

# Modelo conceptual sistémico para la implementación de estrategias sociales y de economía política en el tema de la seguridad ciudadana en el Perú

Dr. Ricardo Norberto Villamonte Blas (Perú)  
Universidad de San Martín de Porres  
Lima - Perú



## Resumen

En el Perú las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana han tenido bajos resultados, la inseguridad ciudadana ha aumentado, no hay antecedentes de la formulación de un modelo sistémico previo a la implementación de las políticas sociales y económicas. En razón a ello el presente artículo ha seguido la siguiente estrategia para abordar el problema: en primer lugar, se realiza una introducción; en segundo lugar, se define lo que es un modelo conceptual sistémico; en tercer lugar, se propone una visión de los resultados del modelo; en cuarto lugar, los principios sistémicos y su relación con las políticas públicas posibles a implementar; en quinto lugar los ámbitos del modelo a trabajar; y, en sexto lugar las conclusiones. El método de investigación es sistémico.

En el Perú, el número de casos delitos, detenidos, personas desaparecidas, accidentes de tránsito y violencia familiar han crecido, al igual que la sensación de inseguridad. El problema de la seguridad ciudadana es un problema de corte transversal, en donde es necesaria la articulación de todos los sectores e instituciones involucradas. Solo a través de un modelo conceptual sistémico para la implementación posterior de estrategias sociales y de economía política se podrá lograr una reducción gradual de la inseguridad. Para ello se requiere abordar el problema con propuestas que permitan pasar de un enfoque jerárquico a un enfoque democrático de “abajo hacia arriba”, considerar los factores de riesgo desde un enfoque de salud pública, la racionalización de las funciones y el gasto a partir de un enfoque de procesos y principalmente bajo un enfoque de articulación permanente.

**Palabras claves:** seguridad ciudadana, modelo, sistémico, visión, principios, políticas, transversal, democrático, salud pública, procesos, articulación

## Abstract

Here in Peru, policies regarding citizen security have gotten very low results. Citizen insecurity has increased. There is no precedent regarding the creation of a model based on systems, prior an implementation of social and economic policies. In order to address this topic, current article has assumed the following strategy: Firstly an introduction takes place; second, it is defined what a systems based conceptual model is; in third place, a vision of the model results is proposed; fourth, systematic principles and their relation with public policies possible to be implemented; in fifth place, model areas to work. And sixth, the conclusions. The research method is based on systems.

Number of cases in Peru, referred to criminal offences, people arrested, missing persons, traffic accidents, and domestic violence, has increased as sense of public insecurity. Public security problem is a crosscutting issue, where it is necessary coordination between all involved institutions and sectors. Only through a systemic conceptual framework for the implementation of social strategies and political economy, it would be possible to achieve a progressive reduction of lack of public security. In order to do that, it is necessary to approach the problem with different proposals allowing to go from a hierarchical method to a democratic one of “bottom to the top”, considering risk factors from a health public view, functions streamlining and expenditure from a processes focus view, mainly, under a permanent coordination focus.

**Keywords:** Public security, model/framework, systemic, vision/view, principles, policies, crosscutting, democratic, health public, processes, coordination.

**Recibido:** Julio 7, 2014 **Aceptado:** Septiembre 8, 2014

Nº 8. Octubre 2014 - Marzo 2015 pp. 5 - 14

ISSN 1390-6321

## Introducción

El incremento de la pobreza, la falta de políticas efectivas y de acciones contundentes orientadas a promover la descentralización, el incremento de las migraciones de provincias hacia las capitales de las regiones, el consecuente incremento de las zonas urbano marginales, la exclusión social son algunas de las variables críticas de la realidad socio-económica, con las que se ha encontrado el presente milenio y que afectan negativamente a la seguridad ciudadana, y por ende los niveles de gobernabilidad en el Perú.

La inseguridad ciudadana encuentra su origen en un conjunto de problemas socio-económicos que demandan políticas y acciones multidisciplinarias, cuya solución pasa por la formulación de programas multisectoriales a cargo de las instituciones públicas que deben coparticipar en el tema de la gobernabilidad. El problema es de carácter transversal.

En el caso peruano no se ha conseguido articular las funciones de las instituciones públicas corresponsables de velar por la seguridad ciudadana. Las instituciones involucradas directa o indirectamente no asumen una coordinación plena a fin de lograr un planteamiento integral que permita enfrentar la problemática actual de la seguridad ciudadana, a partir de un enfoque sistémico y considerando la experiencia que se viene desarrollando en otros países.

La actual distribución de competencias entre las instituciones involucradas no es adecuada, no responde a las demandas sociales como tampoco a una concepción holística de los problemas. En la práctica depende excesivamente de la competencia de la policía con una baja coordinación con los municipios y sin una base profunda de cooperación institucional de las organizaciones involucradas.

En el caso de Lima Metropolitana cada una de las 44 municipalidades de Lima tiene su propios planes y acciones de intervención ocasionando fuertes limitaciones en la efectividad de las estrategias de prevención de cada municipalidad y de su conjunto, igual apreciación puede darse en muchas regiones en donde los alcaldes provinciales y distritales provienen de diferentes partidos políticos. Los programas de acción no provienen de una apreciación integral y transversal de los problemas en cada región, tienen poca efectividad.

En los planes y acciones de seguridad ciudadana de las municipalidades aún no se ha desarrollado y explotado adecuadamente a un elemento fundamental para articular y coordinar las políticas de seguridad pública en las propias vecindades: la participación

ciudadana, por lo tanto se ha seguido principalmente un enfoque jerárquico de "arriba hacia abajo", de baja efectividad.

Las estadísticas que se muestran en el cuadro N°1, cuya fuente es el INEI(1), manifiestan que en el periodo 2003-2011 el número de casos registrados de: delitos, detenidos, bandas desarticuladas, personas desaparecidas, accidentes de tránsito y violencia familiar han crecido significativamente, la sensación de inseguridad sigue creciendo.

En función a que en el Perú las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana han tenido bajos resultados la inseguridad ciudadana viene aumentado, eso se debe principalmente a que no hay antecedentes sobre la formulación y aprobación de un modelo sistémico previo a la implementación de las políticas sociales y económicas por ello se ha considerado conveniente que el presente artículo siga la siguiente estrategia para abordar el problema: en primer lugar, se ha realizado una introducción; en segundo lugar, se define lo que es un modelo conceptual sistémico; en tercer lugar, se propone una visión de los resultados del modelo; en cuarto lugar, se propone los principios sistémicos del modelo y su relación con las políticas públicas posibles a implementar; en quinto lugar los ámbitos del modelo a trabajar; y, en sexto lugar las conclusiones. El objetivo del artículo es el de contribuir en la lucha contra la inseguridad ciudadana a través de la implementación de un modelo conceptual sistémico que permita a todas las instituciones involucradas abordar el problema y sus soluciones de una manera integral y sostenible.

## Enfoque del modelo conceptual sistémico

El modelo que en el presente documento se presenta es "conceptual" porque poseen un carácter crítico y analítico; es "sistémico" porque basándose en la teoría de sistemas, pretende evaluar a los principales elementos de un sistema operativo que debe funcionar como un todo.

Para la materialización de lo anteriormente planteado el modelo parte de una Visión (2) que se basa en principios sistémicos (deseados) que se deben constituir en pilares de políticas específicas que a su vez deben ser aplicados en los ambientes o ámbitos indicados para la organización del modelo.

Algunas apreciaciones que se encontrarán a lo largo del modelo y que han sido tomados de la situación actual de la inseguridad ciudadana en el Perú y que permitirán un abordaje sistémico son los siguientes: el problema es tratado como un tema transversal, el

modelo propone pasar de un enfoque jerárquico a un enfoque democrático de "abajo hacia arriba" (3), considera los factores de riesgo desde un enfoque de salud pública, pretende que a partir de él se armonicen la labor de todas las instituciones involucradas, se eviten la duplicación de funciones y la racionalización del gasto a partir de un enfoque de procesos.

El método de investigación es sistémico, las variables o ámbitos de estudio son: el ámbito del sistema de información sobre criminalidad y violencia, ámbito de la policía comunal, el ámbito de prevención municipal y participación social, ámbito sistema de administración de justicia, el ámbito de salud, y el ámbito de la articulación bajo el enfoque de red social para la gestión del modelo.

### Visión de los Resultados del Modelo.-

La declaración de la visión sería la siguiente:

"El Perú cuenta con una política de prevención de la inseguridad ciudadana que se sostiene en un enfoque sistémico, en el cual todos los actores involucrados entre ellos las municipalidades, la policía nacional, los sectores de: salud, justicia, el ministerio público, el sector empresarial privado y los vecinos (entre otros) participan estrecha y coordinadamente en la lucha contra la exclusión social. Se ha logrado establecer en el presupuesto nacional una partida única que distribuye entre todos los sectores, bajo un enfoque de procesos transversales, de manera justa y armoniosa los recursos financieros necesarios. La inseguridad ciudadana ha disminuido significativamente".

### Principios Sistémicos.-

Los principios deben partir de un diagnóstico, de un conocimiento profundo del tema, de un entendimiento y acuerdo entre los principales actores, suponiendo que esta etapa haya sido lograda y que el enfoque de tratamiento acordado sea sistémico los principios en los que se base el modelo pueden ser los siguientes:

- **Prevención:** principio básico para disminuir la inseguridad, porque permite anticipar y atacar a los problemas en su origen, reduciéndose la probabilidad de difusión, fortaleciendo los factores protectores y minimizando los factores de riesgo.
- **Proximidad:** solo a través de un contacto cercano a las causas de la violencia y criminalidad se podrá diseñar políticas coherentes y efectivas.
- **Participación Ciudadana:** aumenta la legitimidad y efectividad de las decisiones, permite expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.
- **Coordinación:** el modelo se basa en una intensiva y extensiva coordinación, este es un aspecto

fundamental para lograr eficacia en la actuación de todas las instituciones involucradas, entre ellas: las municipalidades, la policía nacional, los sectores: salud, justicia, el ministerio público, el sector privado, entre otras.

- **Solidaridad:** a partir de ella la sociedad funciona más armoniosamente, se requiere del espíritu solidario de las personas y principalmente de las instituciones a fin de aplicar políticas redistributivas efectivas.
- **Calidad:** para que los municipios brinden una óptima prestación de los servicios públicos mediante la asignación de recursos con eficiencia, eficacia y oportunidad se requiere que implementen políticas de calidad.

Los principios se constituyen en los pilares de las siguientes políticas públicas:

#### a) Políticas de Prevención

La prevención es la medida o disposición que se toma antes de la materialización de un riesgo o peligro, para evitar o minimizar las consecuencias de éste, permite un gran ahorro en los gastos, ataca directamente el origen y las primeras manifestaciones de los riesgos.

Si entendemos que la inseguridad ciudadana es un fenómeno con causas pluridimensionales y que requiere respuestas multidisciplinarias, las políticas de prevención deben convertirse en el vértice del sistema de seguridad, se constituye en el centro y la garantía de un adecuado de un tratamiento transversal.

Las políticas de prevención deben diseñarse a partir de un diagnóstico, estudiando los diversos factores que expliquen el crecimiento de: la marginación social, las causas de la violencia: individual, infantil, juvenil, de género, social; la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución, entre otros.

Un ejemplo de los programas de prevención en el ámbito municipal:

- Programas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar
- Programas de prevención de la violencia infantil y juvenil, con especial atención a la prevención al entorno escolar.
- Programas de prevención del vandalismo urbano.
- Programas Innovadores para la prevención del consumo del alcohol, drogas prostitución, niñez difícil.
- Programas de desarrollo de ocio de calidad.
- Programas integrales de protección a las personas de la tercera edad.
- Planificación urbanística, para el diseño de espacios que favorezcan las necesidades sociales

### b) Políticas de proximidad

La proximidad da cuenta de la cercanía tanto en el espacio como en el tiempo de algo o de alguien, también se refiere a la cercanía en situación, orden y relación. Mediante estas políticas las Municipalidades pueden implementar acciones trascendentes en la mejora, la eficacia y la eficiencia de las políticas de prevención.

Así las futuras políticas de proximidad, deben comprender entre otros:

- Crear la Policía Comunal por Distrito, para que focalice programas de control especializados.
- Impulsar la participación de las Juntas Vecinales para que contribuyan en la prevención del delito y la mediación en los conflictos ciudadanos.
- Liderar y focalizar los programas de trabajo especiales que se requieran en determinadas localidades.

### c) Políticas de participación ciudadana

La participación ciudadana se refiere al conjunto de iniciativas que impulsan el desarrollo local mediante la participación de los vecinos en la evaluación, toma de decisiones y ejecución de los planes. Se sostiene en mecanismos para que la población tenga acceso a la información, diagnóstico y principalmente a las decisiones del gobierno, de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

La participación ciudadana es importante y esencial porque alimenta el espíritu de la democracia, la legitimidad y la ciudadanía y ha sido considerada en la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Portugal en el año 2009, en la que se considera que las sociedades requieren cada vez más la ampliación y profundización de la democracia.

En la práctica la participación ciudadana no se logra por ley, se reconoce que es un proceso social que tiene que ver con el cambio cultural y que se materializa gradualmente, debiéndose realizar un gran esfuerzo para que los funcionarios públicos la comprendan entiendan y le brinden su real valor, y para que el ciudadano magnifique su utilidad.

Se debe partir del concepto de la corresponsabilidad compartida es decir la situación actual de inseguridad es explicada por la falta de conciencia y organización de la propia ciudadanía, por tanto es menester de todos lograr su solución, todos los actores sociales de alguna manera han contribuido a la formación de un clima de

desorden y violencia, en parte porque las instituciones tutelares no le han brindado la importancia debida.

Se requiere el desarrollo de políticas de participación que consideren entre otras las siguientes medidas:

- Actuación pro activa del Consejo Nacional de Seguridad (4), así como foros de participación, discusión, canalización de propuestas de políticas públicas y evaluación de programas, a partir de una agenda regional y local.
- El desarrollo reglamentario y el impulso decidido de las Juntas Vecinales Locales de Seguridad, bajo la presidencia única del Alcalde.
- Capacitación de los Consejos Vecinales de Seguridad Ciudadana, en las etapas de lucha contra la delincuencia y violencia tales como : diagnóstico, planeación, implementación, difusión y revisión de los programas de prevención municipales por barrio.
- Implementar las cuentas públicas de seguridad a nivel distrital y a nivel provincial.

### d) Políticas de solidaridad

En materia de solidaridad social se debe trabajar una doble vertiente: la adecuada acción jurídico-penitenciaria, que suponga reforzar las acciones de reinserción de los delincuentes y, de otra parte, la atención a las víctimas del delito, reparadora de los daños sufridos, ambas están ligadas por interacción de sus efectos. Por un lado se debe evitar la reincidencia y por otro ayudando y favoreciendo a las víctimas de delitos de esa manera se facilita la adhesión de los ciudadanos a una política criminal que rehabilita e integra al delincuente en la sociedad.

Para ello se viene proponiendo a nivel internacional que se incorporen dos enfoques de atención uno referido al enfoque de salud y otro al de responsabilidad social de las empresas. Respecto al primero debe reconocerse que la violencia y la delincuencia tiene una estrecha relación con la salud mental por un lado y por otro que no se pueden reinsertar adecuadamente a los delincuentes si estos padecen de enfermedades, por ello se viene discutiendo que las políticas de seguridad ciudadana también debe contener un enfoque de salud.

Respecto al segundo, considerando que la OIT conceptualiza que la responsabilidad social de la empresa es el conjunto de acciones que toman en consideración las empresas para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que se afirman en los principios y valores por las que se rigen, y considerando también que algunos países,

han puesto en práctica con éxito un modelo de relación público-privado en temas tradicionalmente vistos como cuestión de Estado entre estos la Seguridad Ciudadana ,es válido programar que las empresas peruanas puedan participar en un nuevo modelo de intervención para los individuos en los centros de reclusión como de los que egresan de ellos.

Las futuras políticas de solidaridad, deben encaminarse entre otros a:

- Impulsar políticas y programas de mediación extrapenal en una perspectiva reeducadora,
- Definir una respuesta rehabilitadora eficaz para los delincuentes primarios.
- Establecer un enfoque de salud y de atención asistencial en los diversos programas de rehabilitación de delincuentes.
- Promocionar mediante políticas de incentivo la participación empresarial en la lucha contra la inseguridad ciudadana.

#### d) Políticas de calidad

Para la obtención de buenos niveles de calidad en los servicios públicos en materia de seguridad ciudadana se requiere implementar una concepción sistémica de la calidad que abarque la estructura y el conjunto de procesos , el personal del sector público que opera los servicios , el diseño de los servicios , así como la cultura organizacional que tenga cada dependencia del estado. Con ello se trataría técnicamente la relación transversal que tiene la seguridad ciudadana con todos los sectores e instituciones involucradas y se lograría una mejor asignación y redistribución del Presupuesto General de la República y principalmente se evitarían duplicidad de funciones.

Las ventajas del enfoque de calidad (5) son los siguientes: se concentra el esfuerzo en instituciones y sectores con procedimientos competitivos, se consiguen mejoras en un corto plazo y mediano plazo y con resultados visibles, se eliminan los programas de bajo alcance y se mejoran los de mayor alcance como resultado de una mejor redistribución de recursos financieros , se incrementa la productividad de las instituciones y sectores involucrados ,se contribuye a la adaptación de los procesos a los avances tecnológicos, y permite eliminar procesos repetitivos de poco rendimiento evitando así gastos innecesarios.

Par la implementación de futuras políticas de calidad se requerirá, entre otros, de:

- Un estudio y programación de atención de los diferentes riesgos y sus factores determinantes bajo el enfoque de procesos.

- Una asignación de una partida para la atención de la seguridad ciudadana por metas en el Presupuesto General de la República, bajo un enfoque transversal sectorial.

## 5) Ámbitos del Modelo

El concepto de ámbito se refiere a la descripción del contorno o límite perimetral de un espacio el cual puede ser de carácter simbólico o abstracto que surge a partir de las cuestiones y asuntos de una o más materias que están vinculadas entre sí, también se refiere al medio, entorno o circunstancia en los que se realizan las actividades económicas y sociales. Considerando entonces que la seguridad ciudadana es un problema que tiene que ver con varios sectores (6) en los que está organizada una economía y de las diversas materias que la integran se ha considerado conveniente utilizar este concepto en algunos casos para precisar el trabajo que hay que realizar en un sector como a las acciones correctivas que hay que realizar en determinadas materias.

El Modelo Sistémico Conceptual (véase Gráfico N°1) debe contemplar necesariamente seis ámbitos de trabajo en cada uno de ellos se explica su importancia, sus principales problemas y las acciones a seguir. Los ámbitos son los siguientes:

### 5.1) Ámbito del Sistema de Información sobre criminalidad y violencia

La información es importante por cuanto es un conjunto organizado de datos procesados, que constituyen un mensaje que cambia el estado de conocimiento del problema y orienta a una percepción y conocimiento holístico del mismo. Del significado extraído de una información, las organizaciones evalúan las consecuencias posibles y adecúa sus programas de acciones de manera acorde a las consecuencias previsibles que se deducen del significado de la información.

Es conocido que en el Perú cada actor o institución involucrada tiene su propia información, la cual es incompleta o contiene poca precisión sobre las causas y situación de la delincuencia y de la violencia, por ello se requiere crear un sistema de información integral que logre la conectividad de todas ellas, de no contar con ella serán poco útiles los esfuerzos que se pretenda desarrollar en los otros ámbitos. Se necesita constituir dos áreas de trabajo:

- Área de Sistemas de Información Integrado para la Seguridad Ciudadana
- Área de Estudios y Análisis de la criminalidad

Con ellas se podrá constituir y desarrollar sistemas interconectados de información para facilitar la toma

de decisiones y desarrollar políticas y programas de prevención. En general se debe considerar la constitución de un sistema integrado de registro, seguimiento y control de las acciones y tareas en materia de seguridad ciudadana(7) de la: Policía, Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIDIS y de las Municipalidades.

### 5.2) **Ámbito de la Policía Comunal**

El Modelo y sus principios requiere de una policía comunal que tenga 5 funciones fundamentales: primero, identificación de los clientes (ciudadanos, comunidades); segundo, búsqueda, organización y análisis de información; tercero, realización de asociaciones y alianzas con organismos ciudadanos y entidades públicas; cuarto, respuesta que enfatiza los conceptos de proporcionar servicio mediante la prevención del crimen y la aplicación de la ley; quinto, evaluación, que indica una constante revisión del compromiso de cada miembro y de la organización en su conjunto de continuar aprendiendo y modificando antiguas prácticas.

El modelo considera que primero, la actividad policial debe ser preventiva enfocada en el vecindario; segundo, más allá de su accionar estratégico y especializado desarrolla canales de consulta con la comunidad con miras a asegurar que la policía tome en cuenta las preocupaciones de la comunidad; tercero, la policía incentiva a la comunidad en desarrollar acciones preventivas, y cuarto, involucra a la policía en el estudio académico del entorno y circunstancias que favorecen la delincuencia .

La policía comunitaria debe implementar una nueva cultura organizacional "en y desde" la propia policía hacia sus clientes e instituciones involucradas, mediante la responsabilidad compartida y el factor innovación. El factor eje es el de capacitación y formación. Es importante mencionar que en lo referente a la capacitación en algunos países latinoamericanos y en varios de Europa existe a nivel de los estudios universitarios de licenciatura, y maestría menciones de estudios especializados en seguridad ciudadana.

El modelo requiere para su implementación de un programa para la implementación de un departamento de policía comunitaria asociado con los problemas e intereses más importantes de los gobiernos locales y con la eminente participación de asociaciones ciudadanas o de juntas vecinales. La única forma de lograrlo es mediante una formación especializada ( profesional y técnica) para sus miembros y una capacitación para el personal civil de la nueva organización y por supuesto para la comunidad.

### 5.3) **Ámbito Prevención Municipal y Participación Social.-**

#### 5.3.1) **Área de Prevención en los Municipios.-**

Para el logro de una estrategia efectiva para atender la responsabilidad de las municipalidades en materia de prevención(8) se requiere: en primer lugar considerar los factores de riesgo de la violencia y delincuencia desde un enfoque de salud pública, en segundo lugar las respuestas de política municipal deben considerar las funciones municipales y la determinación de los niveles de participación municipal.

#### **FACTORES DE RIESGO- ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA Y RESPUESTA DE POLITICAS MUNICIPALES**

El enfoque más destacado para comprender la delincuencia pertenece al terreno de la salud pública y consiste en identificar y abordar los factores de riesgo, los que se pueden clasificar en tres grupos: factores individuales, factores domésticos-familiares y factores sociales.

#### **FACTORES INDIVIDUALES**

Son inherentes a una persona, como el género, la edad, las características biológicas y fisiológicas y el entorno familiar. Se refieren a las características de personalidad o ciertos rasgos de la constitución psicológica del individuo. Los estudios han identificado que factores de riesgo en esta dimensión serían: problemas de control de impulsos, hiperactividad, débil control personal, nivel de inteligencia bajo, falta de concentración, las anomalías cerebrales, disfunciones neurológicas, dificultades de aprendizaje, complicaciones prenatales y perinatales y, lesiones en la cabeza , entre otros, los cuales pueden aumentar la predisposición individual a la violencia.

#### **FACTORES DOMÉSTICOS/FAMILIARES**

Se refieren a la precariedad en las condiciones socio-económicas como problemas de vivienda, el tamaño y densidad del hogar, el historial de violencia familiar, el deficiente control y supervisión de los niños, las aptitudes poco eficaces para la formación de los hijos, deserción escolar el desempleo , la cesantía, entre otros.

#### **FACTORES COMUNITARIOS Y SOCIALES**

Los factores comunitarios y sociales basados en la desorganización social son situaciones y acontecimientos que desencadenan en la delincuencia y la violencia, por ejemplo: el crecimiento abrupto de urbanizaciones y pueblos jóvenes , el hacinamiento territorial, la desigualdad social, la violencia en los medios de comunicación, la cultura de la violencia, el tráfico de drogas, la corrupción, la disponibilidad de armas de fuego, entre otros.

Ante dichos factores a nivel internacional se vienen generando los siguientes planteamientos sobre la seguridad ciudadana:

- El enfoque de que la seguridad de la comunidad es un bien público.
- Se debe enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la delincuencia y la victimización.
- La policía viene reconociendo que los gobiernos, comunidades y asociaciones en todos los niveles deben mostrar una participación activa.

Con esas y otras intervenciones conjuntas de todas las instituciones involucradas se focalizan mejor los factores de riesgo y en efecto podrán reducirse la delincuencia, la violencia y otros problemas sociales.

Las municipalidades son el nivel de gobierno más cercano a la gente, sus representantes electos pueden dar a conocer las necesidades de su comunidad y coordinar su tratamiento, en ellas se lleva a cabo la entrega de servicios cotidianos, los cuales mejoran la calidad de vida de la gente y crean mejores entornos de vida. En el enfoque antiguo de las gestiones edilicias se considera que la delincuencia y la violencia eran responsabilidad de la policía y los tribunales.

En la actualidad, la mayoría de los países desarrollados que combaten los niveles de delincuencia y violencia estiman que ese alcance ya no es suficiente y la gestión municipal es vital, por ello una política municipal con una estrategia efectiva debe comprender entre otros:

- Instrumentos para prevenir la violencia y la delincuencia y reducir el temor público a esta última.
- Programas de acción que reúnan a los diferentes participantes involucrados en la prevención de la delincuencia.
- Un medio para crear asociaciones locales para la prevención de la delincuencia y la violencia.

### 5.3.2) Área de la Participación Ciudadana

A nivel internacional las organizaciones vienen reestructurándose, en su dirección y en cuanto a sus estrategias de acción. En el caso del Perú es recomendable que se pase de un enfoque y tratamiento jerárquico-vertical a un enfoque democrático de abajo hacia arriba el cual se viene constituyendo en la tendencia emergente que transforman positivamente la vida de las organizaciones con el consiguiente aprecio y satisfacción de sus clientes.

A fin de lograr una efectiva y trascendente participación ciudadana las municipalidades deben activarla impulsarla y profundizarla, para ello se necesita

determinar sus funciones y los niveles de coordinación en el modelo.

Integrar a la comunidad en todos los aspectos de elaboración y estrategia de prevención de la delincuencia y de la violencia es un asunto de vital importancia. Dicha participación no debe concebirse como un paso del proceso sino que forma parte integral de todo el proceso, debe ser considerado como la base sobre el que descansa la regulación de todos los aspectos desde el inicio hasta el monitoreo de todos los proyectos que se deban conformar para el éxito del modelo.

El establecimiento de una asociación viene siendo considerado como una forma de usar los recursos y destrezas en una comunidad de manera que todos los socios se beneficien mutuamente y se logre reducir la delincuencia y la violencia.

Son 3 los niveles de asociaciones que se requieren para la implementación del modelo: el Comité Provincial, el Comité Distrital, los Consejos Vecinales. Para el funcionamiento de estas asociaciones no debe faltar ningún socio clave, tales como: escuelas, iglesias, organizaciones comunitarias, asociaciones de residentes, asociaciones comerciales formales e informales, empresas y sindicatos, la policía, representantes de la Sociedad Civil.

En la organización de estas asociaciones tiene especial importancia las juntas vecinales que se constituye en el embrión de la operatividad del modelo. La eficacia y eficiencia de modelos de intervención en otros países se basa en una adecuada planificación que comprende cuatro etapas.

ETAPA 1.- Realizar una auditoría de seguridad de la comunidad para identificar los problemas y comprender a su comunidad. La comunidad participa en encuestas o diagnóstica la situación directamente en los barrios más peligrosos.

ETAPA 2.- La junta vecinal participa en la elaboración de la estrategia o elabora su propia estrategia.

ETAPA 3.- Las municipalidades en coordinación con los principales actores implementan la estrategia con una alta participación de las juntas vecinales. En esta etapa se logra desarrollar capacidades y fortalecer habilidades en los barrios y distritos mediante la aplicación de herramientas de trabajo.

ETAPA 4 Evaluación y seguimiento de la estrategia, por parte de los vecinos y de la municipalidad a través de indicadores.

Una herramienta utilizada en algunos países europeos es el Contrato Municipal, mediante el cual se pactan asignaciones (con control municipal y policial) de determinados recursos (financieros, personal, logístico, entre otros) a un distrito o vecindad. Su aplicación se puede viabilizar mediante la creación de coaliciones, el nombramiento de un coordinador o facilitador, la definición de prioridades, grupos de trabajo sobre temas específicos. Los contratos incluyen acciones de capacitación social y profesional, recreación, designación de personal de seguridad, etc. Los contratos son firmados solo cuando se establezcan metas y mecanismos precisos para la participación de la ciudadanía vecinal.

### 5.3.3) Área de Capacitación

Solo mediante la capacitación las organizaciones de éxito han logrado sus objetivos y han servido de ejemplo a otras. La capacitación debe concebirse como un proceso permanente de educación y de aprendizaje, mediante la cual todos los miembros de una organización estandarizan su enfoque y conocimiento de los problemas y de la mejor manera de abordarlos, posteriormente logra que cada miembro, en función al cargo o nivel que ocupe, mejore sus habilidades y destrezas que les permitan un mejor desempeño.

Otras ventajas de la capacitación son: desarrolla el sentido de responsabilidad hacia la organización, programa o proyecto a través de una mayor competitividad y conocimientos apropiados, permite mantener permanentemente actualizados a sus miembros frente a los cambios científicos y tecnológicos que se generen proporcionándoles información sobre la aplicación de nueva tecnología y mejora las relaciones interpersonales. Las bondades de la capacitación son mayores cuando se trata de un megaproyecto, como el de la seguridad ciudadana que requiere armonía de conceptos, enfoques, comunicación, lenguaje y porque contribuye positivamente en el manejo de conflictos y tensiones.

El Modelo requiere para su implementación de programas curriculares integrados para la formación de todos los miembros de las instituciones involucradas entre ellos: funcionarios, jueces, fiscales, médicos, agentes penitenciarios, oficiales y policías, serenazgos, agentes municipales, agentes privados de seguridad, del personal civil de las instituciones, de las juntas vecinales, de la ciudadanía en general y principalmente de las autoridades que toman decisiones.

### 5.4) **Ámbito Sistema de Administración de Justicia**

En el caso peruano se requiere de reformas, procesales y penales, solo bajo ese enfoque se podrá implementar una política criminal adecuada a los principios del presente modelo.

La estructura de intervención penal actual está limitada, está basada en un enfoque de intervención mínima que gira en torno a los siguientes elementos:

- Reducción del ámbito de actuación de la justicia, sujeta a los presupuestos más esenciales para la convivencia con la comunidad.
- Entronización de la inocuidad, es decir estamos ciegos frente a las causas estructurales de la delincuencia y de la violencia y a la plena incompreensión de la delincuencia ideológica. Se requieren más estudios y un programa de intervención bajo el enfoque de salud pública.
- Eficacia limitada de sus instrumentos de intervención, los objetivos del subsistema de control penal no coincide con los pretendidos por los subsistemas de control social (familia, escuela, vinculaciones comunitarias, relaciones sociales, opinión pública), por lo tanto no hay interacción recíproca entre ellos.
- Desconfianza del poder sancionatorio por parte de los poderes públicos.

La sociedad requiere la reintegración a ella del delincuente para lo cual se requiere de un "nuevo modelo de intervención penal para la seguridad ciudadana" que considere entre otras:

- Substantividad de los intereses de las víctimas sin contraponer los intereses de reintegración social de los delincuentes a través de juicios justos con ejecuciones penales orientados a las necesidades de reintegración social.
- El redescubrimiento de la prisión, como medio reintegrador.
- Nueva concepción de las reparaciones de daños como sustitutos de las penas: por ejemplo: sanciones pecuniarias efectivas de acuerdo a la capacidad económica de los infractores, la ejecución de trabajos en beneficio de la comunidad, arrestos discontinuos (fines de semana), de mayores libertades controladas, etc.
- Se necesita una concientización de este modelo por parte de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

En conclusión, se necesita pasar de una estructura de intervención penal limitada a un "nuevo modelo de intervención penal para la seguridad ciudadana" el cual será más sólido cuanto mejor exprese, de forma depurada pero comprensible, las ideas de la sociedad sobre cuando alguien debe responder por sus actos y en qué grado.

### 5.5) **Ámbito de Salud**

El enfoque de salud mental tiene que ver con el ciclo vital de desarrollo de la persona, en ella es un capítulo importante. La Salud Mental es parte indivisible de la salud y bienestar de los humanos, el que resulta de la interacción de la persona con el ambiente natural y social. Referirse a la salud mental no solo es hablar de los problemas relacionados con la enfermedad mental, sino de un concepto que trasciende en mucho el campo de la psiquiatría médica, para abarcar todas las acciones médicas y político sociales tendentes a modificar los diferentes sectores que integran la estructura social: salud, vivienda, trabajo, educación, acceso a la cultura, acceso al ocio y la recreación, derechos humanos, etc.

En la psiquiatría se considera que la salud mental es el estado de equilibrio y adaptación activa y suficiente que permite al individuo interactuar con su medio, de manera creativa, propiciando su crecimiento y bienestar individual, y el de su ambiente social cercano y lejano. En psicología cuando se habla de salud mental se la entiende como un estado relativamente perdurable en el cual la persona se encuentra bien adaptada, siente gusto por la vida y está logrando su autorrealización.

Los países desarrollados presupuestan partidas especiales para el control y mejoramiento de los indicadores de salud mental por cuanto se constituye en la base de la fundamentación de la inseguridad ciudadana.

En ellos los objetivos que ha tenido la Salud Mental se pueden resumir en: el desarrollo de la capacidad de autodescubrimiento; la lucha por la auto-afirmación; otorgar a otras personas el mismo valor que uno reclama para sí ; el desarrollo de la capacidad de amar; la capacidad de emitir juicios apropiados. En este sentido la salud mental es entendida como un proceso activo de adaptación permanente y de sostenimiento de la seguridad ciudadana. La salud mental también se refiere a las calidades y las modalidades de la vida de las personas como integrantes de agregados sociales que van desde las familias a los grupos organizados y a las clases.

En función a lo expuesto un modelo de mejoramiento de la seguridad ciudadana debe considerar la elaboración de estrategias y programas para el tratamiento y la rehabilitación de los pacientes con problemas de salud mental que vivan en la comunidad y hacer participar a los dirigentes de la comunidad en sus las actividades . La atención de la salud del paciente es percibida como una responsabilidad compartida entre el sector salud, las municipalidades, el sector de justicia, el paciente, la familia y otras instituciones involucradas.

### 5.6) **Ámbito de la articulación bajo el enfoque de red social para la Gestión del Modelo**

La gestión del modelo requiere de una articulación de las instituciones involucradas bajo el enfoque de red social. Con la articulación nos referimos al enlace o la unión que debe haber entre las instituciones (9). Con la noción de red nos referimos a un proceso de construcción permanente de un sistema de seguridad ciudadana bajo la concepción de un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre sus miembros permite la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para resolver los problemas de seguridad ciudadana.

Los beneficios que trae consigo para todos los actores son los siguientes: permite construir conocimiento de manera colectiva; con mayor naturalidad los proyectos o programas de solución de los sectores se complementan, fundamentan mejor el financiamiento de los procesos, generan sinergias, focalizan esfuerzos en grupos comunes de beneficiarios, legitiman los gastos en los diferentes sectores.

Desde esa perspectiva, la articulación del modelo presupone la adopción entre otras de las siguientes medidas, para reforzar el papel de los municipios y de las instituciones involucradas en materia de seguridad ciudadana:

1. Posibilitar la mancomunación del servicio de policía comunal en cada municipalidad como parte de la estrategia para abordar las necesidades de seguridad.
2. Impulsar y desarrollar los Consejos Vecinales de Seguridad, como la célula básica de colaboración e interacción entre el gobierno local y los ámbitos del modelo, bajo la presidencia del Alcalde.
3. Los Alcaldes deben asumir y profundizar la responsabilidad de coordinar con los Concejos Vecinales las políticas de seguridad específicas a desarrollar en sus municipios y de asumir e impulsar su ejecución en los Comités Provinciales y Distritales de conformidad con la Ley de Seguridad Ciudadana - Ley N° 27933 .
4. Desarrollar acuerdos básicos estandarizados entre las municipalidades, para desarrollar planes y programas conjuntos de prevención y actuación.
5. Impulsar la suscripción de un Pacto Municipal entre los gobiernos locales y los gobiernos provinciales, para formalizar y concretar, las formas y compromisos de colaboración y participación de las instituciones involucradas.

6. El Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Penitenciaría deben coordinar con los Municipios, Policía Comunal e instituciones involucradas la implementación de acciones penales y de programas de rehabilitación para el éxito del modelo.

## 6.- CONCLUSIONES

En el Perú, el número de casos en que se manifiesta la inseguridad ciudadana ha crecido, al igual que la sensación de inseguridad.

Considerando que la inseguridad ciudadana es un fenómeno con causas pluridimensionales y que requiere respuestas multidisciplinarias de los sectores involucrados, como problema debe ser conceptualizado como un problema de corte transversal, las políticas de prevención deben convertirse en el vértice del sistema de seguridad, para que se constituye en el centro y la garantía de un adecuado de un tratamiento transversal. Solo a través de un modelo conceptual sistémico que posea un carácter crítico y analítico y que se base en la teoría de sistemas se podrá lograr una reducción gradual de la inseguridad.

Para ello se requiere abordar el problema con propuestas que permitan pasar de un enfoque jerárquico a un enfoque democrático de "abajo hacia arriba", el cual se viene constituyendo en la tendencia emergente que transforman positivamente la vida de las organizaciones con el consiguiente aprecio y satisfacción de sus clientes, en nuestro caso la ciudadanía peruana.

Asimismo se requiere considerar los factores de riesgo desde un enfoque de salud pública, en esa área la

salud mental es entendida como un proceso activo de adaptación permanente y de sostenimiento de la seguridad ciudadana, tal como se viene realizando en varios países desarrollados.

En ellos los objetivos han sido: el desarrollo de la capacidad de autodescubrimiento; la lucha por la autoafirmación; otorgar a otras personas el mismo valor que uno reclama para sí; el desarrollo de la capacidad de amar; la capacidad de emitir juicios apropiados, entre otros.

También se requiere de la racionalización de las funciones y el gasto de todas las instituciones involucradas a partir de un enfoque de procesos, el cual conducirá a una apreciación de calidad con las siguientes ventajas: concentrar el esfuerzo en instituciones y sectores con procedimientos competitivos, conseguir mejoras a corto plazo y mediano plazo, eliminar programas de bajo alcance y mejorar los de mayor alcance como resultado de una mejor redistribución de recursos financieros, incrementar la productividad de las instituciones y sectores involucrados y, permite eliminar procesos repetitivos de poco rendimiento evitando así gastos innecesarios

Finalmente se requiere de un enfoque de articulación permanente, es decir se necesita un proceso de construcción permanente de un sistema de seguridad ciudadana bajo la concepción de un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre todas las instituciones involucradas permita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para resolver los problemas de seguridad ciudadana.

## Bibliografía / Bibliography

1. Arriada, I.; G., Lorena (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
2. Carrión, F.; M., Dammert (2009). *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador.
3. Goodstein, L.; W., Pfeiffer (2004). *Planeación estratégica aplicada*. Bogotá: Mc Graw Hill.
4. Hodge, B.; A., William (2003). *Teoría de la organización: un enfoque estratégico*. Madrid: Prentice Hall.
5. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012). *Informe Técnico N° 3. Estadísticas de Seguridad Ciudadana a diciembre del 2011*. Lima: INEI.
6. Johnson, G.; K., Scholes (2001). *Dirección Estratégica*. Madrid: Prentice Hall.
7. Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú (2013). *Ley de Seguridad Ciudadana. Lima: Ley N° 27933*.
8. Rico, J.; L., Chinchilla (2001). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
9. Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2011). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: SINASEC-CONASEC.