seguridad ciudadana. En la dimensión subjetiva, vemos como la percepción de inseguridad ha venido disminuyendo en el distrito, de la mano con un importante apoyo a las políticas de seguridad ciudadana implementadas por el gobierno local. En la dimensión objetiva, vemos que existe una gradual disminución de los principales actos delictivos en el distrito, lo que ayuda a explicar el cambio en la percepción de seguridad de los vecinos.

5. CONCLUSIONES

- a. En el debate público actual, existen una serie de propuestas para la seguridad ciudadana que implica grandes cambios en la estructura del Estado. Dichas propuestas pasan por la creación de una policía municipal, la militarización de las labores de seguridad ciudadana, entre otras. La política de seguridad ciudadana de Miraflores nos muestra que es posible lograr avances en el esquema actual, sin necesidad de realizar cambios radicales en la estructura estatal.
- b. La política de seguridad ciudadana de la Municipalidad de Miraflores tiene como base el trabajo coordinado entre diversos actores del distrito, el cuál va más allá del esquema clásico de división de tareas, buscando un trabajo más coordinado con la policía nacional y los vecinos, e incorporando a otros actores, como representantes del sector educación, del sector salud y de las empresas privadas.
- c. Los dos pilares de la política de seguridad ciudadana, los cuales permiten ir incorporando a otros actores, acciones y buenas prácticas, son el funcionamiento efectivo del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y la elaboración y actualización permanente de las Estadísticas Integradas de Seguridad Ciudadana.
- d. El acierto del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Miraflores es la periodicidad de sus reuniones (una vez a la semana) y la presencia efectiva de las cabezas de las distintas organizaciones (alcalde, comisarios). Estos dos aspectos permiten tomar decisiones cuya ejecución

es inmediata, y cuyo seguimiento puede darse en las semanas siguientes.

- e. Las reuniones del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Miraflores, y las decisiones que ahí se acuerdan, se ven enriquecidas por las estadísticas integradas. Dichas estadísticas son elaboradas con información de las comisarías del distrito y de la propia municipalidad. De esta manera, la información resulta más completa que en otros distritos, permitiendo acciones más certeras contra la inseguridad.
- f. Ambos pilares en la política de seguridad ciudadana tienen un potencial altamente replicable por los demás distritos de la capital. No es necesaria la inversión de grandes recursos económicos, sino la decisión política y el liderazgo de los principales actores de la seguridad, encabezados por el alcalde distrital.
- g. El funcionamiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y la actualización permanente de las estadísticas integradas permiten la innovación y la incorporación de otras medidas para fortalecer el sistema, mejorar la prevención y aumentar las medidas de control.
- h. La seguridad ciudadana en Miraflores demuestra que es posible el trabajo coordinado en seguridad ciudadana con resultados concretos, como vemos en la disminución de la percepción de inseguridad, así como de la incidencia delictiva en el distrito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLO, A. & ANGARITA, P. (2013) Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático. Medellín: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.
- ACERO, H. (2005). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. En: Seguridad urbana y policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- CONASEC (2013) Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Documento aprobado por Decreto

- Supremo N° 012-2013-IN como Política Nacional del Estado Peruano el 28 de julio de 2013.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009) Informe Sobre Seguridad Ciudadana Y Derechos Humanos. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
 - GERENCIA DE SEGURIDAD CIUDADANA – MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES. Documento interno sobre las medidas que integran la Política Miraflores 360°: todos juntos por la seguridad ciudadana.
 - GFK (2015) GFK opinión – Seguridad ciudadana. Estudio de opinión pública urbano-rural. Disponible en:<http://www.gfk.com/pe/Documents/Publicaciones%202015/Julio%202015/GfK%20OP%20Julio%202015%20Seguridad%20ciudadana.pdf>
 - LIMA COMO VAMOS (2014) V Informe de percepción sobre calidad de vida. Disponible en:<http://www.limacomovamos.org/cm/wpcontent/uploads/2015/01/EncuestaLimaComoVamos2014.pdf>
 - MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2015). Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2015, aprobado por Ordenanza Municipal N° 434/MM del 10 de febrero de 2015.
 - MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2015b). “Miraflores 360°: Todos juntos por la seguridad ciudadana “ - Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2015 – Ciudadanos al Día
 - MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2014). Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2014.
 - MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2013). “Miraflores 360°: Todos juntos por la seguridad ciudadana “ - Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2013 – Ciudadanos al Día
 - MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES (2013b). Plan Estratégico Distrital de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2013.
 - MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES(s/f). Plan de Patrullaje Integrado del Distrito de Miraflores.
 - PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (2009) Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo."
 - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD (2013) Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. PNUD.
 - ZEDNER, L (2003). The concept of security: an agenda for comparative analysis. *Legal Studies* 23 (1) 154-176.