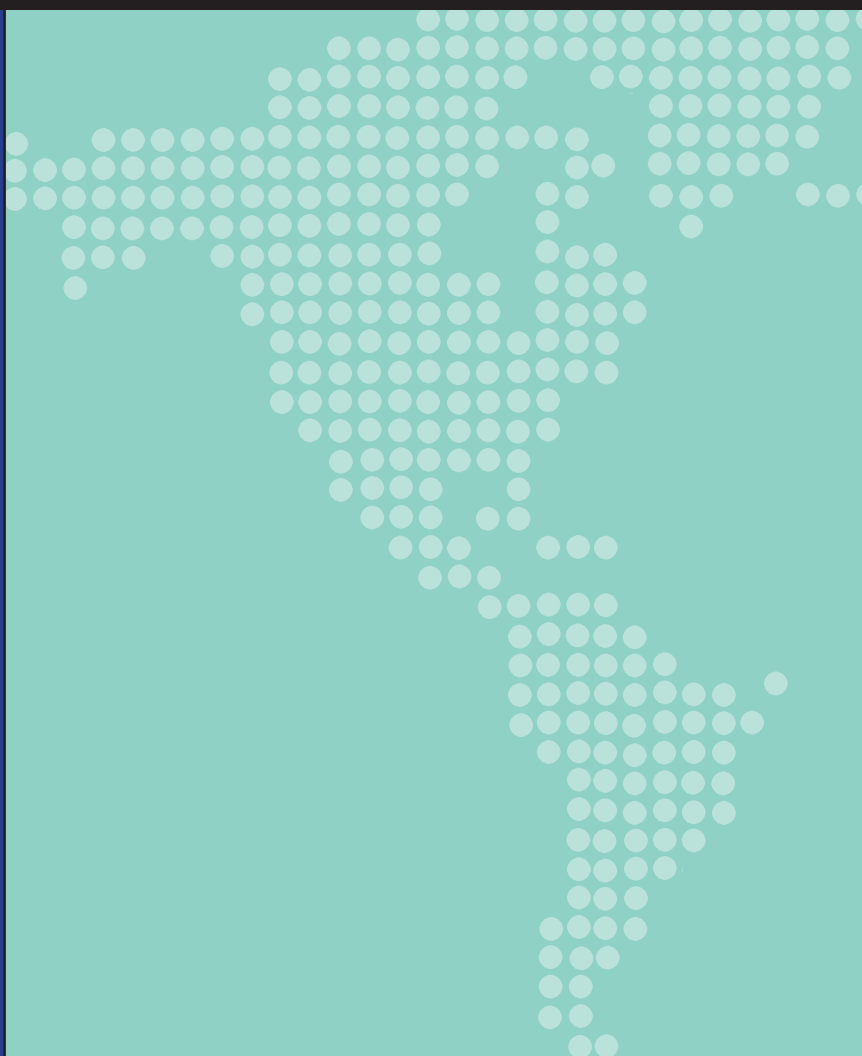




# La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana que brindan los gobiernos locales

Lydia Arbaiza  
Ángelo Lindo  
Ricardo Campins  
Martín Valverde



**esan**  
ediciones

# **La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana que brindan los gobiernos locales**

Lydia Arbaiza • Ángelo Lindo • Ricardo Campins  
Martín Valverde



**La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana  
que brindan los gobiernos locales**

Serie Gerencia para el Desarrollo 60  
ISSN de la serie: 2078-7979

© Lydia Arbaiza, Ángel Lindo, Ricardo Campins, Martín Valverde, 2017

© Universidad ESAN, 2017

Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú

[www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)

[esanediciones@esan.edu.pe](mailto:esanediciones@esan.edu.pe)

Primera edición

Lima, mayo del 2017

Tiraje: 80 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2017-05363

DIRECCIÓN EDITORIAL

Ada Ampuero

CORRECCIÓN TÉCNICA

José Lumbreras

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Rosa Díaz

DISEÑO DE CARÁTULA

Alexander Forsyth

DISEÑO DE INTERIORES Y DIAGRAMACIÓN

Ana María Tessey

IMPRESIÓN

T-Copia S. A. C.

Av. Arequipa 2875, San Isidro

Lima, Perú

Mayo del 2017

Impreso en el Perú / *Printed in Peru*

# Índice

---

Introducción	11
Capítulo 1. Marco teórico	17
1. Marco contextual	17
1.1. La seguridad ciudadana	17
1.2. Las consecuencias sociales	20
1.3. El papel de los gobiernos locales	22
2. Marco conceptual	26
2.1. La gestión del conocimiento	26
2.2. La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana	46
2.3. Paradigmas en seguridad ciudadana en gobiernos locales	49
3. Identificación del problema a investigar	57
Capítulo 2. Procedimiento metodológico	59
1. Diseño del modelo	59
1.1. Abordaje teórico	60
1.2. Recolección de información	62
1.3. Análisis comparativo de la gestión del conocimiento en los gobiernos locales	63
1.4. Construcción y validación del modelo	63
2. Instrumentos de recopilación de datos	65
2.1. Entrevista estructurada a funcionarios	65
2.2. Encuesta a serenos municipales	66
2.3. Entrevista a experto en gestión del conocimiento	68

2.4. Entrevista a experto en seguridad ciudadana del Ministerio del Interior	68
Capítulo 3. Seguridad ciudadana en gobiernos locales en el Perú	69
1. Normas sobre seguridad ciudadana	69
1.1. El papel de los gobiernos locales	69
1.2. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	73
1.3. La participación ciudadana	77
2. Seguridad ciudadana en el distrito de Santiago de Surco	79
2.1. La Gerencia de Seguridad Ciudadana	79
2.2. La situación y la percepción de los serenos	82
2.3. El punto de vista de funcionarios y expertos	86
Capítulo 4. Análisis comparativo con la experiencia de Colombia	93
1. Selección del caso	93
2. La experiencia de Colombia	94
3. El caso del municipio de Medellín	96
4. Los sistemas de seguridad ciudadana	100
4.1. El Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano	100
4.2. El Sistema de Información de Seguridad y Convivencia	100
5. Lecciones prácticas de la experiencia de Colombia	101
Capítulo 5. Modelo de gestión del conocimiento para la seguridad ciudadana en gobiernos locales	105
1. Bases del modelo	105
2. Pilar liderazgo	107
3. Pilar cultura	108
4. Pilar tecnología	111
5. Pilar personas	112
6. Pilar medición	113
7. Vectores o supuestos de sostenibilidad	114
Capítulo 6. La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana en la Municipalidad de Santiago de Surco	117
1. Oportunidades para la introducción de mejoras	117
1.1. Intervención 1. Taller de formación de habilidades de liderazgo	117

1.2. Intervención 2. Elaboración de un plan de carrera para funcionarios del serenazgo con alto potencial de desempeño	118
1.3. Intervención 3. Alianza estratégica con universidades	120
1.4. Intervención 4. Desarrollo de una aplicación móvil para formular los reportes de incidencia	121
1.5. Intervención 5. Programa para documentación y gestión de incidencias	121
1.6. Intervención 6. Desarrollo de un repositorio para el almacenamiento y la difusión de lecciones aprendidas	122
1.7. Intervención 7. Programa de formación de serenos: Escuela de Serenos	123
1.8. Intervención 8. Identificación y documentación de lecciones aprendidas	124
1.9. Intervención 9. Consultoría para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la etapa II	125
1.10. Intervención 10. Encuestas periódicas para medir la satisfacción y el compromiso con la iniciativa	125
2. Evaluación social de la iniciativa	126
3. Análisis de sensibilidad	134
Conclusiones y recomendaciones	138
1. Conclusiones	138
2. Recomendaciones	140
Bibliografía	143
Sobre los autores	149

# Introducción

---

La información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) muestra que, para el 2016, un 30% de la población nacional declara haber sido víctima de algún delito. Peor aún, en las grandes ciudades (aquellas con más de 20,000 habitantes) la proporción de víctimas aumenta en un 33% en promedio entre la población mayor de 15 años (INEI, 2016). Estas cifras explican la preocupación de la ciudadanía por la inseguridad y su percepción de que es uno de los principales problemas que la aquejan y también por qué, desde el punto de vista de los responsables de las políticas públicas, este es uno de los principales temas a resolver en los tres ámbitos de gobierno en el Perú.

La Ley Orgánica de Municipalidades asigna a los gobiernos municipales las funciones de:

Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de Serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley<sup>1</sup>.

La habilidad para manejar o gestionar el conocimiento en las organizaciones modernas es crucial. Cada vez más, la economía moderna abandona

1. Ley 27972, del 27 de mayo de 2003, artículo 85.

su característica industrial para convertirse en una economía del conocimiento. Hace algunos años era impensable la capacidad que tienen actualmente las personas, las empresas y los gobiernos de generar, almacenar y procesar información. El manejo de la seguridad, en especial en el ámbito urbano, se puede beneficiar de esa capacidad para convertir la información en conocimiento y utilizarlo para la toma de decisiones sobre políticas de seguridad y acciones de prevención, de inteligencia y de represión, con la finalidad de generar entornos urbanos más seguros para sus ciudadanos.

El conocimiento se percibe como un activo que está incorporado en los productos de alta tecnología y en el conocimiento tácito de personas/empleados con alta movilidad. Si bien el conocimiento se aprecia en forma creciente como una mercancía o un activo valioso de naturaleza intelectual, posee algunas características que lo diferencian de otro tipo de bienes transados habitualmente en el mercado. Entre ellas, el que su uso no lo extingue; que la transferencia del conocimiento no implica que lo pierda quien lo cede; que es abundante, pero la habilidad y la capacidad para usarlo, escasa; y que mucho del conocimiento valioso de las organizaciones se va con las personas al final de cada jornada de trabajo.

En el mundo moderno, una organización logra avanzar sostenidamente a partir de lo que conoce colectivamente, de cuán eficiente es en utilizar lo que sabe y de cuán rápido puede adquirir y utilizar nuevo conocimiento. El conocimiento organizacional no pretende desplazar al conocimiento que las personas manejan a escala individual, sino complementarlo al hacerlo más fuerte, más coherente y mejor distribuido. La gestión del conocimiento es un esfuerzo deliberado y sistemático de utilizar comprensivamente el conocimiento en todos los niveles de la organización; poniéndolo al servicio de habilidades, competencias, pensamientos e ideas de los individuos que la forman.

Bajo esta premisa, el presente estudio busca elaborar un modelo de gestión del conocimiento que ayude a mejorar la prestación del servicio de seguridad ciudadana que brindan los gobiernos locales. En ese marco, se pretende:

- Analizar la prestación del servicio de seguridad ciudadana que brinda la Municipalidad de Santiago de Surco (MSS) desde el punto de vista de la gestión del conocimiento.



- Evaluar el manejo de datos, información y conocimiento en materia de seguridad ciudadana a través de entrevistas a funcionarios de la MSS y a especialistas externos.
- Identificar y evaluar el costo de las oportunidades de mejora en la gestión del conocimiento en materia de seguridad ciudadana mediante la aplicación del modelo a la MSS para determinar los beneficios de su utilización.

Desde el punto de vista metodológico se emplearán herramientas cualitativas y cuantitativas con la finalidad de recabar información sobre el caso de estudio. Además, para identificar oportunidades de mejora y recabar información sobre las experiencias existentes en otros países, se efectuó un análisis comparativo con la ciudad colombiana de Medellín.

Medellín ha logrado pasar de una tasa de 380.6 homicidios por cada 100,000 habitantes en 1991 a una tasa de 18.5 por cada 100.000 en el 2015. Esta evolución de la seguridad ciudadana ha sido posible por un conjunto de esfuerzos sostenidos a lo largo de 25 años, en los que el liderazgo, el cambio de la cultura, la adopción y el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la articulación de los actores responsables de dar solución al problema desempeñaron un papel central.

El marco teórico desde en el que se aborda la construcción del modelo para el problema se basa en las teorías vigentes sobre la gestión del conocimiento, la identificación de experiencias de gestión del conocimiento aplicado al problema de la seguridad ciudadana y las características propias de la gestión que en materia de seguridad realizan los gobiernos locales en el Perú.

Se analizaron diferentes modelos teóricos de gestión del conocimiento y se seleccionó el modelo Inukshuk como el más apropiado para el caso en estudio. Este modelo fue desarrollado por Girard (2005) para su empleo como herramienta de gestión del conocimiento por el gobierno de Canadá, y es una síntesis de varios modelos de gestión del conocimiento con atributos que lo hacen una herramienta útil para el caso de estudio. Se diseñó para utilizarse en el sector público y para su empleo en un caso práctico, adaptándolo a las realidades organizacionales y culturales específicas sin necesidad de modificarlo sustancialmente. El modelo Inukshuk se construye

sobre cinco elementos claves o pilares (*enablers*): tecnología, liderazgo, cultura, medición y procesos.

Para la recolección de información de la MSS se realizó una encuesta y un conjunto de entrevistas en dos etapas. La primera, de inmersión en la problemática, constó de conversaciones abiertas con expertos en seguridad ciudadana y funcionarios municipales. En la segunda etapa se realizaron entrevistas a los principales actores (alta dirección y funcionarios) vinculados al servicio de seguridad ciudadana en la municipalidad. Se aplicó una encuesta al personal de serenazgo y se orientó a los responsables operativos del servicio de seguridad ciudadana, con el fin de identificar si existen las condiciones adecuadas para poner en práctica las herramientas de gestión del conocimiento.

El libro expone esta temática en seis capítulos:

- El primer capítulo esboza el marco contextual sobre seguridad ciudadana y el marco conceptual sobre la gestión del conocimiento y los principales modelos que han tratado este tema.
- El segundo capítulo expone el procedimiento metodológico seguido tanto para el diseño del modelo como para la recolección de información.
- El tercer capítulo aborda la problemática de la seguridad ciudadana en los gobiernos locales en el Perú a través del análisis de las normas vigentes sobre el tema y de un estudio de caso sobre la situación y los procesos que actualmente se emplean en la municipalidad del distrito limeño de Santiago de Surco.
- El cuarto capítulo analiza el caso de Medellín en Colombia y cómo se trató con éxito el tema de la seguridad ciudadana, para que posteriormente sirva como referencia al modelo que se planteará para el caso peruano.
- El quinto capítulo propone un modelo de gestión del conocimiento para la seguridad ciudadana basado en los pilares de liderazgo, cultura organizacional, tecnología, procesos y personas, y medición.
- El sexto capítulo aplica el modelo planteado al caso de Santiago de Surco, muestra sus costos y rentabilidad, y formula una evaluación

económica y un análisis de sensibilidad para identificar los pros y los contras de su aplicación en otros distritos del país.

Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se llegó y se formulan las recomendaciones que se desprenden de ellas.

# 1

---

## Marco teórico

Este capítulo esboza el marco contextual del tema de seguridad ciudadana en el país y presenta los conceptos básicos con los cuales se emprende su análisis.

### 1. Marco contextual

La problemática de la seguridad ciudadana en el Perú se constituye actualmente como una de las principales demandas sociales a escala nacional.

#### 1.1. La seguridad ciudadana

Periódicamente, el INEI recoge información sobre temas claves del país a través de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, anteriormente llamada Encuesta Nacional de Programas Estratégicos. Esta información se obtiene en el ámbito urbano nacional y clasifica sus resultados en dos grandes grupos:

- Ciudades: más de 20,000 habitantes
- Centros poblados urbanos: entre 2,000 y menos de 20,000 habitantes

En esta encuesta se ha incorporado el tema de seguridad ciudadana y, puntualmente, se indaga en la población mayor de 15 años si ha sido

víctima de algún hecho delictivo en los 12 meses anteriores a la realización de la encuesta.

Se considera como hecho delictivo:

... todo evento que atenta contra la seguridad, vulnera los derechos de una persona y conlleva al peligro, daño o riesgo como: robo o intento de robo de dinero, cartera, celular; robo o intento de robo de vehículo automotor el cual comprende auto, camioneta, autopartes, mototaxi, motocicleta o bicicleta; amenazas e intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, ofensas sexuales, secuestro, intento de secuestro, extorsión, estafa o robo de negocio (INEI, 2016, 3).

La información para el semestre comprendido entre octubre del 2015 y marzo del 2016 muestra que a escala nacional el 32.5% de la población urbana mayor de 15 años informa haber sido víctima de algún delito; mientras en las ciudades la proporción de víctimas sube al 34.8% de la población. La incidencia de hechos delictivos en las ciudades es consistentemente mayor que aquella en centros poblados (figura 1.1).

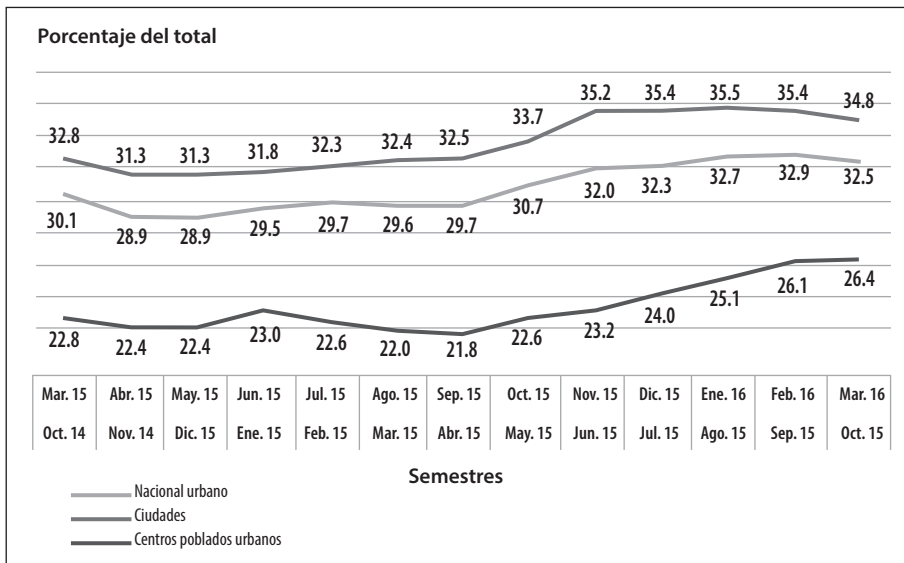


Figura 1.1. Perú: población urbana de 15 años o más víctima de un hecho delictivo, por ámbito de estudio

Fuente: INEI, 2016.

Al desagregar la tasa de victimización en ciudades de más de 20,000 habitantes se observa entre los delitos más frecuentes aquellos contra la propiedad. Entre estos, los robos y los intentos de hurto de dinero, carteras y celulares, más las estafas, agrupan casi la totalidad de hechos delictivos. La figura 1.2 muestra los porcentajes de la población de 15 años a más, segmentada por victimización y tipo de hecho delictivo, en el semestre de octubre del 2015 a marzo del 2016.

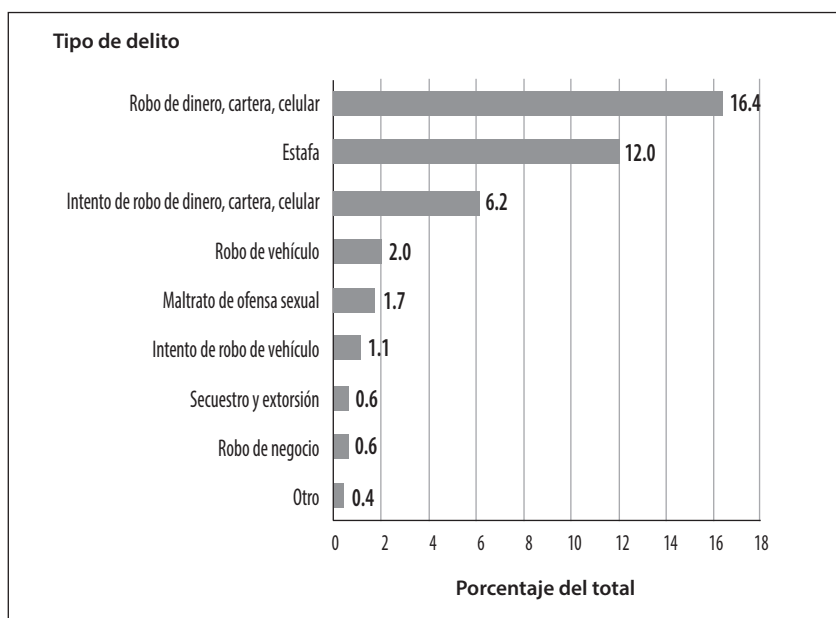


Figura 1.2. Perú: tasa de victimización por hecho delictivo de la población urbana de 15 años a más, semestre de octubre del 2015 a marzo del 2016

Fuente: INEI, 2016.

Comparando el mismo semestre en los últimos cuatro años (2012-2015) se observa una ligera tendencia a la baja, que se revierte en el último periodo encuestado (figura 1.3). No obstante, las cifras permanecen en niveles preocupantes para aquellos encargados de velar por la seguridad ciudadana.

Ante esta crítica situación, la ciudadanía reclama mayor atención del Estado y su insatisfacción por no obtener respuestas apropiadas es de tal grado que la ha llevado a algunas alternativas extremas, como la autopunición. Así, muchas personas estuvieron a favor de una campaña difundida

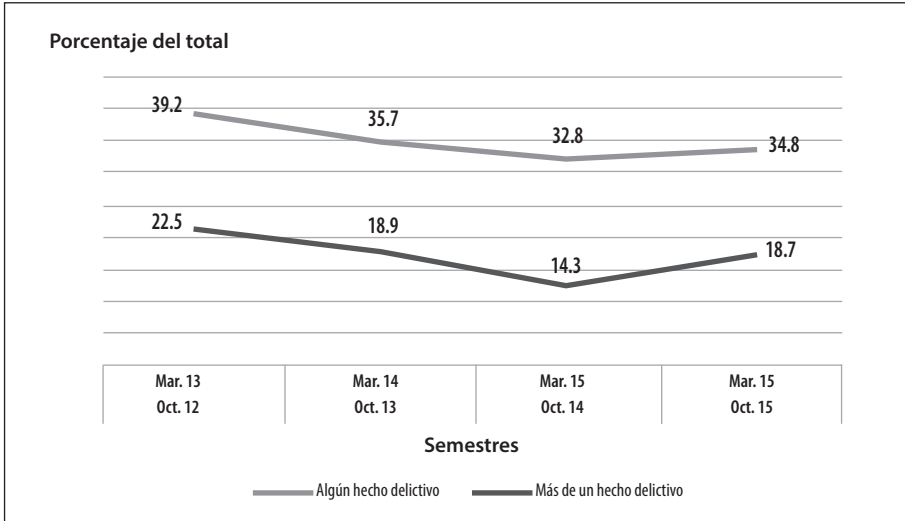


Figura 1.3. Perú: población urbana de 15 años a más víctima de algún hecho delictivo en ciudades, semestres de octubre a marzo del 2012 al 2016

Fuente: INEI, 2016.

en redes sociales denominada «Chapa tu choro»<sup>2</sup> (El Comercio, 2015a), y más de un especialista se ha manifestado a favor de la intervención de las Fuerzas Armadas para proteger a la ciudadanía (El Comercio, 2015b).

### 1.2. Las consecuencias sociales

Como consecuencia de la alta tasa delictiva se genera un incremento en la sensación de inseguridad en la sociedad. Esto significa que la delincuencia produce un daño directo a las personas y a las empresas pero, además, ocasiona un daño potencial, que se refleja en la percepción de inseguridad. Situación que impacta negativamente en la sociedad y en la economía, en tanto que la delincuencia limita el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanas, afecta la confianza interpersonal y la convivencia pacífica; y desalienta la inversión y motiva el uso de recursos públicos para combatirla.

2. Según el *Diccionario de americanismos* (2010) «choro» en el habla popular del Perú, como en las de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Chile y Argentina, se usa para designar al ladrón de poca monta, lo que en España llaman «chorizo» [Nota del editor].

Además, la inseguridad ciudadana afecta de manera negativa la gobernabilidad al provocar la pérdida de confianza en las instituciones y generar un impacto negativo en la competitividad de las empresas y del propio país. En general, se disminuye el crecimiento y el desarrollo de las personas, de la sociedad y del país.

Respecto del gasto público, el incremento de la inseguridad ciudadana ocasiona que el Estado destine mayores recursos para enfrentarla. Lo mismo hacen las familias y las empresas que tienen que invertir más en seguridad privada. De acuerdo con un especialista: «Uno de cada tres limeños ha enrejado su vivienda como medida de protección frente a la delincuencia. Los sectores medios y altos virtualmente viven entre barrotes» (Basombrío, 2005, 231).

La inseguridad ciudadana puede incluso modificar el comportamiento de las personas. El temor se termina aceptando como algo natural y cotidiano, lo que modifica la actividad y afecta la actitud frente a la vida. Esta situación limita el desarrollo de las personas, afecta sus oportunidades de crecimiento y su libre desenvolvimiento.

Derechos elementales como el libre tránsito se ven alterados por la sensación de inseguridad. El derecho a la libertad de empresa también puede verse comprometido al hacer necesario incluir en la evaluación económica la posibilidad de ser víctima de la delincuencia, y los costos que esta situación conllevaría. Incluso el nivel de confianza de las personas para trabajar armónicamente se ve perturbado. La sociedad en general está menos unida. Los niveles de violencia incrementan la dificultad de lograr la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Tanto es así que:

Uno de cada tres limeños afirma que en su cuadra o calle hay un vigilante particular para protegerlos de la delincuencia. En los sectores medios y altos los vigilantes particulares protegen casi a dos tercios de los hogares [...] En el casco urbano casi la mitad de los hogares se encuentran en lugares protegidos con vigilantes particulares (Basombrío, 2005, 231).

Ante esta problemática, cada gobierno local, en el marco de la política establecida por el Gobierno central de acuerdo con el Plan Nacional de



Seguridad Ciudadana 2013-2018, en atención a su realidad específica y a su disponibilidad de recursos humanos y logísticos, debe elaborar sus propias estrategias para hacer frente a la inseguridad de su distrito.

Dentro de la estrategia adoptada por cada gobierno local es importante tener en cuenta la gestión del conocimiento como una herramienta para hacer frente a la inseguridad ciudadana. En efecto, en el interior de cada institución se cuenta con recursos humanos valiosos, con mucha experiencia y conocimientos adquiridos en el desarrollo de su propia actividad, y cuya actuación resulta fundamental para hacer frente al problema de la inseguridad ciudadana.

La situación descrita evidencia un riesgo: el conocimiento que tiene el personal vinculado a la prestación del servicio de seguridad ciudadana se puede perder cuando estas personas se desvinculen por algún motivo de la institución. De presentarse esta situación, se genera un retroceso en la lucha contra la delincuencia pues se tiene que capacitar al nuevo personal. Pero el problema no es solamente que el personal se retire de la institución, lo principal radica en la falta de mecanismos para aprovechar adecuadamente toda la información y el conocimiento que existen al interior de la propia institución.

### **1.3. El papel de los gobiernos locales**

En el Estado peruano coexisten dos tipos de división de poderes: el horizontal, en el que se establecen tres poderes que se controlan entre sí (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); y, el vertical, en el cual el poder se redistribuye en tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal).

De acuerdo con la Constitución de 1993, la organización del Estado se basa en el principio de división de poderes, como una forma de controlar el poder. En esta línea de pensamiento, el Poder Legislativo dicta las normas generales, el Poder Ejecutivo las aplica y se encarga de la conducción del gobierno y el Poder Judicial busca dar solución a los conflictos que se presentan entre individuos dentro de una sociedad y/o entre ellos y el Estado. En la lógica que subyace a la división de poderes se entiende que estos deben controlarse entre sí, evitando la preeminencia de uno sobre los demás.

El hecho de que en el Estado el poder se redistribuya en tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal) no significa, en modo alguno, que se rompa la indivisibilidad del poder estatal. Así, de acuerdo con la Constitución: «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes»<sup>3</sup>. Por el contrario, lo que ocurre es que la distinción entre las actividades estatales de cada nivel y la existencia de varios niveles de competencias políticas y administrativas, que han sido descentralizadas o desconcentradas, se realiza sin afectar la unidad funcional.

En relación con el gobierno local, el de los municipios, la Constitución señala que se trata de órganos de gobierno con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. «Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia»<sup>4</sup>.

La estructura orgánica de un gobierno local está formada por el Concejo Municipal (alcalde y regidores), como órgano normativo y fiscalizador, y por la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y las atribuciones que señala la ley. Los alcaldes y los regidores se eligen por voluntad popular por un periodo de cuatro años y no hay reelección inmediata para los alcaldes. Para volver a postular debe transcurrir un periodo como mínimo.

Los gobiernos locales se encargan de la prestación de los servicios públicos a su cargo: «Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo»<sup>5</sup>. Este es el caso del servicio de seguridad ciudadana, que son competentes para organizar, reglamentar y administrar.

La Ley Orgánica de Municipalidades señala que los gobiernos locales son las entidades básicas de la organización territorial del Estado,

3. Constitución Política del Perú, 1993, artículo 43.

4. Constitución Política del Perú, 1993, artículo 194.

5. Constitución Política del Perú, 1993, artículo 195.

promotoras del desarrollo local, y que poseen tres elementos fundamentales: territorio, población y organización. Son el medio natural por el cual participan los vecinos en asuntos públicos, como señala la Ley Orgánica de Municipalidades:

I. Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines<sup>6</sup>.

Como se observa, esta definición armoniza con lo señalado por la Constitución y con la Ley de Bases de la Descentralización: «La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población»<sup>7</sup>.

Uno de los elementos más importantes y distintivos de los gobiernos locales es la autonomía política, económica y administrativa de la que gozan en asuntos de su competencia, que le viene asignada por la propia Constitución; en armonía con lo señalado por la Ley de Bases de la Descentralización que sobre la autonomía de los gobiernos locales señala:

II. Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico<sup>8</sup>.

Tanto las municipalidades provinciales como las distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Las municipalidades de centros

6. Ley 27972, artículo 1, del Título Preliminar.

7. Ley 27783, artículo 3.

8. Ley 27783, artículo 2.

poblados se crean por ordenanza municipal provincial. Los gobiernos locales representan al vecindario, pues fueron los vecinos quienes los eligieron por voto popular. Cada gobierno local promueve la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico dentro de su circunscripción.

En atención al criterio de subsidiariedad, y dentro del marco del proceso de descentralización, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o la función, por tanto, el Gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas por los gobiernos regionales y estos, a su vez, no deben realizar aquello que puede ser realizado por los gobiernos locales. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades:

La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. En el marco del proceso de descentralización, y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales<sup>9</sup>.

Los gobiernos locales son los promotores del desarrollo económico local, con especial atención a la micro y a la pequeña empresa, mediante planes de desarrollo económico local, en concordancia con las políticas y los planes nacionales y regionales de desarrollo. Con ello, buscan facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de sus pobladores. Se encuentran subordinados a las leyes y a las disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución, regulan las actividades y el funcionamiento del sector público. Esto es, las competencias y las funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y los planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

La Ley Orgánica de Municipalidades establece las funciones de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana al precisar que las

9. Ley 27972, artículo V.

municipalidades provinciales tienen funciones exclusivas y compartidas<sup>10</sup>. Aunque este punto se desarrolla extensamente más adelante, se puede adelantar que los municipios provinciales deben contar con un sistema de seguridad ciudadana en el cual participen la sociedad civil y la Policía Nacional del Perú (PNP), para lo cual se les faculta a normar sobre el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o de centros poblados en la jurisdicción provincial, y a coordinar con las municipalidades distritales de su jurisdicción y con la PNP el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana. La Ley Orgánica de Municipalidades también señala que le corresponde, como función específica exclusiva, a las municipalidades distritales organizar un servicio de serenazgo.

## 2. Marco conceptual

Esta investigación tiene como punto de partida los avances académicos desarrollados sobre este tema cuyos aportes conceptuales se presentan brevemente.

### 2.1. La gestión del conocimiento

El término gerencia del conocimiento (*knowledge management*) se popularizó a finales de la década de 1980 en conferencias, libros y revistas especializadas. No obstante, filósofos, profesores y escritores ya habían utilizado el concepto antes; por ejemplo, años atrás, Peter Drucker hablaba del trabajador del conocimiento (Drucker, 1957).

Al inicio de la década de 1990 ya se escribía acerca de las organizaciones que aprenden (Senge, 1990) y a mediados de esta década se estudiaba cómo se producía, usaba y difundía el conocimiento al interior de las organizaciones japonesas, lo que contribuía al proceso de innovación y mejora continua (Nonaka & Takeuchi, 1995).

10. Ley N.º 27972, artículo 85.

### 2.1.1. Definición

En el siglo XXI, el concepto de gestión del conocimiento estaba plenamente aceptado y desarrollado. El *Business Dictionary* da la siguiente definición:

Estrategias y procesos designados para identificar, capturar, estructurar, valorizar, apalancar y compartir los activos intelectuales de la organización, para mejorar su performance y competitividad. Está basado en dos actividades críticas: (1) capturar y documentar el conocimiento individual explícito y tácito, y (2) diseminarlo dentro de la organización<sup>11</sup>.

La definición se refiere a procesos con varias actividades claramente identificadas que tienen un propósito, un objetivo: mejorar el desempeño y la capacidad competitiva de la organización a partir del acervo intelectual de las personas que la integran. Se mencionan también dos tipos distintos de conocimiento en las personas: tácito y explícito. Con ello se tienen dos componentes claves en esta definición de gestión del conocimiento: personas y procesos.

### 2.1.2. Tipos de conocimiento

Antes de profundizar sobre la teoría de la gestión o la gerencia del conocimiento es importante diferenciar entre algunos conceptos claves como datos, información y conocimiento:

- Los datos son los hechos del mundo real, que describen lo que sucede en la realidad sin proporcionar juicios de valor o interpretaciones de esta. Por ejemplo, que el señor García mide 1.75 metros y pesa 80 kilogramos. Si bien no ofrecen una valoración de los fenómenos que representan, son importantes para las organizaciones ya que son el insumo básico para generar información.
- La información tiene un propósito y un sentido. Pretende formar al receptor del mensaje. El mensaje es típicamente un documento o una comunicación audible o visible. El creador del mensaje transforma los datos y les añade significado con un propósito. De acuerdo con Davenport y Prusak (1998), esto se logra de varias formas:

11. Recuperado de <<http://www.businessdictionary.com/definition/knowledge-management.html>> [Traducción del corrector técnico].

- Contextualizando: comprendiendo el propósito para el que se generan los datos.
- Categorizando: conociendo las unidades de análisis de los componentes de los datos.
- Calculando: los datos pueden ser el resultado de análisis matemáticos o estadísticos.
- Corrigiendo: si los errores de los datos han sido depurados y eliminados.
- Condensando: si los datos han sido agrupados de forma concisa.

Siguiendo a Davenport y Prusak (1998) se puede afirmar que el conocimiento es una mezcla de experiencia, valores, información y saber hacer, que sirve para la incorporación de nuevas experiencias e información y conduce a la acción. El conocimiento existe dentro de las personas y como parte de la complejidad humana.

El conocimiento puede ser un flujo (un proceso) o un acervo acumulado. El conocimiento se deriva de la información, así como la información se deriva de los datos. Para que la información se convierta en conocimiento las personas tienen que realizar un trabajo de integración, de síntesis, de comparación y/o de extrapolación de consecuencias.

Otro concepto importante es el de conocimiento tácito y explícito. Para entender esta diferencia se utiliza el trabajo de Nonaka y Takeuchi (1995) el cual, como se mencionó, contiene valiosos aportes sobre las prácticas utilizadas por las empresas japonesas para sistematizar el conocimiento de sus colaboradores y generar ideas innovadoras que puedan aprovecharse comercialmente como diferenciación competitiva.

Así, el conocimiento explícito es aquel conocimiento formal que ya ha sido sistematizado y puede encontrarse en libros, manuales o videos y, por tanto, puede ser comunicado y compartido fácilmente con otras personas; mientras que el conocimiento tácito es altamente personal, difícil de formalizar y, por ello, de comunicar y compartir.

El conocimiento tácito está imbuido en la acción y determinado en gran medida por el contexto en el que se genera. El ejemplo clásico sería el del artesano que luego de años de práctica y experiencia logra desarrollar

habilidades que le son propias, pero que difícilmente pueden ser traducidas a un cuerpo de conocimiento explícito para beneficio de otros. Además, posee una importante dimensión cognitiva, existente en mapas y modelos mentales, enmarcados por el sistema de valores y aspectos culturales en el que han sido adquiridos. Este sistema de valores y características culturales a su vez condiciona qué se aprende y cómo se aprende; por eso se afirma que es un tipo de conocimiento altamente personal. El cuadro 1.1 presenta las principales diferencias entre ambos tipos de conocimiento.

Cuadro 1.1. *Conocimiento tácito y conocimiento explícito: características relevantes*

Conocimiento tácito	Conocimiento explícito
Habilidad para adaptarse y manejar situaciones nuevas y excepcionales	Habilidad para difusión, reproducción y acceso a través de la organización
Experiencia, saber-cómo, saber-por qué	Habilidad para enseñarse y entrenar
Habilidad para colaborar, compartir una visión y transmitir valores y cultura	Habilidad para ser organizado y sistematizado y traducirse en una misión y una visión en la organización, o en lineamientos operativos
Tutoría ( <i>coaching</i> ) para transmitir conocimiento a partir de la experiencia de persona a persona, cara a cara	Capacidad para ser transferido vía productos, servicios o procesos documentados y formalizados

Fuente: Dalkir, 2011.

Existen distintas modalidades de transferencia de conocimiento de un tipo a otro, como se muestra en la siguiente matriz de cuatro cuadrantes con diferentes estrategias de aprendizaje (figura 1.4).

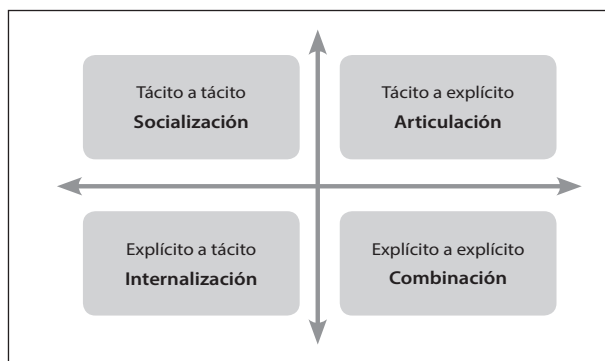


Figura 1.4. Tipos de conocimiento: modalidades de transferencia

Fuente: Nonaka & Takeuchi, 1995.



- *Del conocimiento tácito al tácito.* Respecto del primer cuadrante de la matriz, Nonaka y Takeuchi (1995) llaman a esta forma de aprendizaje *socialización*, y señalan que es a través de la observación, la imitación y la práctica como se adquieren y transmiten las destrezas y los conocimientos de una persona a otra; por ejemplo, la forma en la cual el aprendiz logra adquirir las destrezas del maestro. Típicamente es un proceso lento. En este caso el conocimiento nunca llega a ser explícito, permanece siempre en el ámbito personal, por tanto desde el punto de vista organizacional nunca llega a ser aprovechado.
- *Del conocimiento tácito al explícito.* El segundo cuadrante supone que el reto para las organizaciones que quieren hacer gestión del conocimiento es provocar la interacción entre estas dos formas de conocimiento. Es en la dinámica de formalizar el conocimiento que vive en el ámbito individual y lograr ponerlo a disposición de otros colaboradores en la que las organizaciones comienzan a aprender colectivamente. Esta estrategia de aprendizaje se llama *articulación*.
- *Del conocimiento explícito al explícito.* El tercer cuadrante es la forma tradicional de aprendizaje en el mundo occidental, Nonaka y Takeuchi (1995) se refieren a ella como *combinación*. Las personas procesan información y conocimiento ya formalizado en libros, manuales e instructivos, e integran diversas manifestaciones de conocimiento para producir nuevas formas de conocimiento explícito.
- *Del conocimiento explícito al tácito.* El cuarto cuadrante es el proceso de *internalización* del conocimiento a partir de conocimiento ya formalizado. Es aquel en el cual los colaboradores incorporan a sus propios paradigmas individuales de conocimiento y a sus mapas mentales personales las herramientas y las habilidades de otras fuentes, internas o externas a la organización.

Estas cuatro formas de generación y transmisión de conocimiento no son excluyentes entre sí, todo lo contrario, actúan en forma dinámica y crean lo que Nonaka y Takeuchi denominan una espiral de conocimiento. De estas cuatro formas, las dos que caracterizan la interacción entre conocimiento tácito y explícito, en ambos sentidos (articulación e internalización), son los procesos claves para la gestión del conocimiento.

### 2.1.3. Ciclo de gestión del conocimiento

Existen diversos modelos para describir las etapas que debe cumplir una organización para hacer una gerencia rigurosa del conocimiento al interior de sí misma. Algunos modelos detallados incluyen procesos y subprocesos, otros son más sucintos.

Primero es necesario definir qué se entiende por un ciclo en la gestión del conocimiento. Para propósitos del presente estudio, se define como la ruta que debe transitar la información para transformarse en un activo estratégico para la organización.

Dalkir (2011), a partir de los trabajos de Meyer y Zack (1996), Bukowitz y William (2000), McElroy (1999 y 2003) y Wiig (1993) sobre este tema, produjo una síntesis y una versión ampliada y refinada de las fases que forman el ciclo de gestión del conocimiento (figura 1.5).

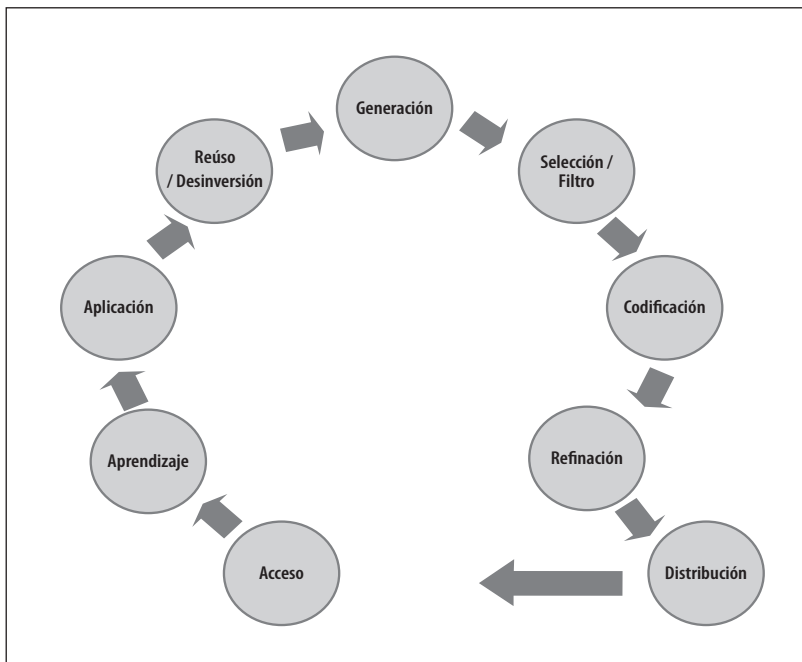


Figura 1.5. Ciclo de la gestión del conocimiento: versión ampliada

Fuente: Dalkir, 2011.

Así, el ciclo de gestión del conocimiento comienza con la generación o la creación, punto en el cual coinciden todos los modelos conceptuales. Este conocimiento debe pasar luego del dominio individual, de las personas, al dominio de la organización. No obstante, para que ese conocimiento sea parte de algún sistema al que puedan acceder otros trabajadores del conocimiento tiene que ser indexado y codificado.

La siguiente fase del ciclo es la difusión del conocimiento mediante mecanismos diseñados para ello. Para esta fase, el apoyo de la tecnología es de gran importancia. Sin embargo, no solamente se refiere a los medios de distribución, como correos, copias impresas o acceso en línea, sino también a la oportunidad, la frecuencia, la forma y el lenguaje, entre otros.

Una de las fases añadidas al ciclo es la de refinación de la información procesada. Meyer y Zack (1996) señalan que este proceso es la fuente primaria de la creación de valor. Puede entenderse como actividades de indexación, reetiquetamiento o integración o, también, como un proceso de depuración del contenido que asegura el anonimato de las fuentes o las personas claves involucradas. En esta etapa se crean objetos de conocimiento más fáciles de utilizar y almacenables para uso futuro.

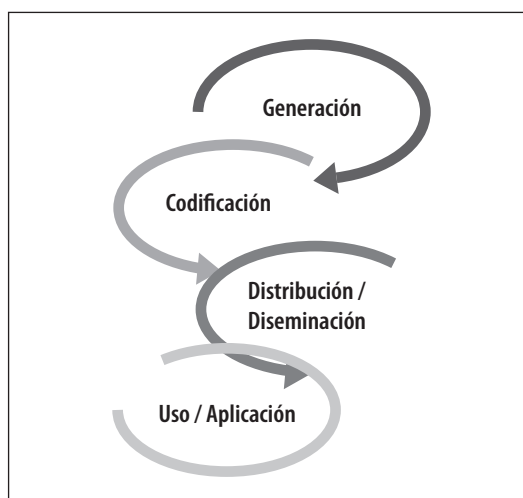
La etapa de aprendizaje es aquella en la que la organización logra hacer una transición entre la aplicación de ideas y la generación de nuevas ideas. En ella, a partir de los repositorios de memoria institucional se logra reflexionar sobre las experiencias exitosas y establecer mejores prácticas y, también, documentar errores, fallas y fracasos en lecciones aprendidas que proporcionan una importante fuente de conocimiento y enseñanza al colectivo de la organización. El conocimiento generado y compartido debe ser utilizado por el colectivo de la organización para innovar o crear algún tipo de ventaja competitiva que la separe del resto al momento de generar valor para sus clientes o usuarios.

Otro añadido interesante a la conceptualización del ciclo en su versión ampliada es la noción de reúso o desinversión que introducen Bukovitz y Williams (2000). En su opinión, la organización no debe aferrarse a sus activos, sean físicos o intelectuales, si ellos ya no contribuyen a la generación de valor. El conocimiento desarrollado puede, en ciertos casos, resultar más valioso fuera de la organización. Las formas usuales de desinversión

serían la obtención de patentes, la transferencia de activos a una nueva empresa independiente, la realización de programas de entrenamiento y el establecimiento de alianzas, esquemas societarios o contratos.

No obstante, este tipo de decisiones, como señala Dalkir (2011), pertenece a un plano estratégico y no operacional. Idealmente, la etapa de reuso debe ser vista como una decisión de liberar recursos para reinvertirlos en actividades dentro del ciclo de gerencia del conocimiento que conduzcan a una nueva o una mayor generación de valor para la organización.

Para la aplicación al caso de la MSS se utiliza una versión simplificada del ciclo de la gestión del conocimiento mediante la utilización de las cuatro etapas esenciales descritas por Dalkir (2011), como se muestra en la figura 1.6.



*Figura 1.6.* Ciclo de la gestión del conocimiento: versión simplificada

Fuente: Dalkir, 2011.

#### **2.1.4. Hacia un modelo de gestión del conocimiento**

La literatura sobre gestión del conocimiento es abundante y son varios los modelos teóricos desarrollados. Es imposible abordar un análisis detallado de cada uno de ellos ya que desviaría la presente investigación de su

objetivo de aplicar un modelo de gestión del conocimiento al servicio de la seguridad ciudadana en el ámbito de los gobiernos locales en el Perú.

Los modelos teóricos revisados por Dalkir (2011) que se evaluaron para utilizarlos como referentes de la presente investigación fueron siete:

- Modelo de Von Krough y Roos de epistemología organizacional.
- Modelo de la espiral del conocimiento de Nonaka y Takeuchi.
- Modelo de Hacer-Sentido de Choo.
- Modelo de Wiig para construir y usar el conocimiento.
- Modelo de I-espacio de Boisot.
- Modelo de la Fundación Europea para Gerencia de Calidad (EFQM).
- Modelo Inukshuk.

Todos estos modelos comparten similitudes pero tienen variables que los diferencian. Para abordar el desarrollo de un modelo aplicable al caso de la seguridad ciudadana en gobiernos locales peruanos existen dos opciones. La primera consistiría en utilizar uno de los modelos mencionados y aplicarlo a la tarea de investigación propuesta. La segunda sería tratar de crear una síntesis de dos o más de los modelos mencionados y buscar el mejor ajuste posible para el caso de la seguridad ciudadana en gobiernos locales.

El modelo de Von Krough y Roos de epistemología organizacional se caracteriza por ser una aproximación conectivista. En un modelo holístico que conecta a la organización y los individuos que la integran en un todo. La organización es capaz de autoorganizarse para aprender a través de los individuos, lo que crea una suerte de mente colectiva que representa las conexiones y el intercambio de conocimiento entre sus miembros. Este modelo posee un alto grado de abstracción y podría ser aplicable a organizaciones con un alto nivel de desarrollo en su capacidad de gestionar el conocimiento organizacional. Por su complejidad, su aplicación práctica no resulta sencilla (Dalkir, 2011).

El modelo de la espiral del conocimiento de Nonaka y Takeuchi (1995) es uno de los más conocidos en el campo de la gestión del conocimiento. Algunos de los otros modelos incorporan sus aportes sobre las dinámicas que se operan entre las formas de conocimiento tácito y explícito, y destacan

cómo las organizaciones pueden beneficiarse de dichas dinámicas. Uno de esos modelos es el Inukshuk.

El modelo de Hacer-Sentido de Choo es una propuesta para describir la manera en la cual la organización logra filtrar, ordenar y dar sentido a toda la información externa que logra capturar. Esto en rigor ocurre a través de los significados que le dan los individuos que forman la organización. Tiene tres etapas: dar-sentido (*sense making*), creación de conocimiento y toma de decisiones. El modelo también se apoya, para su fase de creación de conocimiento, en los aportes teóricos de Nonaka y Takeuchi (1995). Se trata de un modelo bastante realista para representar la forma en la cual una organización maneja su proceso de generar, digerir y utilizar la información proveniente de su entorno (Dalkir, 2011).

El modelo de Wiig propone el cruce entre:

- Tres tipos de conocimiento:
  - Personal
  - Público
  - Compartido
- Cuatro formas de conocimiento:
  - Factual: hechos, datos y mediciones
  - Conceptual: conceptos, sistemas y perspectivas
  - Expectativas: hipótesis, preferencias y juicios
  - Metodológico: técnicas, estrategias y razonamientos

Estas dos entradas forman un matriz que es la base del modelo, que tiene fuertes fundamentos teóricos pero poca evidencia de aplicación a realidades organizacionales (Dalkir, 2011).

El modelo de I-espacio de Boisot se estructura alrededor de la noción de un espacio de información tridimensional, sus tres ejes son:

- Codificado-sin codificar
- Abstracto-concreto
- Difuso-no difuso

Este modelo considera la necesidad de proporcionar contexto para aquellos casos en los que la información carece de codificación o, de lo

contrario, se corre el riesgo de que pierda su significado. Permite la vinculación de la gestión de contenidos, información y conocimientos de una forma efectiva. Se trata, sin embargo, de un modelo poco conocido y sin probadas aplicaciones prácticas (Dalkir, 2011).

El modelo EFQM vincula claramente el proceso de gestión del conocimiento con los resultados esperados para la organización. Sus componentes esenciales son:

- Liderazgo
- Personas
- Estrategias y políticas
- Recursos
- Procesos
- Indicadores que miden los resultados de la gestión

Se trata de un modelo con sólidas bases conceptuales (Dalkir, 2011).

El modelo Inukshuk<sup>12</sup> fue desarrollado por Girard (2005) para utilizarse como herramienta de gestión del conocimiento por el gobierno de Canadá. Este modelo es, a su vez, una síntesis de varios modelos de gestión del conocimiento de los cuales su autor selecciona aquellos atributos que se repiten en los modelos revisados. Para el objetivo de la presente investigación se ha decidido utilizar el modelo Inukshuk como marco de referencia teórico.

Este modelo posee varios atributos que lo hacen una herramienta útil para el caso de estudio. Por una parte, fue diseñado para su utilización en el sector público, aspecto de importancia no menor, toda vez que la mayoría de los modelos teóricos de gestión del conocimiento fueron desarrollados orientados a organizaciones del sector privado, con el objetivo de apuntalar las dinámicas competitivas y de innovación con fines comerciales de este tipo de empresas. Además, es lo suficientemente simple para ser utilizado

12. El Inukshuk es un hito o un montículo de piedras construido por los inuit y otros pueblos de la región del Ártico en América del Norte. Los inukshuks pueden haber sido utilizados para la navegación, como punto de referencia, marcador de rutas de viaje, lugares de pesca, campamentos, zonas de caza, lugares de culto o escondite de alimentos.

en un caso práctico, adaptándolo a las realidades organizacionales y culturales propias sin necesidad de modificarlo. Por otro lado, incorpora los aportes de Nonaka y Takeuchi (1995) sobre la espiral del conocimiento como parte de su pilar *procesos para la generación de conocimiento* a través de las dinámicas que se operan en la conversión de conocimiento tácito a explícito y viceversa, en la espiral del conocimiento ya señalada.

Los cinco elementos claves o pilares (*enablers*) sobre los que se construye el modelo son:

- Tecnología
- Liderazgo
- Cultura
- Medición
- Procesos

Como indica Girard (2005), estos cinco elementos son comunes a la mayoría de los modelos que se han desarrollado sobre gestión del conocimiento. De allí que el modelo propuesto constituye una buena síntesis de los diferentes desarrollos teóricos en este campo. La figura 1.7 muestra el modelo Inukshuk desde una perspectiva gráfica.

Respecto de la tecnología, cualquier proyecto de gestión del conocimiento se verá beneficiado si cuenta con una plataforma tecnológica de apoyo. Serán claves las herramientas diseñadas para difundir y compartir la información y el conocimiento, entre ellas la plataforma de Internet y sus aplicaciones. Será importante reconocer la creciente movilidad de la fuerza laboral y la ubicuidad de los dispositivos móviles como medio de comunicación, captura y transmisión de la información.

Sobre el liderazgo, como cualquier otra iniciativa de cambio, un proyecto de gerencia o gestión del conocimiento se beneficia del apoyo público y explícito de la gerencia de la institución, tanto de la alta gerencia como de la gerencia media. El tipo de apoyo básico que se espera de los líderes (Davenport & Prusak, 1998) es comunicar que la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional son claves para el éxito de la organización; asegurar los recursos presupuestarios para el programa; y definir qué tipo de conocimiento es fundamental para la organización.



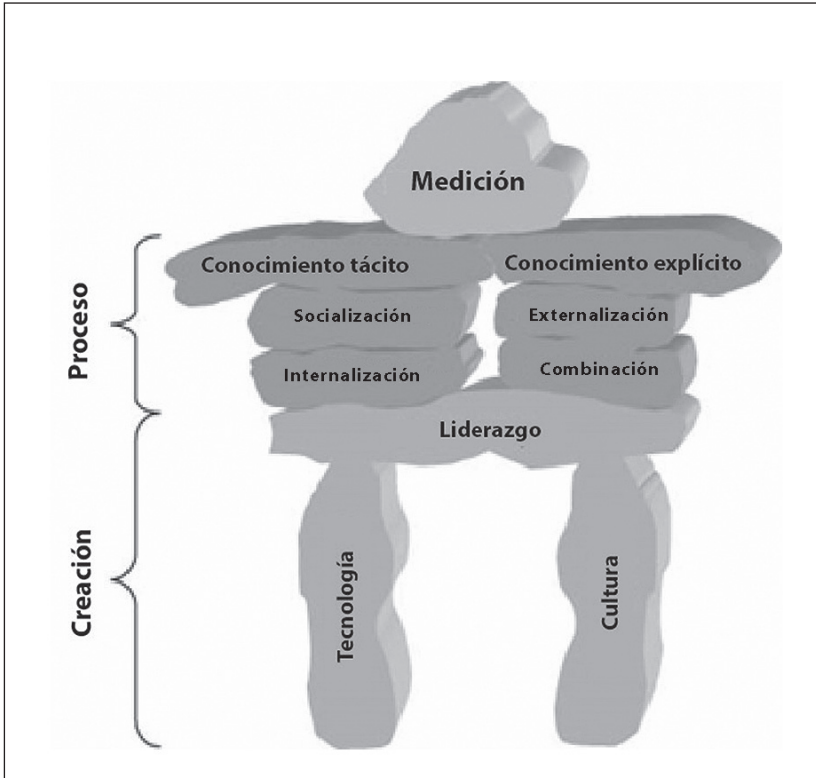


Figura 1.7. Modelo Inukshuk: representación gráfica

Fuente: Girard, 2005 [Traducción del corrector técnico].

En cuanto a la cultura, según las investigaciones de Davenport y Prusak (1998), el factor más importante para el éxito de un proyecto de gerencia del conocimiento es contar con una cultura amigable hacia la generación y la distribución de conocimiento. En su opinión, es el aspecto más difícil de construir desde cero en cualquier organización. Para este propósito es vital la formación de comunidades al interior de la organización y fomentar la participación, asegurando un ambiente abierto y de reconocimiento a los aportes individuales de los miembros, sin factores de inhibición.

Respecto de los procesos, el proceso de generación de conocimiento sigue el modelo conceptual formulado por Nonaka y Takeuchi (1995) sobre la dinámica que se opera en la conversión del conocimiento tácito a explícito y viceversa; y la espiral de cuatro cuadrantes que se alimentan entre sí.

Por último, en cuanto a la medición, los indicadores de gestión que se diseñen serán los que permitan a los responsables y los grupos de interés determinar si el proyecto logra alcanzar los objetivos estratégicos fijados, y los ajustes que sean necesarios para optimizar los recursos empleados. Será necesario establecer un marco de medición que señale con claridad los insumos, los productos y los resultados esperados; así como las personas responsables del manejo de los recursos y de la obtención de esos resultados.

### 2.1.5. Medición de la gestión del conocimiento

Medir la contribución a la organización de un proyecto de gestión del conocimiento no es una tarea sencilla. Se trata en definitiva de medir la contribución a la generación de valor que aporta un activo intangible. Para ello, el acervo intelectual de la organización y sus colaboradores deben trabajar de manera alineada con los objetivos estratégicos de esta. Las medidas que se utilicen deben diseñarse para reflejar el cumplimiento de las metas y los objetivos organizacionales. La gestión del conocimiento debe entenderse como un proceso estratégico al interior de la organización que potencia sus actividades críticas.

No se ha identificado un método diseñado para evaluar el desempeño de un proyecto de gestión del conocimiento en el sector público que atienda a la especial naturaleza de los servicios que proporciona y los objetivos que persigue.

Jurczak (2008) propone una clasificación de los diversos métodos que se han elaborado para medir el valor de los activos intangibles o intelectuales de una firma. Estos se agrupan en cuatro categorías:

- *Métodos directos de capital intelectual (DICM)*: consisten en estimar el valor del activo intangible mediante la identificación de sus diferentes componentes y, una vez que estos se han identificado, se pueden valorar en forma individual o agregada.
- *Métodos de capitalización de mercado (MCM)*: cuantifican la diferencia entre la valoración del mercado bursátil y el patrimonio de los accionistas como forma de medir la contribución del capital intelectual o sus activos intangibles.

- *Métodos de retorno sobre activos (ROA)*: se calculan con el promedio de las utilidades antes de impuestos dividido entre los activos tangibles de la empresa. El resultado se compara con el indicador promedio de la industria, la diferencia se multiplica por los activos tangibles promedio de la empresa para obtener una aproximación a las utilidades provenientes de los activos intangibles. Esa cifra dividida por el costo del capital resulta en una valoración de los activos intangibles, o capital intelectual de la empresa.
- *Métodos de cuadro de mando integral (Balance ScoreCard)*: identifica los varios componentes de los activos intangibles y los indicadores o los índices para su monitoreo para incorporarlos en un tablero de control. Los métodos desarrollados para estas categorías son de naturaleza altamente cuantitativa y se han diseñado teniendo en mente organizaciones industriales o de servicios que persiguen objetivos de rentabilidad financiera y manejan de manera activa sus recursos.

El cuadro 1.2 presenta el detalle de los métodos de valoración identificados.

El Centro Americano de Productividad y Calidad (APQC, por su sigla en inglés) ha propuesto que las medidas para evaluar el desempeño de un proyecto de gestión del conocimiento deben ajustarse a la fase del ciclo en la que se encuentre el proyecto (López *et al.*, 2001). Se reconoce que en etapas iniciales no es posible ni viable el uso de medidas cuantitativas complejas y, por el contrario, los proyectos se encuentran aún en la etapa de justificar sus recursos, realizar ajustes y convencer a nuevos grupos de interés de unirse. En estos casos, la recomendación es utilizar evaluaciones de naturaleza cualitativa. El Department of the Navy (DON) de los Estados Unidos de América (EUA) hace eco de estas recomendaciones y sugiere para las etapas de preplanificación e inicio el uso de escenarios, historias o anécdotas como formas para alinear la información, los logros y las expectativas de los grupos de interés (*stakeholders*) en el proyecto (DON, 2001).

La figura 1.8 muestra la campana de medición de gestión del conocimiento propuesta por López *et al.* (2001).

Cuadro 1.2. *Valor de activos intangibles: métodos de valoración*

<b>Categoría</b>	<b>Método</b>	<b>Autor</b>	<b>Descripción</b>
Métodos ROA	Valor económico agregado (EVA)	Stewart, 1997	Se calcula ajustando las utilidades de la empresa con cargos relativos a los intangibles. Los cambios en el EVA proveen un indicador de cuándo el capital intelectual de la empresa es productivo o no lo es.
	Cálculo del valor intangible	Stewart, 1997 Luthy, 1998	Calcula el exceso de rentabilidad de los activos tangibles. Se usa este valor como base para determinar la proporción de la rentabilidad atribuible a los activos intangibles.
Métodos MCM	Contabilidad para el futuro (AFTF)	Nash, 1998	Es un sistema de flujos de caja proyectados y descontados. La diferencia entre el valor del AFTF al inicio y al final del periodo es el valor añadido durante este.
	Q de Tobin	Stewart, 1997	La Q es un ratio entre el valor en el mercado de un activo de una empresa y su valor intrínseco. Los cambios en la Q proveen de un valor aproximado para medir el rendimiento efectivo, o no, del capital intelectual de la empresa.
Métodos DICM	Valor de mercado vs. Valor en libros	Stewart, 1997 Luthy, 1998	El valor del capital intelectual se considera como la diferencia entre el valor de mercado de la empresa y su valor en libros.
	Valorización del activo intelectual	Sullivan, 2000	Metodología para calcular el valor de la propiedad intelectual.
Métodos de cuadro de mando integral	El explorador de valor	Andriessen & Tiessen, 2000	Metodología propuesta por la consultora contable KPMG para calcular y asignar valor a cinco tipos de intangibles: activos y dotaciones, habilidades y conocimiento tácito, valores colectivos y normas, tecnología y conocimiento explícito, y procesos gerenciales primarios.
	Navegador Eskandia	Edvinsson & Malone, 1997	El capital intelectual se mide a través del análisis de 164 medidas (91 basadas en el intelecto y 73 tradicionales) que cubren cinco componentes: financiero, clientes, procesos, renovación y desarrollo, y humano. La idea es que el capital intelectual está formado por la suma del capital estructural y el capital humano. El capital estructural está integrado por el capital humano y el capital de la empresa. El capital de la empresa lo forman el capital de innovación y el capital de los procesos.



→ Cuadro 1.2. Valor de activos intangibles: métodos de valoración

Categoría	Método	Autor	Descripción
Métodos de cuadro de mando integral	Navegador de capital intelectual e índice de capital intelectual	Roos, Pike & Fernstrom, 1997	<p>El capital intelectual se divide en tres áreas: humano, relacional y organizacional, más los recursos físicos y monetarios convencionales.</p> <p>El propósito del método es ayudar a los administradores a visualizar el crecimiento mediante la medición del capital intelectual. Para sus creadores, la importancia de las medidas específicas varía de una empresa a otra. Sugieren cuatro categorías de alto nivel como inicio de la discusión de casos individuales. El desarrollo de medidas dentro de estas categorías está formado por un proceso de tres fases: una revisión crítica de los indicadores existentes, el desarrollo de indicadores que representen el flujo entre diferentes categorías de capital intelectual, y el desarrollo de índices jerarquizados de capital intelectual.</p>
			<p>Todos los índices deben ser agregados en un índice individual que pueda usarse para comparaciones en el tiempo de la misma unidad o incluso con otras unidades de la empresa. El factor crítico para una aplicación exitosa del método es el proceso de creación de un servicio de capital intelectual.</p>
	Cuadro de mando integral (Balanced ScoreCard)	Kaplan & Norton, 1996	<p>El desempeño de una empresa se mide por indicadores que cubren cuatro perspectivas principales: financiera, clientes, procesos internos y aprendizaje.</p> <p>Los indicadores se basan en los objetivos estratégicos de la firma. Su razón principal es traducir la misión y la estrategia en medidas comprensibles y capaces de dar información al sistema gerencial.</p> <p>El cuadro de mando integral utiliza dos tipos diferentes de indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conductores: indicadores que determinan los resultados.</li> <li>• Productos: indicadores que muestran los resultados.</li> </ul> <p>El cuadro de mando integral enfatiza la importancia de los objetivos financieros al incluir indicadores conductores de dichos objetivos. Además, trata de visualizar los activos intangibles para el crecimiento futuro. Uno de los pilares del cuadro de mando integral es el supuesto de que la inversión y la gerencia de los activos intangibles es más importante que invertir y administrar los activos tangibles o físicos.</p>

Fuente: Jurczak, 2008, 41-44.

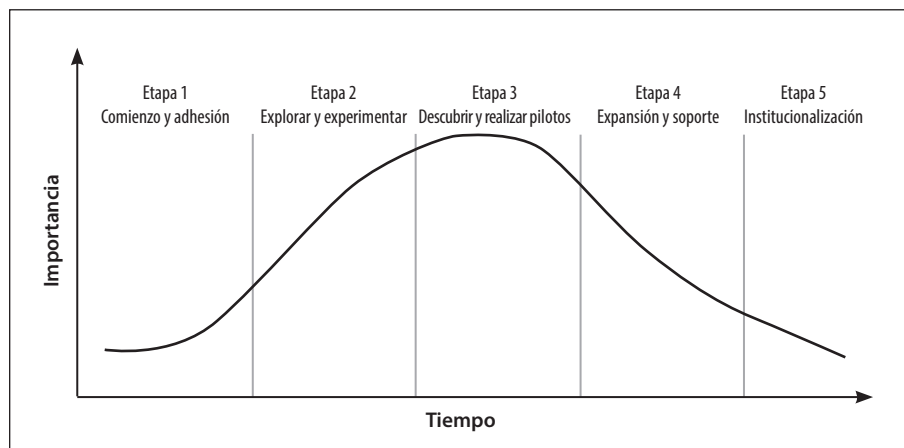


Figura 1.8. Gestión del conocimiento: campana de medición

Fuente: López *et al.*, 2001.

De acuerdo con esa campana de medición de gestión del conocimiento:

- En la etapa 1, de comienzo y adhesión, se requiere lograr la adhesión al proyecto. Para ello la gerencia debe estar convencida, más en teoría que con números, de los beneficios potenciales de un proyecto para mejorar el capital intelectual de la organización. No se necesitan indicadores cuantitativos. Se identifican áreas de mejora, redundancias y casos de frustración en los colaboradores.
- En la etapa 2, de explorar y experimentar, comienzan a aparecer algunas medidas de tres tipos para evaluar el proyecto: anécdotas, cualitativas y cuantitativas. No se espera, sin embargo, medir grandes contribuciones a los resultados financieros, ya que es muy temprano para ello. Es el momento de hacer una evaluación comparativa (*benchmarking*) con otras entidades que prestan servicios similares y recoger historias de logros que evidencien la aparición de conductas esperadas de colaboración, trabajo en equipo, tutorías y aprendizaje.
- En la etapa 3, de descubrir y realizar proyectos piloto, es en la que realmente comienza la aplicación de cualquier iniciativa de gestión del conocimiento (López *et al.*, 2001). El objetivo de la medición en esta etapa es comenzar a generar evidencias sobre el valor que puede aportar el manejo del capital intelectual de la organización

mediante proyectos piloto e identificación de las lecciones aprendidas con el propósito de después expandir el programa a nuevas áreas de la organización. En esta etapa es necesario introducir mayor rigor en los criterios de medición, se mantiene el uso de indicadores cualitativos y se da más peso a la introducción y el uso de mediciones numéricas. López *et al.* (2001) sugieren el empleo de los siguientes criterios para la introducción de medidas en la organización: valor que se aporta, retención de conocimiento, impacto cultural, costos de captura y recopilación de información y conocimiento, y efectividad del proyecto y los resultados deseados.

- En la etapa 4, de expansión y apoyo, los proyectos de gestión del conocimiento han probado su valor y contribución a los resultados de la organización, tienen más visibilidad y comienzan a requerir mayores recursos. Los indicadores de medición se han consolidado y se miden los retornos sobre la inversión en nuevas iniciativas.
- En la etapa 5, de institucionalización, se produce una continuación de la etapa anterior, con la gran diferencia de que compartir, difundir, utilizar y reutilizar conocimiento se ha convertido en parte del ADN de la organización. En esta etapa los indicadores de desempeño no se utilizan para medir valor sino para monitorear progreso, y los aspectos propios de una cultura enraizada en los principios de la gestión del conocimiento como forma de desempeñar sus actividades.

#### 2.1.6. Papel de la tecnología

Para evaluar el pilar tecnología, Gottschalk (2006) propone un modelo de madurez dividido en cuatro etapas (figura 1.9) en el que cada una representa un nivel diferente de apoyo y utilización de herramientas tecnológicas por parte de los funcionarios. Cada etapa es también una valoración de la medida en que la tecnología de la información facilita el trabajo de obtener, presentar, compartir y procesar información y conocimientos.

Desde el punto de vista de la gestión del conocimiento, la secuencia es la siguiente:

- La primera etapa (*officer to technology*) representa una situación básica mediante el uso de herramientas de oficina para textos, hojas

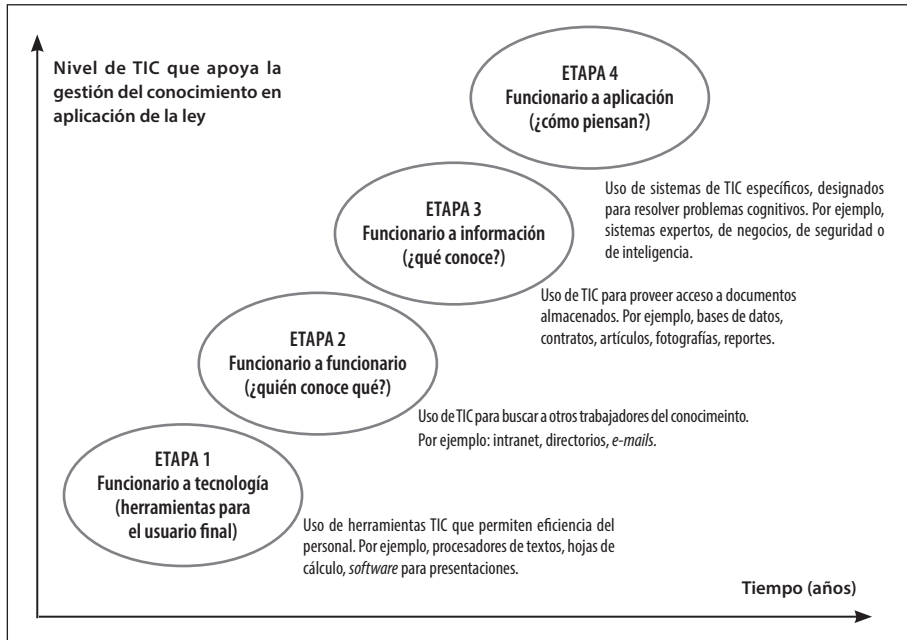


Figura 1.9. Gestión del conocimiento en seguridad: etapas de madurez tecnológica

Fuente: Gottschalk, 2006.

de cálculo o presentaciones. Para esta etapa, la principal aplicación es la creación de una base de datos con el archivo de los reportes de intervenciones policiales y los datos relevantes de esta: fecha, localización, nombre de la víctima, hechos acaecidos, oficial interviniente, etcétera.

- La segunda etapa (*officer to officer*) supone un mayor grado de desarrollo en el manejo del conocimiento al interior de la organización. El reto en esta etapa es determinar quién sabe qué cosa y que esa información pueda estar disponible para consulta abierta y públicamente. Esto permite que se pueda determinar quién, dentro de la organización, tiene conocimiento sobre algún tema específico y que aquellos con necesidad de ese conocimiento puedan ubicarlo fácilmente y conectar con él.
- La tercera etapa (*officer to information*) tiene como objetivo la creación de repositorios de conocimientos que estén disponibles tanto interna como externamente para aquellos que lo precisan. Para



avanzar a este nivel las organizaciones deben codificar el conocimiento que poseen los individuos y convertirlo en conocimiento explícito para almacenarlo y que pueda estar disponible abiertamente. En esta etapa el conocimiento se independiza de la persona y se convierte en un activo de la organización, reproduciendo la dinámica de articulación descrita por Nonaka y Takeuchi (1995) en su espiral de conocimiento.

- La cuarta etapa (*officer to application*) puede ser también denominada como de las personas al sistema. El objetivo en esta etapa es crear un sistema que funcione como un repositorio de conocimiento y que el sistema mismo sirva de ayuda a los usuarios para generar nuevo conocimiento. Indica Gottschalk (2006) que los elementos más importantes en esta etapa son la base de conocimiento y el motor de inferencias del sistema. Una de las alternativas sugeridas es un sistema basado en casos, de manera que el usuario pueda buscar casos similares registrados en el sistema y conocer la manera en la cual se manejaron y resolvieron.

## **2.2. La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana**

La revisión bibliográfica de investigaciones acerca de la teoría de la gestión del conocimiento enfocada a los temas de seguridad ciudadana permite establecer algunas cuestiones básicas para esta investigación.

### **2.2.1. La seguridad ciudadana como problema de Estado**

El concepto de seguridad ciudadana tiene su origen en la noción de orden público que nace hacia fines del siglo XVIII con la aparición de la República en Francia y la consolidación de las ideas liberales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), define hoy la seguridad ciudadana como:

Aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por los actores estatales o no estatales (CIDH, 2009, ítem 221).

Pero el concepto de seguridad ciudadana es mucho más amplio que el de orden público y se enmarca dentro de los valores democráticos y de justicia social del Estado moderno. La evolución del término desplaza el eje de seguridad desde la seguridad del Estado, al que se refería inicialmente la noción de orden público, a la seguridad y la calidad de vida de las personas:

Con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes bajo el entendimiento de que la protección a los ciudadanos [...] debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales (CIDH, 2009, ítem 20).

Actualmente, el consenso apunta a incluir dentro de la noción de seguridad los riesgos y las amenazas no intencionales, como puede ser el caso de los accidentes de tránsito o la ocurrencia de desastres naturales como sismos, incendios o inundaciones. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la seguridad ciudadana no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, va mucho más allá. Se trata de generar un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Para ello, el énfasis debe ponerse en las tareas de prevención y control de los elementos que generan la violencia. Esta noción de seguridad ciudadana será la que prime en el enfoque de este trabajo dentro de las tareas de seguridad que el marco legal peruano asigna a los gobiernos locales.

## 2.2.2. Características de las fuerzas policiales

Las fuerzas policiales (*law enforcement*) son los cuerpos competentes en la mayoría de los países para asegurar la seguridad de la ciudadanía en el ámbito urbano.

Luen y Al-Hawamdeh (2001) señalan que la cantidad de información con la que los oficiales de policía entran en contacto durante sus actividades rutinarias es enorme. Holgersson y Gottshalck (2008) afirman que el trabajo de la policía es intensivo en conocimiento y la eficacia de su desempeño está determinada por el nivel de conocimiento profesional alcanzado. Además,

identifican un conjunto de conocimientos que un policía debe poseer para efectuar su trabajo:

- Mostrar empatía con las víctimas.
- Detectar desviaciones y clasificar rápidamente a individuos, objetos y eventos.
- Identificar potenciales sospechosos.
- Comunicarse con personas o grupos de personas.
- Manejar personas mentalmente enfermas y/o inestables.
- Resolver disputas y problemas.
- Usar las TIC.
- Priorizar casos, actividades y el uso de recursos.
- Conseguir informantes e interactuar con ellos.
- Utilizar las habilidades de otros oficiales de policía.
- Recolectar información.

En el trabajo policial es fundamental el conocimiento explícito como guía para la acción policial y la toma de decisiones (Gottschalk, 2007). Este adopta la forma de procedimientos de operación, doctrinas y políticas generales. Como ejemplo se citan los procedimientos para la realización de arrestos, para el manejo de situaciones de incendio o de parqueos ilegales. El segundo tipo de conocimiento asociado al trabajo policial es lo que se denomina conocimiento tácito, que incluye las competencias, las experiencias y las habilidades de los oficiales.

Para un proyecto de gestión del conocimiento existen dos dimensiones fundamentales, por un lado, la capacidad para crear y compartir conocimiento y, por el otro, la voluntad (*willingness*) para hacerlo. Luen y Al-Hawamdeh (2001) concluyen que de estas dos dimensiones la más difícil de promover es la voluntad de los oficiales de policía de crear y compartir el conocimiento que manejan a nivel personal. Señalan que para ello es de vital importancia promover dentro de la organización una cultura caracterizada por la apertura, la colaboración y el compartir información, experiencias y conocimientos. Esto implica que los oficiales tomen conciencia de la importancia de colaborar y compartir entre ellos.

Gottschalk (2007) enfatiza la importancia de la cultura organizacional como aspecto fundamental para generar una organización centrada en el

aprendizaje, pero igualmente señala que puede ser el impedimento más fuerte si ocurre que los valores, las creencias y las prácticas de trabajo no se encuentran debidamente alineados para ese objetivo. Otro aspecto que menciona es que en la función policial, y se puede afirmar lo propio del serenazgo, el desempeño depende en buena medida de su capacidad para interactuar con los vecinos y resolver los conflictos que puedan surgir entre ellos, evitar su escalamiento, procurando en todo momento el restablecimiento del orden.

Chan Kim y Mauborgne (2003) han enfatizado la importancia del liderazgo para generar un cambio significativo en las organizaciones policiales. Su análisis de la experiencia policial de William Bratton como jefe del Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York lo muestran como un claro ejemplo de transformación por haber convertido a la ciudad en una de las más seguras entre las de su tamaño. Para lograr ese cambio identificaron cuatro obstáculos a vencer para los cuales el liderazgo personal de Bratton fue decisivo: el cognitivo, el de recursos, el motivacional y el político. En muchas situaciones de cambio profundo el principal obstáculo es lograr que los miembros de la organización sean conscientes de la causa de los problemas y de la necesidad de cambio.

### **2.3. Paradigmas en seguridad ciudadana en gobiernos locales**

Existen distintos paradigmas en seguridad ciudadana aplicables a los gobiernos locales, el más conocido de los cuales es la policía de proximidad. En el caso peruano se tiene, como paradigma alternativo, el serenazgo.

#### **2.3.1. La policía de proximidad**

El modelo de proximidad policial se desarrolla a partir de la década de 1980 en EUA y Europa y se traslada a América Latina en la década siguiente. Sin embargo, algunos afirman que en realidad se trata de un modelo policial ideado en Inglaterra en la primera mitad del siglo XIX por Sir Robert Peel, padre de la policía londinense (Chinchilla, 1999). La policía de proximidad se ocupa, además de las tareas tradicionales de combatir el delito y asegurar el orden público, de aspectos tales como la percepción de inseguridad, la calidad de vida de la población y la cohesión social (Chinchilla, 1999).

La asociación es la característica fundamental de la policía de proximidad. En todas las discusiones sobre este estilo se sostiene que la policía debe asociarse con la comunidad y otras agencias públicas y privadas que sirven a la comunidad y que pueden generar algún impacto en su calidad de vida:

Desde la perspectiva de la organización y el sistema de provisión de servicios, la policía de proximidad supone una forma de conseguir que las agencias policiales sean menos burocráticas, especializadas y jerárquicas. En la calle, los policías son considerados como generalistas y no como especialistas, un sello distintivo de la organización industrial con la que se organizan los sistemas policiales (Greene, 2006, 364).

Además, se debe medir el grado de efectividad de la policía bajo este paradigma. Por un lado, hacer que la policía recoja mucha más información sobre las comunidades, el control social, las dinámicas locales y, por el otro, que sume esfuerzos con esas comunidades para lograr la estabilidad social y la colaboración ciudadana (Greene, 2006). Greene señala también que entre los aspectos que se deben medir están la disposición de usar lugares públicos por parte de los vecinos, el voluntariado social, la apertura de nuevos negocios y, por supuesto, las percepciones de los residentes sobre la seguridad y la policía que les sirve.

Los objetivos que persigue este modelo los resume bien un documento de la Secretaría de Seguridad Pública de México (2014) en siete puntos claves:

- Operar de forma territorial con la ciudadanía, estableciendo áreas geográficas reducidas y descentralizadas.
- Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad mediante su participación en diversas iniciativas que permitan prevenir más eficazmente la comisión de delitos.
- Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, en particular sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial.
- Cumplir con las actividades de intervención y control de manera transparente y permitiendo la evaluación y la supervisión ciuda-

dana, y determinar las prioridades de intervención con un enfoque basado en la resolución de problemas.

- Adoptar un enfoque de respeto a los derechos humanos, teniendo como premisas de actuación la equidad, la coproducción de seguridad y la inclusión.
- Complementar el patrullaje motorizado con el patrullaje a pie o en bicicleta.

Actualmente en América Latina se utilizan cuatro modelos policiales: el esquema tradicional, que es el más frecuente hasta el presente; el de proximidad policial que se ha descrito líneas arriba; el modelo orientado a la solución de problemas; y el modelo de tolerancia cero. El cuadro 1.3 presenta un resumen elaborado por Greene (2006) que ilustra bien las diferencias entre ellos.

### **2.3.2. Serenazgo: un paradigma alternativo**

La función del servicio de serenazgo como cuerpo disuasivo y preventivo para la seguridad de los gobiernos municipales es propia de la realidad peruana, no existen experiencias similares en otros países que sirvan como punto de comparación. Por esta razón, reconociendo las limitaciones en el análisis, se utilizará como aproximación para la problemática de la seguridad ciudadana en gobiernos locales en el Perú los trabajos desarrollados sobre las fuerzas policiales en otras realidades.

El serenazgo, en tanto que funciona como elemento de disuasión y prevención de hechos delictivos o conflictos ciudadanos, y por ser con frecuencia el primero en intervenir y llegar al lugar en el que ocurren los hechos, funciona en sus actividades de patrullaje, recolección y resguardo de evidencias, interrogatorio inicial de las víctimas, solución de conflictos en el tránsito o entre personas de forma muy similar a los cuerpos policiales.

No obstante, varios de los conocimientos que Holgersson (2006) atribuye a los miembros de la policía son esenciales también para las funciones que se espera de un sereno municipal. El sereno y el serenazgo son los elementos centrales para desarrollar la gestión del conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana en los gobiernos locales.

Cuadro 1.3. Modelos policiales: comparación de relaciones con la comunidad

Relaciones con la comunidad o dimensión estructural	Policía tradicional	Policía de proximidad	Policía orientada a la solución de problemas	Policía de tolerancia cero
Objetivo	Aplicación de la ley	Capacitación de la comunidad a través de la prevención del delito	Ley, orden y sentimiento de seguridad	Problemas de orden
Forma de intervención	Reactiva, basada en el derecho penal	Proactiva, basada en el derecho civil, penal y administrativo	Combinada, basada en el derecho penal, civil y administrativo	Proactiva, basada en el derecho penal, civil y administrativo
Abanico de actividades policiales	Estrecho, centrado en el delito	Amplio, centrado en el delito, el desorden y la calidad de vida	Estrecho o amplio, centrado en los problemas	Estrecho, centrado en la localización y el comportamiento
Nivel de discreción de los agentes de policía	Alto y controlable	Alto y controlable por la comunidad y por los mandos locales	Alto y controlable por la administración policial	Bajo, y principalmente controlable por la administración policial
Énfasis en la cultura policial	Hacia el interior, rechazando la comunidad	Hacia afuera, combinando lazos de colaboración en la comunidad	Combinado, dependiendo del problema pero centrado en el análisis	Hacia la propia organización, centrado en atajar el centro del problema
Proceso de toma de decisión	Dirigido por la policía, reduciendo la participación de otros	Colaboración entre la policía y la comunidad. Responsabilidad y evaluación conjunta	Variado. La policía identifica los problemas pero implica a la comunidad en la actuación	Dirigido por la policía. Se colabora con otras agencias cuando es necesario
Dirección de la comunicación	De arriba a abajo, de la policía a la comunidad	Horizontal, entre policía y comunidad	Horizontal, entre policía y comunidad	De arriba a abajo, de la policía a la comunidad
Implicación con la comunidad	Baja y pasiva	Alta y activa	Mixta, dependiendo del problema	Baja y pasiva



Lazos con otras agencias	Escasos e intermitentes	Participativos e integrados en el proceso	Participativos e integrados, dependiendo del problema	Moderados e intermitentes
Tipo de organización y localización del mando	Mando y control centralizados	Descentralizado y en colaboración con la comunidad	Descentralizado con control por parte de la administración central del mando local	Centralizado o descentralizado pero con un objetivo interno
Implicaciones para el desarrollo o los cambios organizativos	Pocas, organización estática en defensa del entorno	Muchas, organización dinámica centrada en el entorno y las interacciones con el entorno	Variadas, centrada en la resolución del problema pero dando importancia a la inteligencia y a la estructura de la organización	Pocas, limitadas intervenciones centradas en problemas concretos usando métodos tradicionales
Medidas de éxito	Detenciones e índices de criminalidad, particularmente de delitos graves	Variadas, delitos, llamadas de servicio, reducción del miedo, uso de lugares públicos, contactos con la comunidad y barrios seguros	Variados, problemas resueltos, reducidos, desplazados	Detenciones, controles en el terreno, actividad, localización, reducción específica en actividades concretas

Fuente: Greene, 2006, 361-362.



### *Características del serenazgo municipal*

La actuación de los serenos ha sido vinculada erróneamente a la persecución y/o la captura de delincuentes, olvidando que esa es una función que le corresponde exclusivamente a la PNP. Las municipalidades deben entender que el papel del serenazgo es de acompañamiento a la labor que desarrolla la policía. En ese sentido, su actividad debe centrarse en acercarse al ciudadano, buscando integrarlo de manera activa a su propia seguridad, ayudando en la recuperación de espacios públicos.

Con base en lo descrito con relación a la policía de proximidad, y en especial sobre la orientación y las funciones que esta posee en otros lugares, resulta conveniente destacar que este modelo puede servir de referente para la reforma de la organización del cuerpo de serenazgo en el país; considerando que es un servicio que tiene por objetivo la capacitación de la ciudadanía desde un enfoque de prevención y, asimismo, orienta su cultura organizacional hacia la colaboración con la comunidad.

Con la información analizada no se observa evidencia acerca de que la organización de la PNP posea un estamento que pueda equipararse al de la policía de proximidad ni existe dentro del marco normativo aprobado a los gobiernos locales un mandato que les permita cubrir ese espacio en la atención de la problemática de seguridad ciudadana.

De acuerdo con su manual de instrucción, los serenos están llamados a cumplir las siguientes actividades:

- Patrullaje en diferentes modalidades.
- Intervenciones de forma coordinada con la PNP.
- Regulación de la conducta ciudadana.

Una de las modalidades de patrullaje es el llamado patrullaje integrado, en el que los serenos están acompañados de un policía.

Para la eficiente y eficaz ejecución de estas actividades, el sereno debe contar con un conjunto de conocimientos que le permitan anticipar situaciones de riesgo, manejarlas de manera segura para él y la ciudadanía, involucrar a otras entidades de manera oportuna y efectiva según corres-

ponda, minimizar el impacto en la alteración del orden público y proveer de información a su cadena de mando para la toma de decisiones y la asignación de recursos.

### *Perfil general del sereno municipal*

Siguiendo el trabajo que Holgersson (2006) desarrolla para la policía, se extrapola el perfil de competencias esperadas del sereno municipal. Todas ellas implican un adecuado manejo de información y conocimiento para que dichas funciones se ejecuten de forma competente.

Dado que el sereno es el primer contacto de la municipalidad con los vecinos, es importante que tenga determinadas cualidades y características que lo preparen para desarrollar su actividad de manera óptima. En esta línea de pensamiento, el sereno debe ser capacitado y preparado física y mentalmente con el fin de adquirir o mejorar sus cualidades morales, cognoscitivas, físicas, psicológicas y sociales; reforzando su vocación de servicio a la sociedad. A partir de los aportes de Holgersson, y considerando lo señalado, el perfil del sereno debe tener las siguientes competencias:

- Competencias morales: sólidos valores éticos y morales, principalmente honradez, puntualidad y responsabilidad, y no tener antecedentes penales, policiales o judiciales.
- Competencias cognoscitivas: coeficiente intelectual promedio o superior, conocimientos sobre técnicas de seguridad para hacer frente con éxito a los diferentes requerimientos de su profesión, tener disposición para el uso de herramientas tecnológicas y habilidades de comunicación, y mostrar capacidad de iniciativa.
- Competencias físicas: aptitud para actuar en cualquier eventualidad que su labor lo requiera, conocimientos de defensa personal y contextura y fortaleza física equilibradas.
- Competencias psicológicas: actitud mental positiva que le permita hacer frente a las exigencias propias de su función, capacidad de liderazgo, conciencia de la necesidad de subordinar el interés personal en beneficio de la sociedad, capacidad de reacción, actitud paciente para no reaccionar con violencia ante provocaciones y pensar y actuar con sentido común.

- Competencias sociales: capacidad de relacionarse asertivamente con otras personas, elevada conciencia de servicio; ser atento y cortés; expresarse con propiedad y claridad; y cuidar en todo momento su limpieza personal y vestimenta.

### *Pautas para la observación del sereno*

El sereno debe cumplir una labor preventiva y disuasiva en materia de seguridad ciudadana. Para el logro de este objetivo es importante que conozca el vecindario que le toca patrullar, sea a pie o en algún vehículo. Igualmente, que tenga identificados los puntos críticos y los horarios en los que funcionan los locales comerciales de su sector.

Debe observar e informar sobre la conducta de las personas sospechosas, y acerca de cualquier situación irregular para ayudar a la prevención de delitos. Un automóvil dando vueltas de manera reiterada en alguna zona podría llevar a presumir que se trata de «raqueteros»<sup>13</sup>. Dar cuenta de que la farola de un poste de alumbrado está quemada podría evitar que se cree la situación propicia para que se produzca un robo. Avisar oportunamente que la luz de un semáforo no funciona podría evitar un accidente o que se genere congestión de tránsito.

Es importante salir del paradigma que ve al sereno solamente vinculado a la seguridad, pues en una visión moderna debe informar sobre cualquier situación que ayude al bienestar de los vecinos. Así, resulta útil que informe si observa bolsas de basura sin recoger, comercio en la vía pública, áreas verdes sin adecuado mantenimiento, perros considerados peligrosos sin correa, escolares caminando por la calle en horario de clases, consumo de licor en la vía pública, viviendas en estado ruinoso, vehículos mal estacionados, etc. Estas acciones ayudarán a mejorar la percepción de seguridad ciudadana de los vecinos.

13. Según la lingüista Martha Hildebrandt, el sustantivo «raquetero» designa al delincuente que roba en automóvil y en grupo, generalmente con armas de fuego. Proviene del inglés *racketeer*, derivado de *racket*, «actividad ilegal que implica soborno o intimidación» [Nota del editor].

### 3. Identificación del problema a investigar

En ese sentido, desde un abordaje exploratorio de la problemática, la presente investigación busca incidir en el manejo adecuado de los datos, la información y el conocimiento relacionados con la prestación del servicio de seguridad ciudadana por parte de los gobiernos locales, su generación, procesamiento y uso para un mayor valor público.

Para contribuir con la solución del problema se sugiere la necesidad de crear un modelo que, utilizando las herramientas de la gestión del conocimiento, permita mejorar la prestación del servicio de seguridad que brindan los municipios urbanos que cuentan con servicio de serenazgo. La investigación se restringe al ámbito municipal y desarrolla fundamentalmente un enfoque preventivo y de focalización de acciones.

Se debe tener en cuenta que, por la naturaleza política de los gobiernos locales, existe un riesgo de alta rotación del personal de serenazgo, lo que impacta en la calidad del servicio. No obstante, es importante señalar que también hay personal que tiene un buen número de años vinculado a la institución. Esta situación se presenta sobre todo entre supervisores, jefes de área y en la propia Subgerencia de Serenazgo, cargos que recaen en personas con muchos años de servicio.

La investigación ha evidenciado que existe poco tiempo dedicado a la capacitación del personal de serenazgo antes de que entre en funciones. La capacitación es esencialmente teórica, el conocimiento práctico se adquiere con el desempeño de la función. La capacitación no es un requisito formal para ejercer la función de dicha institución.

Las hipótesis sobre el manejo de datos, información y conocimiento son cinco:

- Que existe una buena captura de datos a través del Centro de Control de Operaciones (CCO).
- Que se puede mejorar el manejo de la información con el uso de las TIC.
- Que no se hace un adecuado trabajo de inteligencia a partir de la información procesada.

- Que existe pérdida de conocimiento tácito que la organización no logra aprovechar.
- Que el personal que se retira luego de cumplir sus años de servicio, o se desvincula, se lleva consigo el conocimiento acumulado, pues la organización carece de un mecanismo para capturar ese conocimiento.

DENTRO DE ESTE JUEGO DE IDEAS, se avanzará hacia la localización del problema en el caso de un gobierno local capitalino.

# 2

---

## Procedimiento metodológico

En el presente capítulo se explicita el procedimiento metodológico seguido por la investigación, tanto respecto del diseño del modelo como de los instrumentos utilizados.

### 1. Diseño del modelo

No se ha encontrado evidencia en el Perú sobre vinculación entre la gestión del conocimiento y el servicio de seguridad ciudadana que brindan los gobiernos locales. Por esta razón, el diseño metodológico propuesto en la investigación es exploratorio. Si bien se busca realizar un análisis sistemático del problema, no se intenta establecer una correlación entre variables dependientes e independientes, sino evaluar la pertinencia de la aplicación de herramientas de la gestión del conocimiento en el nivel de gobierno local para mejorar la eficiencia y la eficacia del servicio de seguridad ciudadana que brinda.

La secuencia seguida ha sido: abordaje teórico, recolección de la información, análisis comparativo, y construcción y validación del modelo (figura 2.1).

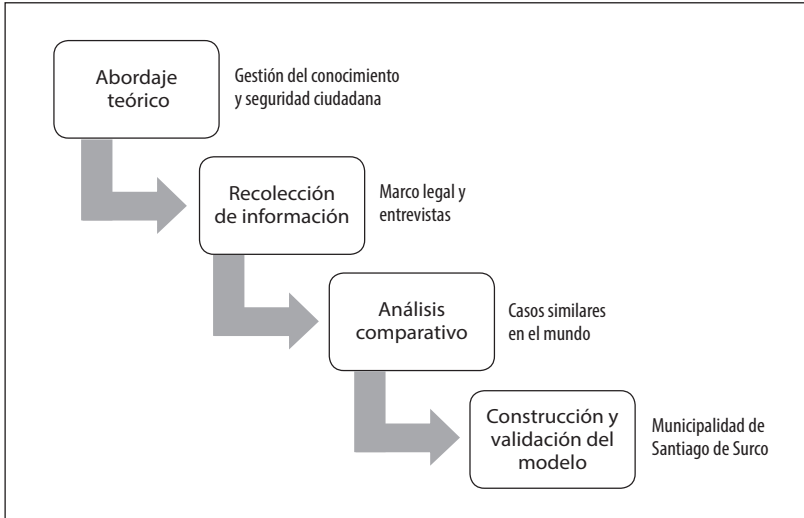


Figura 2.1. Investigación: secuencia metodológica

Elaboración propia.

### 1.1. Abordaje teórico

El abordaje de la problemática se realizará esencialmente bajo un enfoque cualitativo y descriptivo. En esa perspectiva, tanto la evaluación del servicio de seguridad ciudadana a cargo de los gobiernos locales en su ámbito geográfico de intervención como los conceptos que se desprenden del abordaje teórico de la gestión del conocimiento permiten identificar una problemática o una oportunidad de mejora con relación a la prestación y la gestión de dicho servicio con base en la aplicación de herramientas propias de la gestión del conocimiento.

Fundamentalmente, se busca elaborar un modelo que integre el servicio de seguridad ciudadana brindado por los gobiernos locales dentro de sus competencias y la gestión del conocimiento, con incidencia en la aplicación de las TIC. Este modelo tiene como fin generar y compartir conocimiento para una mejor toma de decisiones (planificación, definición y ejecución de estrategias) como ayuda a la solución del problema de inseguridad ciudadana y mejora de la convivencia social que repercute en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía en general. Se trata de ir de lo general a lo específico (figura 2.2).

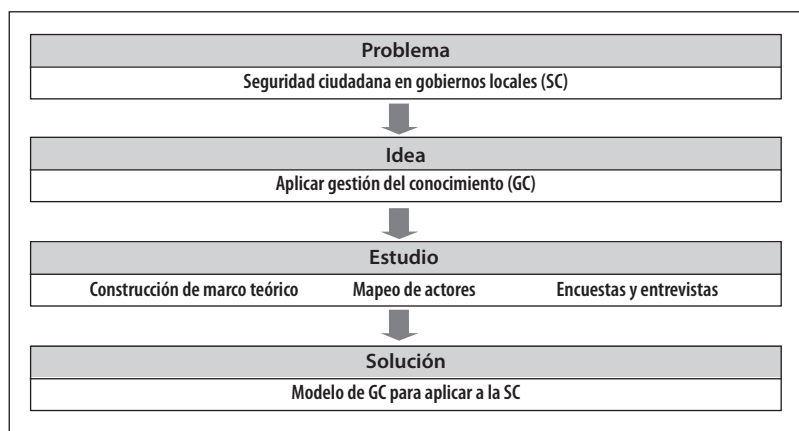


Figura 2.2. Investigación: secuencia lógica

Elaboración propia.

La solución planteada es el resultado de un proceso sistemático, previamente definido con base en el análisis del contexto y su complejidad, que establece como unidad de estudio un gobierno local de tipo urbano que brinda el servicio de serenazgo como característica fundamental para prestar el servicio de seguridad ciudadana.

El marco teórico aborda la solución para la problemática definida en función de tres elementos:

- La gestión del conocimiento y sus herramientas (definición, fases y ciclos del conocimiento).
- La seguridad ciudadana bajo un enfoque holístico.
- La gestión de los gobiernos locales.

Este ejercicio se realiza a partir de la consulta de bibliografía acerca de los elementos indicados y otras fuentes de información que enriquecen el enfoque teórico del problema. Para ello se utilizaron textos sobre los diferentes ámbitos conceptuales de la investigación, normas legales aplicables, tesis, artículos especializados y periodísticos sobre la materia, e informes de entidades públicas involucradas, entre otros.

En cuanto a la gestión del conocimiento como herramienta para potenciar la prestación de servicios, se ha podido identificar que su desarrollo



teórico es amplio pues existe diversidad de modelos conceptuales (Dalkir, 2011). La aplicación de esta herramienta se ha desarrollado principalmente en el ámbito privado y su uso en el sector público peruano es limitado, en especial en los gobiernos locales, pese a que estos concentran el mayor número de servicios y se relacionan de forma directa con el ciudadano, por lo cual podrían obtenerse mayores beneficios que en los ámbitos nacional o subnacionales.

## **1.2. Recolección de información**

Se realizaron entrevistas a expertos en materia de gestión del conocimiento, seguridad ciudadana y gestión de gobiernos locales. El foco de estas entrevistas fueron las experiencias de los involucrados en el servicio de seguridad ciudadana, con el fin de incorporarlas en los instrumentos de recolección de información y en el diseño del modelo para la aplicación de herramientas de gestión del conocimiento.

En el marco contextual que sustenta y define las competencias y las funciones para la prestación del servicio de seguridad en el ámbito municipal y a las entidades o los actores involucrados y en el modelo elaborado se identificó como actores claves al Ministerio del Interior, al gobierno local provincial de Lima Metropolitana y al gobierno local distrital elegido: la MSS.

Este hecho llevó a que el universo de estudio estuviera formado por estos actores, a quienes se orientaron los instrumentos de recolección de información. Dicho proceso tuvo dos etapas: la general y la específica; la primera con base en entrevistas abiertas y la segunda, en entrevistas estructuradas y una encuesta.

La primera etapa fue de inmersión en la problemática, para lo cual se mantuvieron entrevistas abiertas con expertos en seguridad ciudadana nacional y provincial y con funcionarios de la MSS, con el fin de delimitar la problemática y poder evaluar la estructura de las entrevistas y la encuesta que se usaría en el proceso de generación de información y datos. Las entrevistas se efectuaron directamente por los autores con la finalidad de contar con el atributo de observación y así recolectar mayor información.

La segunda etapa consistió en la realización de las entrevistas estructuradas y la aplicación de la encuesta. Las entrevistas estructuradas se hicieron a los principales actores de la Alta Dirección y a los funcionarios vinculados al servicio de seguridad ciudadana en la MSS, con base en un cuestionario. Dicho instrumento no constituyó una plantilla de preguntas estándar sino que fue adecuado de acuerdo con el papel que desempeñaba cada actor en el proceso, con el fin de obtener la mayor cantidad de información particular. Se usó la repregunta para ampliar la información importante, a criterio del entrevistador, y siempre en relación con los componentes del modelo teórico de gestión del conocimiento. La encuesta se aplicó al personal de serenazgo siguiendo la organización territorial en sectores que utiliza para la prestación del servicio. La encuesta se orientó a los responsables operativos del servicio de seguridad ciudadana con el fin de identificar si existen las condiciones adecuadas para aplicar las herramientas de gestión del conocimiento.

### **1.3. Análisis comparativo de la gestión del conocimiento en los gobiernos locales**

Se indagó sobre otras aproximaciones teóricas y prácticas de la gestión del conocimiento aplicada a la prestación del servicio de seguridad ciudadana a cargo de los gobiernos locales para utilizar esa información en la construcción del modelo propuesto por la investigación.

Esta indagación concluyó que el *benchmarking* debía realizarse con casos similares de países de América Latina, por lo que se eligió la experiencia de la ciudad de Medellín.

### **1.4. Construcción y validación del modelo**

En la construcción del modelo se utilizaron tres componentes principales: el servicio de seguridad ciudadana, los gobiernos locales y las herramientas de gestión del conocimiento. Entre estos componentes se pueden identificar puntos de cohesión para elaborar una propuesta de mejora de la gestión del servicio de seguridad ciudadana apoyada en el uso de las TIC.

El componente gestión del conocimiento provee la innovación para tratar el problema, dado que su enfoque se basa en el conocimiento como

potencializador o foco de mejora de la eficacia y de la eficiencia en la prestación del servicio, con base en la puesta en práctica del ciclo de conocimiento (generación, codificación, transferencia y uso) y de los elementos de gestión del conocimiento (liderazgo, cultura, tecnología, procesos y medición) propios del modelo utilizado.

El componente servicio de seguridad ciudadana identifica el papel del gobierno local en la solución de la problemática y delimita así el campo de acción, al igual que la definición de los conceptos vinculados con el modelo elaborado.

El componente gestión de gobiernos locales aborda las particularidades de este nivel de gobierno con la finalidad de evaluar los posibles impactos de la aplicación del modelo, las oportunidades para realizarlo (ventana de oportunidad) y la institucionalización existente, con el fin de evaluar la sostenibilidad de la iniciativa.

Finalmente, para la validación del modelo se realizó el estudio del gobierno local de Santiago de Surco, atendiendo a seis criterios:

- Ser un distrito de tipo urbano.
- Contar con una importante extensión territorial.
- Ser uno de los distritos con mayor población.
- Ser uno de los gobiernos municipales más institucionalizados de Lima Metropolitana.
- Contar con diversidad socioeconómica.
- Permitir acceso a información sobre el distrito.

Las características indicadas se basan principalmente en las potencialidades del gobierno local para la puesta en marcha de iniciativas de modernización, sobre todo por la independencia en la captación de recursos y la legitimidad de sus autoridades. Además, en la actualidad se aplican componentes de la gestión del conocimiento en la prestación del servicio de seguridad ciudadana que permiten contrastar esta situación con el modelo propuesto.

## **2. Instrumentos de recopilación de datos**

Como se ha mencionado, los instrumentos de recolección de datos utilizados fueron una entrevista estructurada y una encuesta, que se plantearon bajo la premisa de recoger información sobre los objetivos específicos de la investigación y la validación del modelo de gestión del conocimiento propuesto.

Se determinó que dentro de la organización de la municipalidad la encuesta debía efectuarse al cuerpo de serenos. Teniendo en cuenta su número, era necesario disponer de información estadística sobre este grupo, dado que se trata del personal operativo del servicio de seguridad ciudadana, los principales receptores de información en el gobierno local y, por tanto, una pieza fundamental en la aplicación de herramientas de gestión del conocimiento para el servicio de seguridad ciudadana.

En el caso de las entrevistas se optó por seleccionar a los principales funcionarios de la municipalidad que intervienen en la toma de decisiones y en el uso de la información que se genera como producto de la prestación del servicio de seguridad ciudadana.

Con la finalidad de validar el modelo propuesto de gestión del conocimiento se entrevistó a un experto en gestión del conocimiento de la academia y a un representante del Ministerio del Interior.

### **2.1. Entrevista estructurada a funcionarios**

Al ser las municipalidades entidades públicas, organizan sus funciones entre órganos de línea, que tienen a cargo el núcleo de la actividad, y órganos de asesoramiento y apoyo, que colaboran con los órganos de línea. Para la selección de los funcionarios a entrevistar se consideró a los responsables y a los mandos medios del órgano de línea responsable de seguridad ciudadana en la MSS (Gerencia y Subgerencia de Seguridad Ciudadana) y a los órganos de asesoramiento y apoyo involucrados en la implementación de herramientas propias de la gestión del conocimiento (gerencias de Planeación y Presupuesto y de Tecnologías de la Información). Asimismo, se identificó la necesidad de entrevistar al alcalde y al gerente municipal, teniendo en cuenta que son el nivel más alto para la toma de decisiones,

pilar de liderazgo fundamental para el inicio y la sostenibilidad de un proyecto en gestión del conocimiento.

Las entrevistas sirvieron para evaluar los pilares del modelo. La lista de entrevistados se muestra en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. *Entrevista estructurada: funcionarios entrevistados*

Cargo	Fecha de entrevista
Alcalde	9/9/2016
Gerente municipal	5/9/2016
Gerente de Seguridad Ciudadana	31/8/2016
Subgerente de Serenazgo	31/8/2016
Gerente de Tecnología de la Información	31/8/2016
Gerente de Planeamiento y Presupuesto	5/9/2016

Elaboración propia.

## 2.2. Encuesta a serenos municipales

Se realizó una encuesta al personal de la municipalidad que ejerce labores de serenazgo para conocer sus opiniones sobre cinco variables: personas, cultura, tecnología, liderazgo y procesos. La encuesta consta de cinco preguntas, cada una de ellas atiende a uno de los pilares del modelo teórico de gestión del conocimiento propuesto. El cuadro 2.2 muestra las preguntas para cada una de las variables.

Cuadro 2.2. *Encuesta a serenos municipales: cuestionario*

Pilar	Pregunta
<b>Personas</b>	¿Usted recibió alguna capacitación para elaborar los reportes de intervención en la Municipalidad de Santiago de Surco previo al inicio de sus funciones como sereno?
<b>Cultura</b>	¿Cómo calificaría el intercambio de ideas y experiencias en el manejo de situaciones en seguridad ciudadana en su trabajo? (Donde 1 significa que es nada favorable y 5 que es muy favorable).
<b>Tecnología</b>	¿Usa usted algún medio electrónico para realizar sus reportes de intervención?
<b>Liderazgo</b>	¿Sus superiores promueven el intercambio de ideas y experiencias en materia de seguridad ciudadana al interior de la Municipalidad de Santiago de Surco?
<b>Procesos</b>	¿Cuenta con un procedimiento formal (escrito) para el desarrollo de sus labores?

Elaboración propia.

El cuerpo de serenos en la MSS consta de 856 funcionarios. Para aplicar la encuesta se seleccionó una muestra aleatoria de 281 serenos. Esta se llevó a cabo entre el 3 y el 6 de septiembre de 2016.

Con la finalidad de contar con una mayor representatividad de la muestra, la encuesta fue tomada a serenos pertenecientes a los tres turnos (mañana, tarde y noche). También se seleccionaron puestos de comando ubicados en zonas diferentes del municipio, con el propósito de incluir la mayor extensión de terreno y captar la opinión de los serenos que trabajan bajo circunstancias sociales distintas, producto de las diferencias socio-económicas que se presentan en el distrito por la amplitud de su territorio. Asimismo, se determinó que la encuesta se realice tanto en días de semana como durante el fin de semana, teniendo en consideración que las incidencias de seguridad varían y, por tanto, la percepción del personal puede cambiar dada esta condición.

Para establecer el tamaño de la muestra se utilizó la fórmula de muestreo proporcional para un nivel de confiabilidad del 95% y con un error de estimación del 5%. Dado que se desconocían *a priori* las probabilidades de ocurrencia y no ocurrencia de eventos ( $p$  y  $q$ , respectivamente), se establecieron en 0.5, lo que garantiza la mayor dispersión de la muestra.

$$n = \frac{Z^2 \cdot N \cdot p \cdot q}{\epsilon^2 (N - 1) + Z^2 \cdot N \cdot p \cdot q}$$

Donde:

$n$  = Tamaño de la muestra

$N$  = Tamaño de la población, 856 serenos

$Z$  = Margen de confiabilidad del 95% = 1.96

$\epsilon$  = Error de estimación = 5%

$p$  = Probabilidad de ocurrencia del evento

$q$  = Probabilidad de que el evento no ocurra

El tamaño mínimo de la muestra se fijó en:

$$n = 265$$

### **2.3. Entrevista a experto en gestión del conocimiento**

Con la entrevista a este experto se buscó conocer otras experiencias que se estén realizando o se promuevan en materia de implementación de gestión del conocimiento en gobiernos locales o en el servicio de seguridad ciudadana. También se buscó la validación de las características del modelo de gestión del conocimiento que se propone en la presente investigación.

### **2.4. Entrevista a experto en seguridad ciudadana del Ministerio del Interior**

La entrevista a un funcionario del Ministerio del Interior tuvo como propósito recabar la posición del ente rector del sistema de seguridad ciudadana sobre la utilización de herramientas de gestión del conocimiento.

EL PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO expuesto otorga un alto nivel de confiabilidad a los resultados encontrados.

# 3

---

## Seguridad ciudadana en gobiernos locales en el Perú

El presente capítulo aborda el problema de la seguridad ciudadana en los gobiernos locales en el Perú a través del análisis de las normas vigentes sobre el tema y de un estudio de caso sobre la situación y los procesos que actualmente se usan en la municipalidad del distrito de Santiago de Surco.

### 1. Normas sobre seguridad ciudadana

En años recientes el Perú ha desarrollado una normatividad específica sobre el tema de la seguridad ciudadana que tiene como eje asignar esta tarea a los gobiernos locales.

#### 1.1. El papel de los gobiernos locales

El marco normativo está compuesto por normas generales y específicas que se complementan entre sí.

##### 1.1.1. Normas generales

En el ámbito supranacional el Estado peruano se encuentra comprometido con la seguridad ciudadana por los tratados internacionales suscritos con organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OEA



o la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), los cuales forman parte de la legislación nacional<sup>14</sup>.

Los más importantes de estos tratados son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1976) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), en los que se establece como compromiso del Estado el respeto a los derechos y las libertades y a garantizar su libre y pleno ejercicio. Se entiende que esto solo puede ocurrir si se dan las condiciones de seguridad necesarias dentro de la sociedad. Además, con motivo de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a la que pertenece el Perú, se firmó la Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica (CASA, 2005), en la cual se reconoce la disposición de los gobiernos para introducir reformas legales e institucionales que fortalezcan a los órganos vinculados al Sistema de Seguridad Ciudadana, fomentando la coordinación interinstitucional. El primer punto de la declaración señala:

La importancia de establecer políticas públicas comunes en materia de Seguridad Ciudadana, a través de la cooperación en capacitación, intercambio de información y de experiencias considerando la institucionalidad de la integración existente, evitando la superposición de esfuerzos y mayores gastos financieros (CASA, 2005, 2).

A escala nacional, en relación con el tema de descentralización la Constitución Política del Perú, la norma de mayor jerarquía, establece: «Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley»<sup>15</sup>. En atención a lo cual los gobiernos locales tienen la responsabilidad de actuar para garantizar los derechos de las personas, realizando las actividades necesarias para brindar los servicios de seguridad. La norma señala, además, que esta labor no debe ser efectuada de manera aislada sino en cooperación con la PNP.

14 «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional» (Constitución Política del Perú, artículo 55).

15. Constitución Política del Perú, artículo 197.

Complementariamente, en el 2013 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>16</sup>.

### 1.1.2. Normas específicas

A escala local, la Ley Orgánica de Municipalidades aborda el tema de la seguridad ciudadana al señalar que «la administración municipal se rige, entre otros, por el principio de seguridad ciudadana»<sup>17</sup>, que «el rol de las municipalidades provinciales comprende también el ámbito de seguridad ciudadana»<sup>18</sup> y que sobre seguridad ciudadana «existen funciones exclusivas y compartidas de las municipalidades provinciales»<sup>19</sup>.

Las funciones exclusivas son:

- 1.1 Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley.
- 1.2 Ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales<sup>20</sup>.

Las funciones compartidas son:

- 2.1 Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de Serenazgo y seguridad ciudadana.
- 2.2 Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad<sup>21</sup>.

16. Ley 27933, modificada por la Ley 30055.

17. Ley 27972, artículo 26.

18. Ley 27972, artículo 73.

19. Ley 27972, artículo 85.

20. Ib.

21. Ib.

La Ley Orgánica de Municipalidades también desarrolla las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales, que son:

- 3.1 Organizar un servicio de Serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.
- 3.2 Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole.
- 3.3 Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines.<sup>22</sup>

Esta norma también crea un régimen especial para la capital del país. Así, en cuanto a las atribuciones del Concejo Metropolitano de la Municipalidad Metropolitana, dispone que este debe «... aprobar mediante ordenanza las normas reguladoras del desarrollo del Centro Histórico de Lima, del Proyecto de la Costa Verde, del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, de la Economía y Hacienda Municipal; y de otras que lo requieran»<sup>23</sup>. Es decir, en el ámbito de Lima Metropolitana el concejo municipal debe aprobar mediante una ordenanza la norma que regule el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana<sup>24</sup>, obligación que se materializó con la aprobación, en octubre del 2015, de una ordenanza que establece las bases del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana (Simesec)<sup>25</sup>.

No obstante, queda claro que este sistema debe formar parte de uno mayor: un sistema nacional, como establece la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>26</sup>. En este sentido, ambas normas no se contraponen sino que se complementan.

De la revisión de las normas se puede apreciar que la Ley Orgánica de Municipalidades establece disposiciones que estipulan la existencia de un sistema de seguridad ciudadana provincial y uno metropolitano, con la

22. Ib.

23. Ley 27972, artículo 157.

24. Ley 27972, numeral 8 del artículo 157.

25. Ordenanza 1907 de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

26. Ley 27933, modificada por la Ley 30055.

participación tanto de la sociedad civil como de la PNP, destacándose el importante papel que deben desempeñar las municipalidades en el ámbito de coordinación. En cuanto a las municipalidades distritales, también les asigna una función fundamental con la creación del servicio de serenazgo.

Esta ley orgánica constituye un importante avance por haber asignado el papel central a las municipalidades en materia de seguridad ciudadana; sin embargo, su aplicación no ha logrado plasmar un modelo que permita articular en forma eficaz el esfuerzo de todos los actores que intervienen en la seguridad ciudadana. Por ello, la legislación municipal resulta insuficiente para responder a las necesidades de los vecinos y se debe buscar una base legal para articular las necesidades en materia de seguridad ciudadana fuera de la Ley Orgánica de Municipalidades.

## **1.2. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**

Como se ha mencionado, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana busca coordinar eficazmente la acción del Estado en el aspecto de seguridad ciudadana, promoviendo la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social. Esta norma entiende por seguridad ciudadana:

La acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas<sup>27</sup>.

Resulta importante destacar que, bajo este enfoque, el ciudadano no solo se considera objeto de protección sino que, además, se incorpora como sujeto activo de su propia seguridad. Esta norma también desarrolla una estructura de los actores que forman el Sistema de Seguridad Ciudadana y las funciones asignadas a cada uno de ellos.

Los componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana son<sup>28</sup>:

27. Ley 27933, artículo 2.

28. Ley 27933, artículo 4.

- El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec), que cuenta con una Secretaría Técnica que opera desde el Ministerio del Interior.
- Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

El Conasec depende de la Presidencia de la República y es una instancia del más alto nivel. Lo encabeza el Presidente del Consejo de Ministros y está integrado por<sup>29</sup>:

- Los ministros del Interior, de Justicia, de Educación, de Salud, de Economía y Finanzas, de Transportes y Comunicaciones, de Comercio Exterior y Turismo, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y de Desarrollo e Inclusión Social
- El presidente del Poder Judicial
- El Fiscal de la Nación
- El Defensor del Pueblo
- El presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)
- El alcalde provincial de Lima
- El presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)
- El director general de la PNP
- El jefe del Instituto Nacional Penitenciario
- El presidente del Consejo Nacional de la Prensa
- El presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad

Las funciones del Conasec<sup>30</sup> son:

- Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Aprobar planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana.
- Promover la investigación en materia de seguridad ciudadana.
- Evaluar la ejecución de la política de seguridad ciudadana y promover el intercambio y/o la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

29. Ley 30055, artículo 7.

30. Ley 27933, artículo 9.

- Elaborar anualmente, bajo responsabilidad, un informe nacional sobre seguridad ciudadana que formulará recomendaciones a la Comisión Nacional de Bienes Incautados (Conabi) para la priorización en el equipamiento a la PNP y a las municipalidades provinciales y distritales de menores recursos que cumplan con las metas propuestas en su plan de seguridad ciudadana y no se encuentren en Lima Metropolitana ni en la Provincia Constitucional del Callao. Una copia de este informe debe remitirse a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República<sup>31</sup>.
- Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República sobre los planes, los programas y los proyectos de seguridad ciudadana antes de su respectiva aprobación.
- Proponer estrategias de prevención contra las actividades delictivas.

Respecto de sus propias jurisdicciones, los comités regionales, provinciales y distritales son los encargados de formular planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, y de ejecutarlos en el marco de la política nacional diseñada por el Conasec. De igual manera, supervisan y evalúan su ejecución.

El Comité Regional será presidido por el gobernador de la región e integrado por<sup>32</sup>:

- La autoridad política de mayor nivel de la región.
- El jefe policial de mayor graduación de la región.
- La autoridad educativa de más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial designado por el presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público designado por el fiscal superior decano de la jurisdicción.

31. Función añadida por la Ley 30055, artículo 9.

32. Ley 27933, artículo 14.

- El Defensor del Pueblo o quien hiciere sus veces.
- Tres alcaldes de las provincias con mayor número de electores.

El Comité Provincial será presidido por el alcalde provincial de su respectiva jurisdicción e integrado por<sup>33</sup>:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El jefe policial de mayor graduación de la jurisdicción.
- La autoridad educativa de más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial designado por el presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público designado por el fiscal superior decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o quien hiciere sus veces.
- Tres alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia.
- Un representante de las juntas vecinales.
- Un representante de las rondas campesinas.

El Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (Codisec) será presidido por el alcalde de su respectiva jurisdicción e integrado por<sup>34</sup>:

- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El comisario de la PNP a cuya jurisdicción pertenece el distrito (en caso de existir más de una comisaría con jurisdicciones distintas dentro de una misma demarcación distrital cada comisario formará parte del comité distrital).
- Un representante del Poder Judicial.
- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- Un representante de las juntas vecinales.
- Un representante de las rondas campesinas donde las hubiere.

Los miembros del Codisec, en atención a la realidad particular de su respectivo distrito, deberán incorporar a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideren conveniente.

33. Ley 27933, artículo 15.

34. Ley 27933, artículo 16.

Las funciones de los comités regionales, provinciales y distritales son<sup>35</sup>:

- Estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana de sus respectivas jurisdicciones.
- Promover la organización de las juntas vecinales en su jurisdicción.
- Formular, ejecutar y controlar los planes, los programas y los proyectos de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.
- Ejecutar los planes, los programas y los proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Conasec.
- Supervisar la ejecución de los planes y los programas de seguridad ciudadana.
- Celebrar convenios institucionales.
- Coordinar y apoyar los planes, los programas y los proyectos de seguridad ciudadana con las jurisdicciones colindantes.

Las atribuciones de los comités regionales, provinciales y distritales son<sup>36</sup>:

- Aprobar los planes, los programas y los proyectos de seguridad ciudadana de sus correspondientes jurisdicciones, en concordancia con las políticas contenidas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, informando al Conasec.
- Emitir directivas de seguridad ciudadana en su jurisdicción.
- Difundir las medidas y las acciones sobre seguridad ciudadana y evaluar el impacto de estas en la comunidad.

### **1.3. La participación ciudadana**

De las normas expuestas se desprende que para tratar el tema de la seguridad ciudadana se requiere un enfoque sistémico (Defensoría del Pueblo, 2008). En efecto, dentro de la estructura del Estado, de acuerdo con sus competencias y funciones, se han asignado papeles a distintas instituciones vinculadas al tema de seguridad. No obstante, queda claro que en este enfoque también debe considerarse la participación activa de la sociedad civil como un elemento importante para procurar y garantizar la seguridad.

35. Ley 27933, artículo 17.

36. Ley 27933, artículo 18.



La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana señala de manera expresa la necesidad de «coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social» y establece en lo normativo el mecanismo de coordinación interinstitucional en cada nivel de gobierno mediante los comités distritales, provinciales y regionales de seguridad ciudadana y el Conasec.

En el ámbito local y regional se considera como producto principal de los comités los planes concertados de seguridad ciudadana, los cuales consolidan el diagnóstico local o regional sobre este tema y, a partir de ello, los compromisos que las instituciones adoptan. El seguimiento de la ejecución de estos planes es una tarea que también queda a cargo de los comités locales y regionales.

En relación con el modelo propuesto por esa ley, la Defensoría del Pueblo señaló que cuando ocurren las transferencias de un periodo municipal a otro no se producen procesos ordenados «lo que ha afectado la continuidad en las políticas locales de seguridad ciudadana» (Defensoría del Pueblo, 2008, 163). Advirtió también, en relación a la participación de las juntas vecinales y de las rondas campesinas, que dicha participación no se cumple a cabalidad. Acerca de la participación de los municipios distritales y provinciales consideró que había poca intervención; no obstante, destacó la participación de la PNP y del Ministerio Público como actores comprometidos y activos.

No se puede dejar de mencionar lo señalado por el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución, en torno al bien jurídico seguridad ciudadana y sus alcances:

Aunque no existe una aproximación conceptual precisa en cuanto a lo que para la Constitución representa la Seguridad Ciudadana, sino, básicamente, un conjunto de características o elementos que permiten integrar lo que sería su contenido, esta puede ser catalogada como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento. Derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal, suelen ser los principales referentes que integran el contenido de la Seguridad

Ciudadana en atención a lo que del Estado y la colectividad se espera, siendo evidente que, por sus alcances, se trata fundamentalmente de un bien jurídico de relevancia antes que de un atributo o libertad a título subjetivo<sup>37</sup>.

En atención a lo expuesto se puede intentar esbozar una definición de lo que en el presente estudio se entiende por seguridad ciudadana: un bien jurídico colectivo que busca la protección de diversos derechos como la vida, la integridad, la tranquilidad, la propiedad y la libertad. Se logra con ella el trabajo conjunto del Estado y de la ciudadanía.

## **2. Seguridad ciudadana en el distrito de Santiago de Surco**

Durante los últimos años, el problema de la inseguridad ciudadana como producto de la delincuencia se ha ubicado como uno de los principales problemas que aquejan a la ciudadanía a escala nacional y, en consecuencia, debería ser uno de los temas prioritarios de cualquier gestión política en cualquier nivel de gobierno.

En el Perú se ha planteado un conjunto de estrategias para abordar este problema, entre ellas, el reforzamiento de espacios destinados a promover la seguridad y la convivencia ciudadana al interior de los diversos niveles de gobierno, la MSS se encuentra alineada con esta estrategia.

En este acápite se analiza la actuación de la Gerencia de Seguridad Ciudadana (GSC) de la MSS, a partir de la encuesta y de las entrevistas realizadas.

### **2.1. La Gerencia de Seguridad Ciudadana**

#### **2.1.1. El servicio de serenazgo**

El distrito de Santiago de Surco está ubicado en la parte centrooccidental del departamento de Lima, en la zona suroeste de la provincia del mismo nombre. Su superficie aproximada es de 44,75 kilómetros cuadrados, uno de

37. Tribunal Constitucional, Expediente 05664-2009-PHC/TC.

los más extensos de la capital. Para una mejor planificación y administración de los servicios que brinda la municipalidad se ha dividido el territorio en tres zonas y nueve sectores (MSS, 2016a).

La estructura orgánica de la MSS<sup>38</sup> establece que la GSC es el órgano de línea dependiente de la gerencia municipal encargado del servicio de seguridad ciudadana, que consta de cuatro subgerencias: Serenazgo, Fiscalización y Coactiva Administrativa, Defensa Civil, y Tránsito. Este estudio se enfoca en la actividad que desarrolla la Subgerencia de Serenazgo.

La MSS, a través de la GSC, contribuye al objetivo del Estado de disminuir el problema de la inseguridad ciudadana mediante acciones directas en el distrito. La GSC planifica y ejecuta operaciones de patrullaje en apoyo de la PNP, brinda auxilio y resguardo a los vecinos y busca una convivencia pacífica y ordenada. Con estos propósitos, la GSC cuenta con un CCO, el cual utiliza una plataforma tecnológica de observación y videovigilancia que le permite sistematizar los datos que se reportan sobre todo tipo de incidentes vinculados a hechos delictivos, o que ponen en peligro la seguridad de los vecinos, los cuales posteriormente se emplean para el desarrollo de estrategias que permitan enfrentar este problema público.

La Subgerencia de Serenazgo está a cargo de un subgerente de quien dependen, como nivel de mando medio, 28 funcionarios distribuidos así:

- 6 jefes de zona
- 21 supervisores
- 1 coordinador

El personal que brinda directamente el servicio de seguridad ciudadana, los llamados ‘serenos’, está formado por 856 funcionarios subdivididos en cuatro grupos:

- 229 serenos que pueden ir a pie o en bicicleta.
- 264 choferes de las unidades móviles (automóviles o camionetas).
- 150 que conducen motocicletas lineales.

38. Aprobada mediante la Ordenanza 507-MSS, de 2014, y modificada recientemente por la Ordenanza 542-MSS, de 2016.

- 210 operadores que se encargan de monitorear las cámaras de videovigilancia ubicadas en todo el distrito.

No obstante los esfuerzos realizados en los últimos años dentro del ámbito del distrito de Santiago de Surco, ni la percepción de inseguridad ni las tasas de victimización han mejorado de manera ostensible. En ese sentido, la pregunta que se plantea es ¿cómo la gestión del conocimiento puede mejorar el diseño de las estrategias de la GSC a partir de la información generada por su plataforma de recopilación de datos sobre crimen y seguridad? Para ello se toma como base la información recabada entre los años 2011 y 2015.

### **2.1.2. Proceso de recojo de información vinculada a la seguridad ciudadana**

Como se desprende del manual de procedimientos operativos del sereno vigente<sup>39</sup>, y como se pudo comprobar en las entrevistas, en cada intervención que realiza un sereno siempre entra en comunicación con el CCO, sea por que este es quien le indica intervenir o por que es el sereno quien informa que hará una intervención. Por cada intervención que el sereno realiza se genera un parte de intervención, el cual se acompaña de un informe detallado pero sucinto de los principales hechos de esta, que registra el personal del CCO. En estos casos se sigue el procedimiento establecido de atención de llamadas para casos de emergencia y/o ocurrencias descritos en el Manual de Procedimientos Operativos del Sereno. Este procedimiento supone cuatro puntos: telefonista, despachador, operador de radio y despachador.

El telefonista es quien recibe la llamada del vecino, si no corresponde a un caso de emergencia, registra los datos y deriva la llamada al área correspondiente; mientras que si corresponde a un caso de emergencia se registra la información básica, datos, ubicación y motivo de la llamada, se le asigna prioridad y se coordina con el despachador. El despachador verifica la zona de la ocurrencia o de la emergencia, asigna una unidad para realizar la intervención y coordina con el operador de radio, quien a su vez

39. Entre 2009 y 2014 se aprobaron varios manuales por resolución de Gerencia Municipal.

monitorea y supervisa la llegada y la atención de la unidad asignada al lugar de la ocurrencia o de la emergencia, y, en caso de requerir apoyo, se encarga de realizar las coordinaciones pertinentes, además de indagar el resultado de la intervención. Por último, el despachador digita y redacta en el sistema el resultado de la intervención.

### **2.1.3. Elaboración de estrategias y planes contra la delincuencia**

La información ingresada por el CCO se recopila y sirve para realizar un diagnóstico sobre la situación delictiva de cada sector. Con base en este diagnóstico, la Subgerencia de Serenazgo formula la estrategia de seguridad para combatir la delincuencia. En atención a la estrategia se elabora el plan de seguridad el cual se monitorea permanentemente, ya que la actividad delictiva es dinámica (MSS, 2016).

El personal operativo de la Subgerencia de Serenazgo se encarga de ejecutar el plan de seguridad. El subgerente evalúa los resultados del plan respecto de la incidencia delictiva en los diferentes sectores. De acuerdo con los resultados se reformula dicho plan.

## **2.2. La situación y la percepción de los serenos**

La encuesta aplicada permite apreciar la situación y la percepción de los serenos de la MSS sobre las condiciones de su actuación.

### **2.2.1. Capacitación**

Respecto a la capacitación se evidencia que dentro de los procesos de la MSS existe un periodo de capacitación previo al inicio de funciones del personal de la Subgerencia de Serenazgo y que en esta capacitación existe un componente sobre el recojo y el procesamiento de información. Asimismo, se observa que la mayoría de serenos asiste al proceso de capacitación, siendo escaso el número de serenos que no recibe capacitación (figura 3.1).

Como resultado de la observación y del recojo de información adicional al momento de la realización de las encuestas el personal de serenazgo declaró que la capacitación previa dura aproximadamente tres semanas, en clases que se imparten ocho horas diarias de lunes a viernes y se realizan

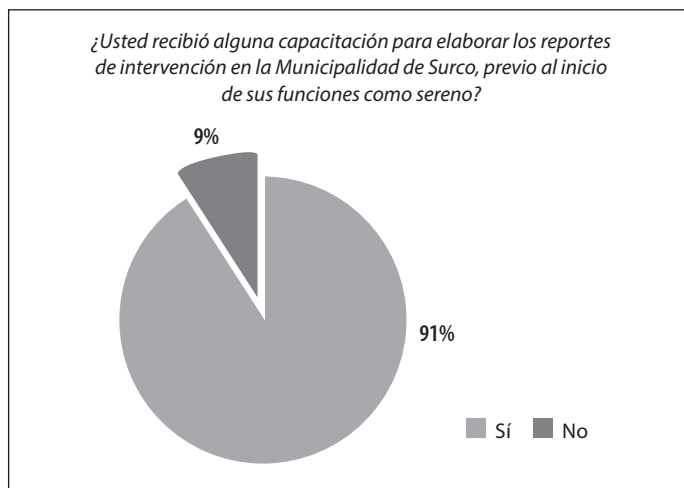


Figura 3.1. Encuesta a serenos de la MSS: capacitación previa

Elaboración propia.

dentro de las instalaciones de la municipalidad. Mientras dura la capacitación el candidato a sereno no recibe ningún tipo de pago. Dado que el potencial personal de serenazgo tiene obligaciones económicas resulta muy difícil que el periodo de capacitación se pueda extender por un tiempo mayor.

### 2.2.2. Cultura organizacional

Para medir la percepción de los serenos con relación a un aspecto importante de la cultura organizacional de la municipalidad la encuesta preguntó sobre la importancia del intercambio de información acerca del servicio de seguridad ciudadana. La pregunta se planteó como una escala de Likert, en la que 1 significa que es muy poco importante y 5 que es muy importante. Las respuestas permiten apreciar que el 69.2% de los entrevistados considera que el intercambio de información es importante o muy importante, hecho que constituye una fortaleza para la introducción de herramientas de gestión del conocimiento. El 18.1% de los serenos tiene una posición de indiferencia hacia el tema, quienes, con una adecuada sensibilización, podrían comprender la importancia de la aplicación de herramientas de gestión del conocimiento; mientras que solo el 2.8% considera que la información es poco importante o muy poco importante (figura 3.2).

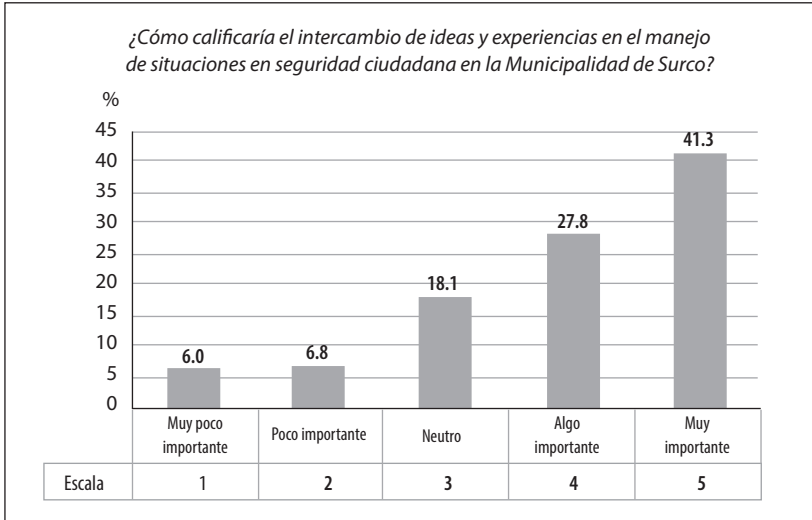


Figura 3.2. Encuesta a serenos de la MSS: importancia del intercambio de ideas y experiencias sobre manejo de seguridad ciudadana

Elaboración propia.

### 2.2.3. Tecnología

Otro tema explorado en la encuesta fue la familiaridad con la tecnología. Para ello se preguntó si en la elaboración de informes se usa algún medio tecnológico. Las respuestas evidencian que solo el 48% de los serenos utiliza medios electrónicos para realizar sus reportes de intervención (se definen como tales los radios tetra [*terrestrial trunked radio*] o, en algunos casos, los celulares personales) (figura 3.3).

La observación y la información adicional recabada al realizar la encuesta corroboraron el limitado empleo de herramientas informáticas y el uso de lápiz y papel para elaborar los reportes de intervención que luego un tercero transcribe para alimentar el sistema.

### 2.2.4. Liderazgo

Sobre liderazgo, se preguntó al personal de serenazgo de la MSS si percibe que sus superiores promueven el intercambio de ideas y experiencias en materia de seguridad ciudadana. El 84% respondió afirmativamente y

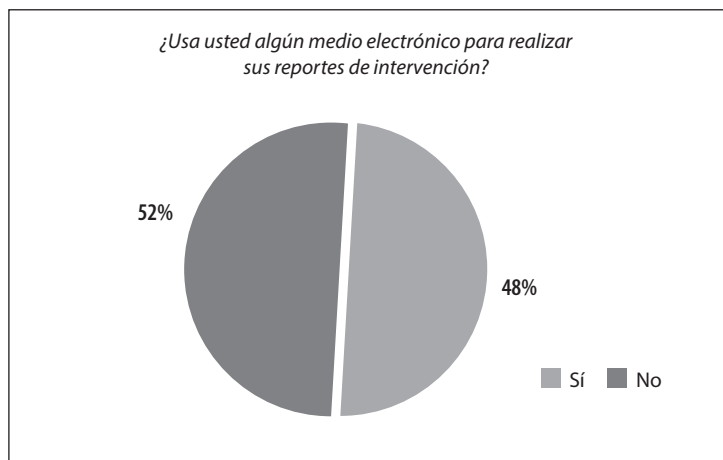


Figura 3.3. Encuesta a serenos de la MSS: uso de tecnología

Elaboración propia.

solo el 16% consideró que no se promovía en forma adecuada (figura 3.4). Esta percepción mayoritaria también constituye una fortaleza para las herramientas de gestión del conocimiento y confirma los resultados sobre cultura organizacional.

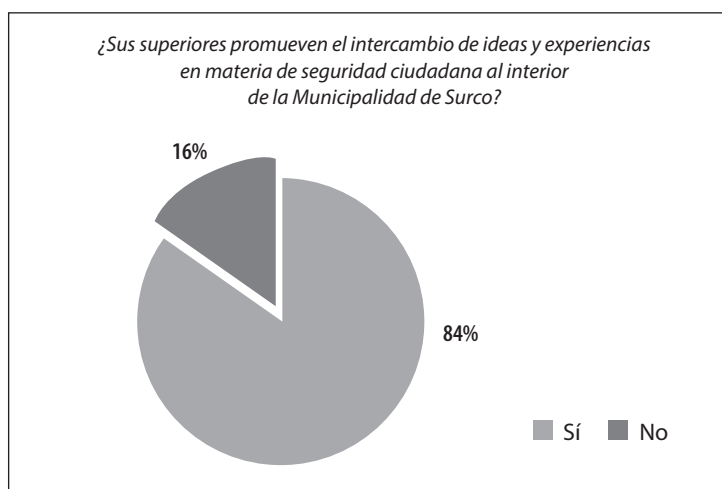


Figura 3.4. Encuesta a serenos de la MSS: promoción de intercambio de ideas y experiencias sobre seguridad ciudadana

Elaboración propia.



### 2.2.5. Procesos

Acerca de la existencia de procesos formales, la encuesta preguntó sobre procedimientos para el desarrollo de las labores de los serenos. El 85% respondió afirmativamente, mientras que el 15% consideró que no contaban con procedimientos (figura 3.5).

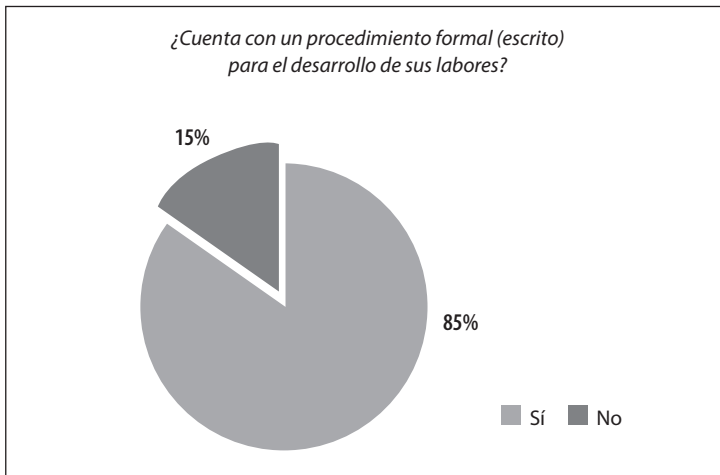


Figura 3.5. Encuesta a serenos de la MSS: existencia de procedimientos formales

Elaboración propia.

Los resultados corroboran la verificación en la GSC en la que se apreció la existencia de manuales de procesos para los serenos. El 15% de serenos que señala no contar con procedimientos formales puede relacionarse con el 9% que no recibió capacitación, dada la cercanía de ambas cifras que se encuentran dentro del margen de error, lo cual refuerza la importancia de la capacitación previa al ejercicio de las funciones para el serenazgo.

### 2.3. El punto de vista de funcionarios y expertos

Por último, para tener una visión de conjunto de la situación de la seguridad ciudadana en el distrito, se considerará el punto de vista de funcionarios y autoridades, bajo el enfoque de los pilares claves identificados.

### 2.3.1. Pilar cultura organizacional

El pilar cultura organizacional se analiza teniendo en consideración que se busca medir la cultura de la organización de forma transversal<sup>40</sup>. En ese sentido, primero destaca que la MSS emplea dos tipos de trabajadores:

- Trabajadores estables pertenecientes al régimen de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del sector público<sup>41</sup>.
- Trabajadores temporales contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS)<sup>42</sup>.

Como es natural, dado que existen en el gobierno local dos regímenes de contratación diferentes, también coexisten dos culturas diferentes. Si bien esto puede tener una serie de efectos en distintos campos de la gestión de personal, para este estudio solo se aborda lo relacionado con la gestión del conocimiento.

Así, se puede apreciar que el conocimiento adquirido por los trabajadores pertenecientes al régimen que provee una mayor estabilidad laboral y, por tanto, tiene mayor número de años de servicio, no se encuentra sistematizado. Es más, su participación en el gobierno municipal está en muchos casos condicionada a la posibilidad de que las autoridades vigentes utilicen el conocimiento que este personal almacenó a lo largo de su experiencia en diferentes gestiones. Se aprecia que estos funcionarios poseen información tácita que, si se convierte en explícita, generaría valor para la organización.

En cuanto al componente de seguridad ciudadana, se observa que tanto la alta dirección como los órganos de línea y apoyo usan para la toma de decisiones la información que generan mediante programas (*software*) básicamente dirigidos al control de la atención de solicitudes. Se evidencia que la gestión municipal está orientada a la satisfacción del vecino y esto ha permitido que se emplee las TIC para la generación de estadísticas, identificándose que generan valor, lo que implica que en las diferentes instancias

40. Por ello se utilizan todas las entrevistas realizadas.

41. Decreto Legislativo 276.

42. Decreto Legislativo 1057.

de la organización se cuente con un ambiente favorable hacia iniciativas que busquen la utilización de herramientas de gestión del conocimiento.

El problema que más destaca son las distorsiones que el propio cliente (vecinos) ocasiona pues, por un lado, espera que la municipalidad reemplace a la PNP en cuanto a la captura de delincuentes y, por el otro, cuando se le convoca muestra indiferencia ante los asuntos vinculados a la seguridad ciudadana. Todo lo cual refuerza la necesidad de efectuar una sensibilización en el público objetivo con el fin de dar sostenibilidad a cualquier proyecto de gestión del conocimiento.

Finalmente, se observa que las instancias de articulación entre las diferentes oficinas aún presentan problemas de comunicación, ya que prima una lógica de organización vertical. En el sistema hay evidencia de colaboración entre las gerencias de Seguridad Ciudadana de los municipios que forman el Serenazgo Sin Fronteras, un programa de trabajo conjunto entre distritos limítrofes; sin embargo el intercambio de información no es formal y se apoya en las buenas relaciones personales de los gerentes.

### **2.3.2. Pilar tecnología**

En la organización de la municipalidad la competencia funcional en esta materia se encuentra a cargo de la Gerencia de Tecnología de la Información. Al respecto, con base en la entrevista realizada al funcionario a cargo, se puede comprobar que existe la capacidad técnica para el desarrollo de *software* dentro de la municipalidad, que cuenta con procesos y estándares aprobados. Este hecho en definitiva constituye una fortaleza teniendo en consideración que, pese a que se tome la decisión de realizar un desarrollo interno fortaleciendo esta gerencia o tercerizar el desarrollo de un *software* que gestione el conocimiento, la municipalidad posee la capacidad técnica para efectuar la contratación o el desarrollo y el posterior mantenimiento de un sistema informático sin la necesidad de una inversión mayor en el tiempo.

De igual modo, se identifica la existencia de por lo menos dos herramientas tecnológicas para el procesamiento de información las cuales registran las llamadas que se recogen de la central telefónica (*call center*) o cualquier otra notificación de eventos, la información que se obtiene de las cámaras, etc. Este hecho evidencia que la municipalidad cuenta con

información estadística sobre su accionar, la cual se puede procesar para generar conocimiento, por ejemplo, un mapa del delito en la comuna.

La municipalidad tiene también una central de videovigilancia con aproximadamente 550 cámaras unidas por fibra óptica.

Sobre la puesta en valor de las herramientas tecnológicas que posee la municipalidad destaca como principal problema la falta de integración de los sistemas de los demás actores vinculados al servicio de seguridad ciudadana, principalmente la PNP y el Poder Judicial. En este aspecto se presentan grandes inconvenientes, dado que estos actores se niegan o dificultan el acceso a su información, lo cual lleva a que el gobierno local genere sus propias estadísticas que, si bien se comparten con periodicidad, se elaboran a través de medios que no utilizan tecnología, lo cual disminuye la eficacia de la coordinación y del uso de la información.

En ese sentido, y por la relevancia estratégica de la PNP, se destaca que se presentan dificultades para la coordinación y el intercambio de información entre estos actores. Una de las principales causas radica en la alta rotación de los comisarios, lo cual no permite la gestación de un trabajo continuado de planificación. Igualmente, se dificulta la adopción de acuerdos vinculantes por lo que prima la independencia institucional.

### **2.3.3. Pilar liderazgo**

El análisis de este pilar se realiza con base en las entrevistas al alcalde y al gerente municipal, teniendo en cuenta que sus cargos constituyen la máxima autoridad política y administrativa del gobierno local. De estas entrevistas se desprende que existe un consenso sobre el carácter preventivo de los servicios de seguridad ciudadana a cargo de la municipalidad, conforme a ley.

También se expresa el propósito de realizar un proceso de reforma sobre el enfoque de las funciones que el sereno debe desarrollar con el propósito de orientarlas a la mejora de la convivencia y la recuperación de espacios públicos, antes que a la intervención frente a hechos delictivos o labores consecuencia de estos. Sin embargo, se reconoce que la aplicación de esta estrategia depende del fortalecimiento de las acciones de la PNP

en el distrito, las cuales se desarrollan con limitaciones fundamentalmente por la ausencia de una dotación adecuada de recursos destinados a la seguridad. Asimismo, se destaca la necesidad de que los vecinos tengan mayor conocimiento del papel que deben desempeñar los integrantes del sistema de seguridad y una participación más activa.

Esta visión del servicio representa un cambio en la percepción del sereno y lo acerca más a un modelo de gestor del ciudadano y nexo directo con la comunidad, priorizando en ese sentido el recojo de información acerca de los temas comunales.

Una debilidad de este cambio de enfoque radica en los orígenes de la organización del servicio de seguridad ciudadana en la MSS muy influida por la cultura castrense de sus fundadores. El cambio del paradigma puede o no debilitar el liderazgo como elemento del modelo; sin embargo, las iniciativas llevadas a cabo, como la designación de un profesional en administración y no de un militar o un policía en el cargo de GSC, manifiestan que existe un compromiso con el cambio de enfoque y, por tanto, la posibilidad de introducir reformas como la adopción de un modelo de gestión del conocimiento.

En el aspecto interinstitucional se señala que el principal problema con el liderazgo del sistema radica en que no se articulan las competencias policiales, municipales locales y metropolitanas debido a las distorsiones en la percepción de la autonomía.

#### **2.3.4. Pilar procesos**

Nuevamente, considerando que en la organización de la MSS la responsabilidad funcional sobre este tema le corresponde a la Gerencia de Planeación y Presupuesto, se analizará este pilar tomando como base la entrevista realizada al funcionario a cargo. Se aprecia que, si bien existe una identificación de los procesos del gobierno local y en especial de los integrantes del componente seguridad ciudadana, la organización de las labores no está completamente orientada a una lógica de procesos pues todavía se evidencia una organización orientada por las funciones normativas que cada oficina tiene asignadas, lo cual no permite una real articulación de la GSC con el resto de gerencias.

En materia de seguridad ciudadana los procesos presentan distorsiones prácticas debido, como ya se indicó, a las expectativas de los vecinos que desean que la municipalidad supla las carencias que perciben en la PNP.

Se destaca la necesidad del cambio del paradigma del personal operativo que realiza labores vinculadas a la seguridad ciudadana, dado que se evidencia que en la realidad los serenos son el principal vínculo con la comunidad. Por ejemplo, de la información registrada, solo el 20% corresponde a situaciones delictivas o de violencia, y el 80% de los casos registrados se refieren a problemas de convivencia.

### **2.3.5. Perspectivas externas**

Las perspectivas externas a la visión de los serenos y de los funcionarios de la MSS están dadas por las entrevistas con el experto en seguridad ciudadana del Ministerio del Interior y el experto académico en gestión del conocimiento.

Según el primero, el principal problema identificado corresponde a la falta de fuentes de información confiables, ya que no hay consistencia en la información que genera la municipalidad. También falta articulación de los actores vinculados a la problemática y existen distorsiones en los roles que les corresponden. Para el entrevistado, la municipalidad debería estar dedicada a crear vínculos de confianza con la población que hagan que esta tenga una mayor participación en las actividades de seguridad ciudadana, por ejemplo, alertando o denunciando y apoyando a la policía con recursos, dadas las limitaciones existentes.

La falta de consistencia de la información, de integración de los sistemas informáticos y los problemas de georreferenciación son las mayores dificultades al momento de pensar en poner en marcha herramientas de gestión del conocimiento que articulen a los actores del sistema.

Según el experto en gestión del conocimiento, se ha corroborado que no existe evidencia de una experiencia exitosa de aplicación de modelos de gestión del conocimiento en los gobiernos locales, pues si bien se introdujeron algunas herramientas informáticas, como mapas del delito, no ha ocurrido lo mismo con un modelo integral.

Sobre este punto señala la heterogeneidad de los gobiernos locales y la imposibilidad de elaborar un modelo estándar para la aplicación de la gestión del conocimiento en una institución, aún más en el caso del servicio de seguridad ciudadana que presenta una alta complejidad y una pluralidad de actores que deben vincularse necesariamente para la solución de los problemas.

En cuanto a las entidades públicas, se destaca que la principal dificultad para la adopción de un modelo de gestión del conocimiento radica en el componente cultura organizacional, teniendo en cuenta las reticencias que las organizaciones presentan al cambio, todavía mayor cuando este significa compartir información y con ello desprenderse de una cuota de poder.

EN SUMA, PESE A LOS PROBLEMAS anotados y gracias a su disponibilidad de recursos, Surco es un caso privilegiado de gobierno local que inclusive así no ha logrado resolver eficientemente el problema de la seguridad ciudadana.

# 4

---

## **Análisis comparativo con la experiencia de Colombia**

Este capítulo analiza la experiencia del tratamiento exitoso del tema de la seguridad ciudadana en la ciudad de Medellín, Colombia, con el propósito de que sirva como referente del modelo que se planteará para el caso peruano.

### **1. Selección del caso**

Con la finalidad de aprovechar la información de experiencias de aplicación de herramientas de gestión del conocimiento relacionadas con el servicio de seguridad ciudadana, con incidencia en el papel de los gobiernos locales, y de identificar oportunidades de mejora, posibles riesgos y costos asociados a este tipo de proyectos se realizó una búsqueda a través de Internet sobre el tema. Para ello se recurrió a los buscadores Google Académico, Ebscohost y Emerald, y a las bases bibliográficas de la Universidad ESAN y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, bajo diferentes combinaciones de las palabras claves: seguridad ciudadana; gobierno local; municipalidad; policía municipal; gestión del conocimiento; y sistemas de información.

Después de un análisis preliminar se optó por determinar que el análisis comparativo se realizara con base en una única experiencia con la finalidad de profundizar en el caso al destinar todos los recursos a un único país, que se seleccionó con los siguientes criterios:



- Cantidad de información: número de documentos encontrados en la búsqueda.
- Similitud en la organización política e institucional con respecto al Perú: la incidencia institucional se da en la organización de la fuerza policial, dado su rol como rector del sistema de seguridad.
- Resultados exitosos: disminución de la tasa de homicidios.

Se dio preferencia a las experiencias en América Latina.

La búsqueda permitió identificar material referido a experiencias en materia de seguridad ciudadana vinculada a gobiernos locales y la gestión de la información sobre este servicio principalmente llevadas a cabo en Argentina, Brasil, Colombia y España.

Por lo expuesto, luego de analizar las variables indicadas, se decidió ahondar en la experiencia colombiana en materia de seguridad ciudadana. El caso de estudio se refiere al municipio de Medellín, por disponer de más información que sobre el municipio de Bogotá.

Acerca de la pertinencia de elegir un municipio colombiano, un estudio señala: «Colombia se ha convertido en un destacado punto de referencia en el ámbito de reducción y prevención de la violencia urbana [...] En 2015, Colombia registró 22.8 asesinatos por cada 100,000 habitantes, alcanzando así su índice más bajo en 30 años» (Muggah *et al.* 2016, 18).

## 2. La experiencia de Colombia

Si bien el estudio tiene como objetivo general la elaboración de un modelo de gestión del conocimiento orientado al gobierno local, para evitar distorsiones en el análisis del caso comparado es necesario contextualizar la situación de Colombia y, en especial, de su policía a lo largo del proceso que se va a analizar.

Dos de las principales variables internas que condicionan cualquier proceso de este tipo que se desarrolle en Colombia son la guerrilla y el narcotráfico. Por otro lado, una variable externa específica y vinculada a las mencionadas es el papel de la cooperación extranjera en esta materia,

principalmente de los EUA. No es tema de esta investigación ahondar en estos fenómenos, sin embargo, se toman en cuenta, sobre todo en relación a la influencia en el accionar de la Policía Nacional de Colombia (PNC).

Sobre la PNC se puede señalar que a lo largo de la década de 1990 y de la primera década del siglo actual la institución pasó por una serie de reformas y contrarreformas: «... el proceso de reforma institucional realizado por la Administración del Presidente Gaviria en el año 1993, y la constitución de la Misión Especial para la Policía por parte de la Administración del Presidente Uribe en el 2003» (Casas, 2005, 5). Ambos procesos fueron fundamentales para combatir la inseguridad ciudadana. Sobre el primero se puede indicar que fundamentalmente fue un proceso de reforma normativa y de iniciativa política y civil; mientras que el segundo, si bien mantuvo el mismo análisis del problema, fue impulsado y se gestó al interior de la propia PNC, bajo el nombre de Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, en 1995.

Ese programa de transformación actuó a través de seis componentes:

- El primero fue el Plan Transparencia, que básicamente consistió en un proceso de depuración que permitía que el director de la Policía retirase a cualquier funcionario a su cargo sin llevar a cabo un proceso disciplinario:

Entre 1995 y 1998 se retiraron aproximadamente 7,000 uniformados utilizando esta facultad. El impacto de dicha depuración fue muy alto al interior de la institución [...] fue muy eficaz para restituir la imagen de la Policía con la ciudadanía y para inculcar internamente el principio del rechazo a la corrupción (Casas, 2005, 31).

- El segundo fue el de la Participación ciudadana para el Cambio, que buscó involucrar a la ciudadanía en la solución del problema, capacitándola.
- El tercero fue el de Potenciación del Conocimiento, que buscó capacitar a la policía a través de convenios con las universidades en un proceso de formación profesional.
- El cuarto fue el de Búsqueda de la Vocación y el Talento policial para la mejora del sistema de selección y reclutamiento en la policía.

- El quinto fue el de una Nueva Cultura del trabajo:
  - ... su objetivo principal fue el de liderar un nuevo proceso de reestructuración orgánica y funcional de la Policía el cual se consolidó en 1997 [...] implicó nuevas definiciones de visión, misión y valores corporativos (Casas, 2005, 32).
- El sexto fue el de Desarrollo Gerencial y consistió en promover un perfil gerencial en los comandantes de policía, teniendo como referencia enfoques privados.

### 3. El caso del municipio de Medellín

Medellín es la capital del departamento de Antioquia, ubicada en el valle de Aburrá, en la cordillera central de los Andes. Según estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el 2016 su población era de 2,486,723 habitantes (DANE, 2010).

En materia de seguridad ciudadana, en 1991 la ciudad tenía una tasa de homicidios de 368.7 por cada 100,000 habitantes, lo que la llevó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo (Tobón & Valencia, 2016). Si bien la tasa de homicidios no es el único indicador válido que debe medirse en materia de seguridad ciudadana, destaca como el principal medio para evidenciar la evolución de Medellín. Así, como se muestra en la figura 4.1, la tasa de homicidios disminuyó de forma sostenible desde la década de 1990, llegando en el 2015 a ser del 18.5 por cada 100,000 habitantes.

Otros indicadores que se pueden tomar en cuenta son:

Reducción del 20,0% en los casos de violencia intrafamiliar al comparar con la línea base. Se pasó de 5.658 casos en 2011 a 4.524 en 2014. Reducción del 40,8% en los casos de hurto de automóviles en comparación con la línea base: de 2.000 casos en 2011 a 1.185 en 2014. Un 50% menos en hurtos a entidades financieras: de 8 casos en 2011 a 4 casos en 2014. Reducción del 60% en el número de homicidios, si se compara el último año con la línea base: se pasó de 1.649 casos en 2011 a 659 en 2014 (Amar, 2016, 29).

Los medios de verificación y medición usados para esta investigación son el nivel de victimización y la percepción de inseguridad que poseen

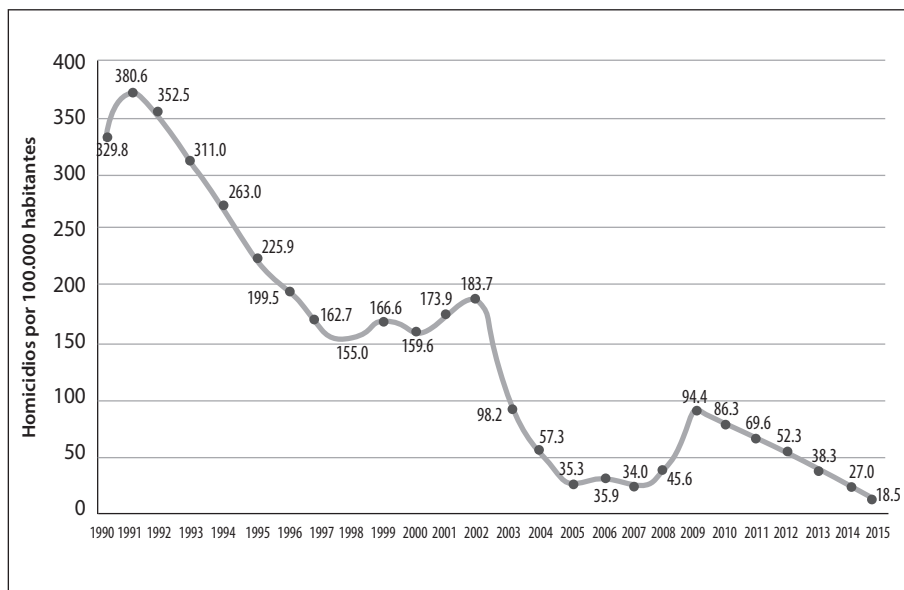


Figura 4.1. Medellín: tasa anual de homicidios, 1990-2015

Fuente: Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín.

las ciudades urbanas de más de 20,000 habitantes, teniendo en cuenta que la metodología de cálculo de estas variables responde a criterios estandarizados con la finalidad de comprobar que el caso de estudio cuente con evidencia de éxito según este indicador. Además, se considera la variable participación de la ciudadanía en materia de seguridad ciudadana, con base en la tasa de denuncias.

Así, en la figura 4.2 se observa que entre el 2013 y el 2015 existió una evolución positiva de todas las tasas analizadas para el caso de Medellín. La tasa de victimización pasó del 18.6% en el año 2013 al 12% en el 2015, mientras que la percepción de inseguridad disminuyó del 45.4% al 37.3% y el número de denuncias se elevó del 19.7% al 29.1%.

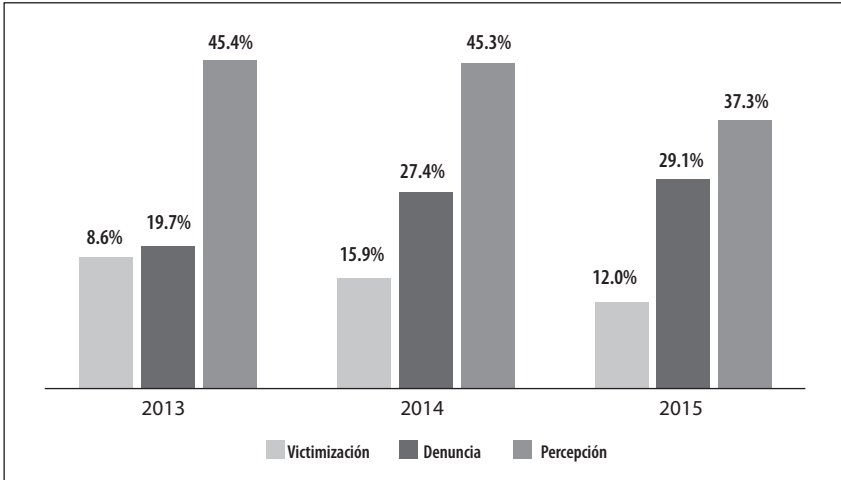


Figura 4.2. Medellín: indicadores de seguridad, 2013-2014

Fuente: DANE.

Elaboración propia.

Sin duda, la evolución de la seguridad ciudadana en la ciudad de Medellín se explica por un cúmulo de esfuerzos a lo largo de 25 años. Con la finalidad de analizar estas variables y optimizar su uso en el modelo de esta investigación, el análisis del caso se efectuó relacionando la experiencia colombiana con los pilares del modelo teórico de gestión del conocimiento utilizado.

En cuando al pilar liderazgo se observa que en Medellín el papel del gobierno municipal fue fundamental para la solución del problema y estaba respaldado por un marco legal que le atribuía competencias en este aspecto. Sobre los cambios en la ciudad se señala:

Fundamentalmente, [es] una historia sobre un liderazgo fuerte y consistente por parte de los gobiernos locales dentro de un contexto de reforma nacional. Este proceso se inició en 1991 con las reformas constitucionales que transfirieron más facultades para la toma de decisiones a los gobiernos municipales, permitiéndoles a los alcaldes asumir un fuerte rol de liderazgo en la prevención de la violencia (Muggah *et al.*, 2016, 19).

Por otro lado, en el pilar cultura interesan la articulación de los actores involucrados en la solución del problema y la madurez política de sus

autoridades. Sobre el primer punto se indica: «... uno de los factores fundamentales para lograr la creación de sinergias y la prestación de servicios integrados es el trabajo conjunto entre las entidades administrativas de los ámbitos municipal, departamental, área metropolitana y nacional» (Amar, 2016, 30). Se destaca la alianza del Municipio de Medellín y la PNC, entidades públicas que dependen de distintos niveles del gobierno y que, pese a ello, pudieron articular su accionar de forma exitosa, dada la voluntad que mostraron (Amar, 2016).

Existe evidencia sobre estabilidad en la aplicación de un plan y una política en materia de seguridad ciudadana, lo cual es un índice de la fortaleza institucional del gobierno local de Medellín. Se aprecia la existencia de un liderazgo y la continuidad de la política de seguridad ciudadana entre el 2004 y el 2015, pese a que existieron tres alcaldes en dicho periodo (Tobón & Valencia, 2016, 211-226):

- Sergio Fajardo (2004-2007), quien destacó por «... romper con la lógica tradicional de política departamental de lucha contra el crimen [...] su alcaldía asumió un rol protagónico en la coordinación de organismos de seguridad desde el apoyo logístico y el aporte financiero a la modernización tecnológica».
- Alonso Salazar (2008-2011), cuyo gobierno se considera una continuación del plan de desarrollo de Fajardo en materia de gestión local, destacando la renovación tecnológica de la plataforma del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano (SIES-M).
- Aníbal Gaviria (2012-2015), en cuyo gobierno se fortalece el rol del municipio como «un actor determinante en los procesos de gestión para la convivencia y la seguridad en la ciudad».

Sobre el pilar tecnología se aprecia que la reforma de la seguridad ciudadana implicó un aumento en los recursos destinados a este fin, los cuales no solo se refirieron a la inversión en capital humano, sino también al uso de las TIC para gestionar el conocimiento sobre el problema. Para el SIES-M la alcaldía de Medellín dispone de un presupuesto anual equivalente a US\$ 1.4 millones para inversiones en infraestructura y para aplicar la estrategia de seguridad. Las inversiones totales del proyecto ascendieron a aproximadamente US\$ 3.8 millones en el 2010 (Amar, 2016).

#### 4. Los sistemas de seguridad ciudadana

El éxito de la política en seguridad ciudadana del Municipio de Medellín lo explican una serie de factores que permitieron conseguir los logros expuestos, lo que fue posible gracias a la utilización de las TIC a través de dos sistemas:

- Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano (SIES-M).
- Sistema de Información de Seguridad y Convivencia (SISC), el cual es un componente del SIES-M.

##### 4.1. El Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano

El SIES-M reúne en un único centro de operaciones a representantes de más de diez diferentes agencias del gobierno colombiano y entidades adscritas para la atención de emergencias. Se define como:

... una estrategia sistémica de convergencia interinstitucional entre los organismos de seguridad y emergencias del Estado e integra diferentes componentes como: seguridad ciudadana, movilidad, prevención y atención de desastres, salud y emergencias médicas (Amar, 2016, 18).

La Alcaldía de Medellín opera el SIES-M a través de la Empresa de Seguridad Urbana (ESU). Los ciudadanos pueden acceder al SIES-M a través del número único de seguridad y emergencia (el 123), que cuenta con 60 líneas a través de las cuales se recibe un promedio de 30,000 llamadas diarias. Está formado por varios subsistemas que trabajan en torno a un único sistema de registro de información. De los sistemas que lo integran, el SISC es el encargado del manejo de la información correspondiente al servicio de seguridad ciudadana.

##### 4.2. El Sistema de Información de Seguridad y Convivencia

El SISC es un sistema informático orientado al monitoreo de la delincuencia y la violencia, fundamentalmente en Medellín. Su desarrollo estaba previsto en la línea dos del plan de desarrollo municipal 2008-2011 (sobre desarrollo y bienestar para toda la población de la alcaldía de Medellín). Este sistema da seguimiento al comportamiento espacio-temporal de los principales

indicadores de seguridad y convivencia para identificar cambios, tendencias, riesgos y oportunidades al momento de planificar, aplicar, evaluar y ajustar la orientación estratégica y las acciones de política pública en esta materia. Está compuesto por un equipo interdisciplinario de 15 personas de áreas tan diversas como la ingeniería de sistemas, la administración de sistemas de información geográficos, la criminología, la ciencia política, la economía, la sociología, el derecho y la administración de negocios.

Los principales indicadores de seguridad y convivencia a los cuales el SISC da seguimiento son:

- Información relacionada con las conductas de violación de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.
- Delitos contra el patrimonio económico de los ciudadanos.
- Indicadores de seguridad subjetiva que se analizan con el seguimiento a los resultados de las encuestas de percepción y victimización realizadas por «Medellín cómo vamos», el DANE y a través de una encuesta de percepción y victimización propia, contratada por la Secretaría de Seguridad, que tiene representatividad estadística por comuna y por corregimiento (Rey, 2015).

Tecnológicamente, el SISC:

... combina las tradicionales herramientas ofimáticas que ofrece Microsoft Office con potente *software* para la administración de bases de datos relacionales (Oracle v.11g r2), la elaboración de reportes de inteligencia de negocios (Microstrategy v9.3.1) y la gestión de SIG (Arcgis v10.1 y Google Engine) (Rey, 2015, 19).

## 5. Lecciones prácticas de la experiencia de Colombia

Se pueden destacar siete lecciones prácticas que se desprenden de analizar la experiencia colombiana:

- La calidad de la información.
- La mejora continua del sistema, orientada al ciudadano.
- La coordinación interinstitucional.
- El uso de las TIC.



- La gestión de la cooperación internacional.
- La sostenibilidad económica del proyecto.
- Los principales riesgos.

Sobre la calidad de la información es importante identificar qué tipo de datos se debe recolectar con relación al servicio de seguridad ciudadana y cuál será el tratamiento que se les dé para transformarlos en información. Este proceso debe realizarse de manera sistemática y permanente para que la información generada muestre patrones y sea confiable y, por último, establecer las formas en las cuales la información se presenta a los responsables políticos para que puedan tomar decisiones:

Los datos básicos necesarios para tomar decisiones serias y confiables a menudo no existen o hay que recogerlos, analizarlos y darles la forma indicada para que puedan ser utilizados por parlamentarios y burócratas (Salazar, citado en Rey, 2015, 9).

Si no se cumple con este proceso los datos resultan meras cifras técnicas que los decisores de política ni entienden ni pueden utilizar. Al respecto, la experiencia colombiana refiere un proceso largo y sistemático, con muchos hitos. Por ejemplo, el SISC fue un proyecto que:

Inició en el año 1999, gracias a un crédito adquirido por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Medellín con el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— para el desarrollo del proyecto Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que tenía como objetivo el fortalecimiento de los sistemas de información y bases de datos a nivel nacional administrados por el Departamento Nacional de Planeación y el desarrollo de observatorios locales en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín (Rey, 2015, 18).

Acercas de la mejora continua del sistema, es fundamental un proceso sostenido cuya orientación se dirija al ciudadano no solo como receptor de los beneficios de la aplicación de la política pública sino como actor participativo en la solución del problema. Por ejemplo, luego de iniciado el SISC, la Municipalidad de Medellín reforzó paulatinamente las herramientas tecnológicas con las cuales apoyaba el servicio de seguridad ciudadana:

Con el propósito de que los procesos de denuncia sean más fáciles, rápidos, cómodos y cercanos para los ciudadanos, la Alcaldía de Medellín puso en funcionamiento, en agosto de 2013, el primer sistema integral de denuncia digital en Colombia (Amar, 2016, 12).

En cuanto a la coordinación interinstitucional es necesario desarrollar una actuación articulada de las diferentes entidades que forman el Estado, con el fin de realizar una labor conjunta para la solución del problema, la cual será más eficaz y eficiente. En Medellín, por ejemplo, se fueron aglutinando actores y esfuerzos con la finalidad de resolver el problema:

Las instituciones que conforman la operación del sistema (SIES) son: la Policía Metropolitana del valle de Aburrá, el Ejército Nacional de Colombia, la Fuerza Aérea Colombiana, la Fiscalía General de la Nación y Metrosalud; como aliado tecnológico y logístico se encuentra la Empresa de Seguridad Urbana (ESU) (Amar, 2016, 23).

Sobre el uso de las TIC, el caso colombiano resalta que un sistema sólido y transparente de información de actos delictivos es un componente importante de la política de seguridad ciudadana, y debe configurarse bajo ciertas características. Según la Comisión Asesora de Política Criminal:

El sistema de información debe permitir la generación de información primaria para conocer la percepción de la población con respecto al crimen y al delito. También debe existir un sistema de información de la justicia penal que almacene y administre datos sobre reincidencia y estadística criminal, que además de reportar las cifras sobre el delito contenga las características de su comisión (edad, profesión, nivel de escolaridad, antecedentes, relación víctima/victimario, etc.) y los antecedentes como las medidas de protección solicitadas por las víctimas, si hubo denuncias previas, si hubo una respuesta adecuada por parte de las autoridades, etc. (Tobón & Valencia, 278).

Sobre la gestión de la cooperación internacional se puede apreciar que en Colombia existió un apoyo importante por parte de esta, tanto de asistencia técnica como de provisión de recursos en la realización de proyectos de gestión del conocimiento. Se identificó por lo menos la colaboración sostenida del BID y de la OEA, y la participación de otras entidades como la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), de Alemania, y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), de EUA, con lo cual la cooperación internacional se constituyó en un aliado estratégico.

Acerca de la sostenibilidad económica del proyecto se verificó que, en la medida en que los modelos de gestión del conocimiento se vuelvan más integrales e incorporen mayor número de servicios a cargo de una entidad,

existen mecanismos de financiamiento que aumentan la sostenibilidad del proyecto. En el caso de Medellín se puede apreciar que al incorporar la gestión del transporte público y privado bajo este esquema:

La ciudad recibe un porcentaje de los ingresos provenientes de la gestión de cada uno de los trámites de registro de conductores, automóviles, transporte, infracciones manuales, así como los generados por las fotodetecciones. Como se puede observar, la Secretaría [de Movilidad] ha tenido una mejora progresiva en sus ingresos desde unos [...] US\$ 9.3 millones en 2011 hasta más de US\$ 14.19 millones en 2014 (Amar, 2016, 30).

Finalmente, sobre los principales riesgos se debe señalar que este tipo de proyectos no se encuentra exceptuado de problemas, entre ellos destacan las demoras y las dificultades para la integración de actores por diferentes causas que, directa o indirectamente, están condicionadas por la heterogeneidad de entidades públicas que forman el Estado. En el caso de Medellín:

... la integración de entidades para la operación de servicios ha sido lenta cuando no se cuenta con convenios interadministrativos que habiliten compartir la información, el atraso tecnológico en algunos componentes ha imposibilitado su integración y la falta de recursos en algunas entidades ha impedido una campaña más contundente en la comunicación de los servicios (Amar, 2016, 32).

Como se puede constatar, es necesario tomar en cuenta las condiciones estructurales de las diferentes entidades que se busca articular, debido a que trabajar bajo el supuesto de que todas cuentan con similares capacidades supone un alto riesgo.

EN CONJUNTO, LA EXPERIENCIA de Colombia, en general, y de Medellín, en particular, permite comprobar que es posible encontrar soluciones viables al problema de la seguridad ciudadana con la condición de partir del enfoque apropiado y adecuarlo a la realidad a la que se quiere aplicar.

# 5

---

## Modelo de gestión del conocimiento para la seguridad ciudadana en gobiernos locales

Este capítulo propone un modelo de gestión del conocimiento para la seguridad ciudadana aplicable en gobiernos locales del Perú. Primero expone las bases del modelo y luego desarrolla sus componentes.

### 1. Bases del modelo

El modelo propuesto tiene dos columnas que soportan un dintel y dos vectores transversales:

- Las columnas se derivan de las herramientas teóricas sobre gestión del conocimiento.
- El dintel se constituye en las competencias legales que poseen las municipales con relación al servicio de seguridad ciudadana.
- Los vectores son los supuestos de sostenibilidad transversales a las columnas del modelo, requeridos para afrontar de forma eficiente el problema de la seguridad ciudadana, pero que no forman parte en sentido estricto del desarrollo del modelo de gestión del conocimiento. Los vectores se determinaron a partir de la información obtenida en la investigación, son variables independientes que deben asumirse de forma positiva o ideal.

La figura 5.1 muestra gráficamente el modelo de gestión del conocimiento propuesto.

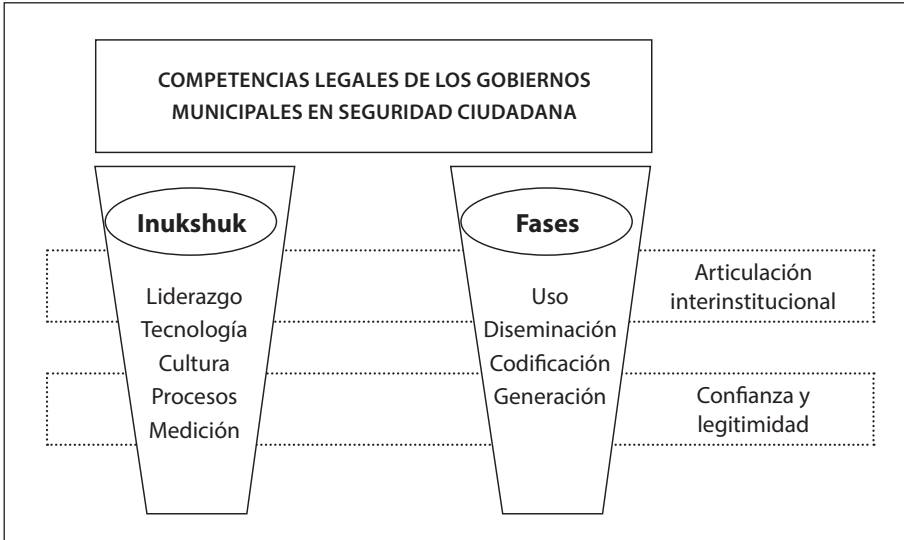


Figura 5.1. Gestión del conocimiento para seguridad ciudadana en gobiernos locales: modelo propuesto.

Elaboración propia.

La primera columna contiene los cinco elementos (*enablers*) que forman la arquitectura del modelo Inukshuk desarrollado por Girard (2005):

- Mandato y objetivos claramente establecidos: liderazgo.
- Herramientas y medios: tecnología.
- Realidad específica: cultura.
- Documentación del quehacer del negocio: procesos.
- Uso de una medida para evaluar el grado de alcance de los objetivos y la eficiencia en el uso de los recursos: medición.

La segunda columna son las fases del ciclo de gestión del conocimiento que representan la dinámica que deben realizar las personas para externalizar, codificar, compartir, difundir y utilizar el conocimiento dentro de la organización.

El dintel del modelo lo forman las competencias legales asignadas a los gobiernos locales en materia del servicio de seguridad ciudadana; específicamente para el caso peruano las labores propias del servicio de serenazgo. Estas actividades se han agrupado en cuatro componentes (figura 5.2):

- Servicio de patrullaje.
- Intervenciones que se practican.
- Relaciones con la ciudadanía: vecinos.
- Relaciones con terceros.

Todo ello con una óptica desde las personas que realizan las actividades, los procesos que ejecutan, las herramientas que utilizan y los resultados que consiguen. Evaluando la forma como se genera, maneja, trata, almacena, distribuye y utiliza la información que resulte relevante para la seguridad ciudadana.

A continuación se analizarán en detalle los pilares que forman parte de la primera columna y que dan contenido al modelo propuesto.

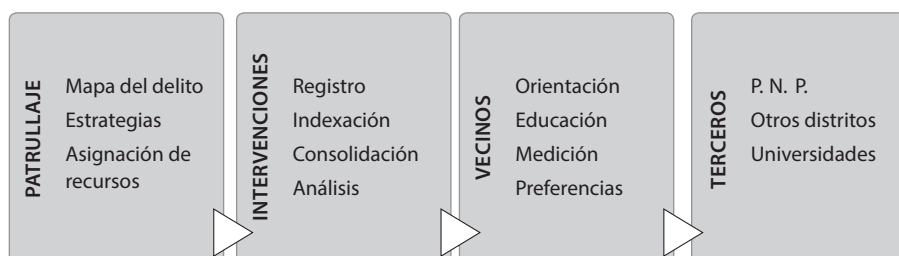


Figura 5.2. Serenazgo municipal: actividades  
Elaboración propia.

## 2. Pilar liderazgo

Posiblemente el factor de éxito más importante para un proyecto de esta naturaleza es contar con un líder plenamente convencido de los beneficios de este tipo de iniciativas. La función del líder cumple dos grandes propósitos: por un lado, asegurar la cohesión, la participación y el compromiso de las áreas y las personas que participan; y, por el otro, garantizar la disponibilidad del presupuesto necesario para su aplicación (Davenport & Prusak, 1998).

En cualquier gobierno municipal ese liderazgo tiene necesariamente que provenir del alcalde, quien es oficialmente la cabeza del Codisec y el

responsable último de la asignación y de la utilización de los recursos presupuestales. Es la persona que tiene que ‘comprarse’ el proyecto, asumirlo como propio e impulsarlo en el resto de la organización.

Como se aprecia del análisis del caso comparado, la aplicación de las herramientas de gestión del conocimiento requiere de sostenibilidad en el tiempo de las políticas y de los planes. Las experiencias de éxito señalan como clave la estabilidad del liderazgo por un periodo prolongado. En Medellín, esto se aprecia en tres administraciones municipales sucesivas a partir de la asignación de las competencias constitucionales que se otorgan a los alcaldes con el fin de que asuman la provisión del servicio de seguridad ciudadana. En el Perú, los alcaldes cuentan con esta prerrogativa gracias a la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo cual se tiene un marco legal habilitante para mejorar la prestación del servicio a cargo de los gobiernos locales.

### **3. Pilar cultura**

Lograr una cultura organizacional que promueva la transmisión de conocimientos es uno de los factores de éxito de cualquier proyecto de gestión del conocimiento; y también uno de los más difíciles de construir desde cero, en especial en entidades públicas. Davenport y Prusak (1998) señalan que para lograr una cultura orientada a la producción y la difusión de conocimientos todo comienza con el tipo de empleados que la organización atrae y retiene.

Es fundamental que las municipalidades difundan entre los funcionarios que intervienen en las labores de seguridad ciudadana la importancia de crear una cultura interna orientada a hacer explícito el conocimiento de sus funcionarios y de documentar apropiadamente sus intervenciones y lecciones aprendidas, con la finalidad de compartirlas posteriormente y utilizarlas como material didáctico. El desarrollo de una iniciativa requerirá entonces un primer componente de sensibilización de los funcionarios de la municipalidad, el cual puede darse a través de un ciclo de charlas que busque crear conciencia sobre el papel de la gestión del conocimiento. En este proceso es necesario asegurar la participación de todos los funcionarios, cualquiera sea su cargo, y vincularlo con los objetivos estratégicos de la municipalidad.

Es vital trabajar con el equipo de serenazgo, y con los serenos en particular, la necesidad de ser rigurosos y exhaustivos en los detalles al completar los partes de intervención. Se deben preparar partes de intervención modelo con la información mínima que deben contener y el estilo de redacción profesional esperado del sereno. Se deben promover talleres para instruir al equipo de serenazgo en esta tarea y preparar videos con el contenido del taller que puedan estar disponibles en la intranet de la municipalidad para su consulta en cualquier ocasión.

El análisis comparado destaca la existencia de una cultura de participación ciudadana como pieza esencial para la resolución del problema de inseguridad, se orienta a brindar al ciudadano un único medio de interacción con las entidades oficiales. En el caso de la ciudad de Medellín se realiza mediante el número 123 de emergencias, el cual posteriormente alimenta a otros sistemas que también prestan asistencia en diferentes servicios a la comunidad (Amar, 2016).

Como resultado de las entrevistas con los funcionarios municipales se puede señalar que se identifica como muy positivo el fortalecimiento de la confianza, toda vez que esto incide en lograr una mayor participación de la ciudadanía. Este logro se consigue cuando el vecino interioriza que su denuncia será tomada en cuenta en alguna medida. La falta de confianza en el sistema se refleja al comparar la tasa de victimización que se recaba mediante encuestas aleatorias y las cifras oficiales de denuncias realizadas en las comisarías a cargo de la PNP. El subregistro de hechos delictivos refuerza la percepción de que en la actualidad existe una incertidumbre en la ciudadanía en cuanto a si el Estado responderá adecuadamente a sus requerimientos.

Para aclarar este panorama se puede señalar que la seguridad ciudadana en el ámbito urbano del Perú descansa sobre tres puntos de apoyo: la PNP, la gestión municipal y los vecinos. La participación y la capacitación de los vecinos como parte integrante de un plan de seguridad es una pieza esencial. Así se reconoce en el Plan de Seguridad Ciudadana de algunas municipalidades que incluyen dentro de sus objetivos estratégicos la promoción de la participación de los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación.



En la experiencia de Colombia destaca la organización por parte de la PNC de Escuelas de Convivencia y Seguridad. El objetivo de estas escuelas es «... instruir a las personas en el conocimiento y observancia de la seguridad participativa, mediante el desarrollo de comportamientos preventivos en la vida social, para convertirse en garantes de orden y convivencia comunitaria» (PNC, s. f., 6).

De esta iniciativa se rescatan los siguientes aprendizajes por parte de la ciudadanía:

- Participar en el diseño de actividades de control delincriminal.
- Identificar lugares, horas y *modus operandi* de la delincuencia.
- Construir a través de la acción pedagógica en comunidad una cultura de seguridad.
- Liderar programas de integración y desarrollo común.
- Rescatar los valores personales, ciudadanos y cívicos.
- Fortalecer los principios comunitarios sociales, de ciudad y de patria.
- Observar las normas de urbanidad y buenas costumbres.
- Respetar los símbolos patrios, las autoridades y las leyes.

Como parte de su estrategia para la implantación de una iniciativa de gestión del conocimiento en seguridad ciudadana las municipalidades deben organizar un programa formal de capacitación para los vecinos que permita, por una parte, acercar a la PNP y al serenazgo municipal a la ciudadanía y, por otra, difundir información sobre identificación y empoderamiento de líderes dentro de la comunidad que puedan a su vez:

- Difundir y replicar la información y la capacitación recibidas.
- Identificar las prácticas delincuenciales y los patrones de acción más frecuentes.
- Las herramientas de tecnología que la municipalidad ponga a disposición de los vecinos para monitoreo y reporte de infracciones y quejas.

En definitiva, el objetivo es convertir a los vecinos en agentes activos de la seguridad, multiplicando los ojos y los oídos del equipo de serenazgo.

#### 4. Pilar tecnología

La elaboración del reporte de incidencias que deben completar los serenos en cada intervención se realiza manualmente. La tecnología prevaleciente es lápiz y papel. El reporte se entrega a los supervisores al final de cada turno laboral para luego ser escaneado e ingresado en la base de datos e indexado al caso registrado en el CCO. La única herramienta tecnológica que utilizan los serenos en el desempeño de sus funciones es el radio.

Se recomienda desarrollar una aplicación (APP) que permita a los serenos completar sus reportes de intervención desde sus teléfonos móviles o tabletas electrónicas, facilitando, estandarizando y acelerando el registro. Se busca también promover una cultura más oral a la hora de completar los registros, en la que el tradicional reporte escrito pueda dar paso a un archivo de audio que recoja las incidencias, posibles testimonios de terceros y fotografías.

El parte de intervención es la base en la construcción del edificio del conocimiento en materia de seguridad ciudadana. El registro de los hechos reportados, su georreferenciación, la identificación de los vecinos afectados o víctimas y de los recursos movilizados es la piedra angular para la definición de estrategias en seguridad ciudadana y de estimación de recursos físicos, tecnológicos y humanos para ejecutar esa estrategia.

Cada intervención la clasifica el operador que recibe la llamada e, inmediatamente, abre un formulario para documentarla. Toda intervención necesariamente tiene que cerrarse con un parte que documente los detalles de lo sucedido, el sereno que actuó y las soluciones y coordinaciones realizadas en el caso reportado.

Para una correcta ejecución de esta primera fase es de importancia capital que la plataforma de apoyo del CCO esté integrada con otras herramientas. Por ejemplo, es necesario que la central de telefonía para llamadas de emergencia se integre sin problemas con el *software* de registro y manejo de incidencias. También debe integrarse con la base de datos de predios (catastro municipal) de la municipalidad; de esa manera una llamada recibida por la central de emergencias puede relacionarse fácil y rápidamente

con un predio específico y georreferenciado en un mapa con los datos del vecino propietario de dicho predio.

Sujeto a que la nueva plataforma para el manejo de incidencias se adapte, la manera tradicional de completar los partes de intervención (reporte escrito) puede sustituirse por una narración en un archivo de audio. Ese archivo deberá formar parte de la base de datos de la municipalidad y estar indexado a los datos específicos de la intervención realizada. Si algún procedimiento judicial requiriese copia de dicho parte, se podrá proporcionar una transcripción del audio y/o la grabación original. Sustituir los partes escritos por archivos de audio permitirá al serenazgo ganar eficiencia, al completar su reporte en menos tiempo, dar mayores detalles y transmitirlo en forma remota al CCO.

La utilización de herramientas tecnológicas para la gestión del conocimiento (medios) es un proceso gradual que debe buscar incorporar a nuevos actores vinculados al problema, por lo que es vital desarrollar un componente que prevea la integración futura con otras plataformas.

## **5. Pilar personas**

Se ha identificado una iniciativa para la formación de una Escuela de Serenazgo adscrita a la MSS. La propuesta busca impartir un sílabo básico a los candidatos a serenos que provea una formación en aspectos legales, técnicos municipales y de seguridad que complementen su educación, además de uniformar los conocimientos dentro de la municipalidad. Actualmente, el requisito mínimo para optar el puesto es haber completado el quinto año de educación secundaria.

En el programa de formación de los serenos es necesaria la inclusión de un módulo para caracterizar la labor del serenazgo como un trabajo de conocimiento. Inculcar en esta etapa la importancia del proyecto de gestión del conocimiento liderado por la GSC y crear y fomentar la cultura de compartir conocimiento, en especial aquel conocimiento propio del contexto en el que los serenos desarrollan su actividad. También conocer las herramientas de tecnología para codificar y transmitir la información relevante recabada en sus actividades de patrullaje y en las intervenciones

realizadas, e identificar las herramientas de tecnología a disposición de la municipalidad para acceder a la información y a las bases de datos que permiten conocer quién sabe qué cosa dentro de la organización.

Se ha sugerido el desarrollo de un programa de tutorías, uno de cuyos objetivos es la identificación de casos que, habiendo sido trabajados con éxito, puedan usarse como ejemplos de lecciones aprendidas. De preferencia, estos casos deben documentarse a través de medios audiovisuales en los que los protagonistas relaten las incidencias del hecho, las decisiones tomadas, los funcionarios involucrados y las lecciones más importantes que se derivan de este, qué se hizo bien y se debe replicar, o qué se hizo mal y se debe evitar, si se presentase una situación similar.

## **6. Pilar medición**

La municipalidad debe conducir sus propias evaluaciones sobre la percepción de inseguridad en su distrito, y comprender lo mejor posible las necesidades y las preferencias de los vecinos en el tema de seguridad ciudadana. El concepto de seguridad es amplio y, al asignar recursos, compiten diferentes usos que, por limitaciones de presupuesto, resultan excluyentes entre sí. Por ejemplo: patrullaje, tecnología, alumbrado público, recuperación de espacios públicos, infraestructura y promoción de actividades deportivas.

Los indicadores para monitorear el desempeño de un proyecto de gestión del conocimiento tienen que guardar relación con la etapa de madurez en la que se encuentra la iniciativa. Tratándose de un proyecto inicial, sobre el que no existen antecedentes similares en el sector público peruano, se recomienda comenzar con una óptica de análisis cualitativo que permita evaluar la aceptación del proyecto, los cambios esperados en el comportamiento de los agentes y la alineación con los objetivos estratégicos establecidos.

Una tarea necesaria en la seguridad ciudadana en el área metropolitana es generar estándares comunes para la medición del desempeño que faciliten las comparaciones, que permitan evaluar la utilización de recursos en diferentes distritos (comparables en tamaño, presupuesto y composición socioeconómica) para facilitar la evaluación de los resultados obtenidos

(*benchmarking*) y la difusión de las mejores prácticas entre municipalidades distritales.

Un aspecto que se ha descuidado en las encuestas sobre victimización que realizan organismos como el INEI, la PNP y las municipalidades es la cuantificación del impacto económico atribuible a los hechos delictivos. Al registrar la denuncia, o indagar si se fue víctima de un delito, no se pregunta la naturaleza de la pérdida ni su valor monetario aproximado. Medir con mayor precisión los costos que ocasiona la delincuencia hará más fácil justificar la asignación de recursos públicos para combatirla.

## 7. Vectores o supuestos de sostenibilidad

Los supuestos de sostenibilidad del presente modelo son dos:

- La necesaria coordinación interinstitucional de los actores vinculados a la solución del problema, los municipios locales, el municipio metropolitano, la PNP, el Poder Judicial y el Ministerio del Interior. Idealmente, las herramientas de gestión del conocimiento que se desarrollen deben prever la integración de la información de estos actores con el fin de articular funciones y acciones.
- La necesaria generación de confianza y legitimidad con relación a los clientes (vecinos en el caso de los gobiernos locales y ciudadanía en las instituciones de alcance nacional).

Ambos supuestos de sostenibilidad no se desarrollan en el presente estudio, sin embargo, se destaca su importancia para la solución del problema de seguridad ciudadana. El resumen conceptual del modelo propuesto se muestra en el cuadro 5.1.

EL MODELO PROPUESTO recoge y adapta las lecciones de la realidad nacional y de otras experiencias. Su desafío es ponerlo en práctica en los gobiernos locales del país.

Cuadro 5.1. *Modelo propuesto: resumen conceptual*

Fase	Liderazgo	Cultura	Tecnología	Personas	Medición
<b>Generación</b>	<p>Apoyo político y económico a la puesta en práctica de planes para la solución del problema. Escuelas de Seguridad Ciudadana para los vecinos.</p>	<p>Creación de un ambiente que promueva el intercambio de información entre los agentes vinculados a la prestación del servicio.</p>	<p>Uso de las TIC en apoyo de la captura de información.</p>	<p>Acciones a través de las cuales se inicia la captura de información que posteriormente se procesará y transmitirá.</p>	<p>Se adopta de forma progresiva, al principio a través de indicadores cualitativos para luego avanzar hacia indicadores cuantitativos. Se deben valorizar las pérdidas económicas asociadas a los hechos delictivos.</p>
<b>Codificación</b>			<p>Desarrollo de una plataforma para el registro, la indexación y la consolidación de las situaciones en las que se intervienga.</p>	<p>Documentación de lecturas aprendidas: historias escritas y videos.</p>	
<b>Difusión</b>	<p>Identificación de funcionarios del serenazgo con compromiso y alto potencial de desempeño.</p>	<p>El alcalde y su equipo gerencial tienen la tarea de promover una cultura interna favorable al intercambio de información. Esta es una actividad permanente.</p>	<p>Repositorio de lecturas aprendidas disponible vía web.</p>	<p>Escuela de Capacitación de Serenos.</p>	<p><i>Benchmarking</i> con otros distritos similares.</p>
<b>Uso</b>	<p>Asegurar que los objetivos de la iniciativa se conozcan y manejar apropiadamente las expectativas de los resultados en función de la etapa de madurez de esta.</p>		<p>Análisis de inteligencia a partir de la información sistematizada. Elaboración del mapa del delito.</p>	<p>Formulación de estrategias y asignación de recursos. Estrategias de capacitación y retención de personal clave.</p>	<p>Formulación de estrategias y asignación de recursos. Evaluación de la iniciativa y asignación de recursos para la gestión del conocimiento. En las etapas iniciales la identificación de experiencias exitosas contribuye a la aceptación, su difusión y apoyo.</p>

Elaboración propia.

# 6

---

## **La gestión del conocimiento aplicada a la seguridad ciudadana en la Municipalidad de Santiago de Surco**

El presente capítulo aplica el modelo propuesto al caso de Santiago de Surco. Se muestran sus costos y su rentabilidad y se formula una evaluación económica y un análisis de sensibilidad para identificar los pros y los contras de su aplicación en otros distritos del país.

### **1. Oportunidades para la introducción de mejoras**

#### **1.1. Intervención 1. Taller de formación de habilidades de liderazgo**

Para la implantación exitosa de una iniciativa de gestión del conocimiento es de importancia capital contar con actitudes y conductas de liderazgo entre aquellos funcionarios llamados a impulsar la iniciativa. Dentro de este grupo se identifica al equipo gerencial y de asesores de la municipalidad, en especial los de la GSC; y, en esta última, quienes desempeñan labores como supervisores y jefes de área en el equipo de serenazgo.

Se estima la participación de un total de 40 funcionarios en dos talleres. Este taller complementa el Programa de Tutorías que se detallará más adelante. El cuadro 6.1 muestra el contenido y el costo de la primera intervención.

Cuadro 6.1. *Intervención 1. Taller de formación de habilidades de liderazgo*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Consultor	Taller para el equipo gerencial de la municipalidad y para el equipo de jefes de área y supervisores de serenazgo	21	300	6,300
Servicio externo	Café (6)			1,500
<b>Total por taller</b>				<b>7,800</b>
<b>Total para dos talleres</b>				<b>15,600</b>

Nota: se estima la participación de 20 funcionarios por taller.

Fuente: Universidad de Lima.

## 1.2. Intervención 2. Elaboración de un plan de carrera para funcionarios del serenazgo con alto potencial de desempeño

El desarrollo de estrategias de capacitación y retención del personal adscrito a las funciones de serenazgo es de fundamental importancia para la implantación exitosa de una iniciativa de gestión del conocimiento. Como se ha indicado, buena parte del conocimiento que logran desarrollar los serenos en el desempeño de sus funciones es contextual. En otras palabras, depende de la ubicación geográfica específica en que cumplen sus labores de patrullaje y del conocimiento de los vecinos que habitan, trabajan y circulan por esa zona. Ese conocimiento toma tiempo en adquirirse y, por norma general, permanece en el ámbito del conocimiento tácito. Es muy difícil plasmarlo como conocimiento explícito, de manera que cuando el sereno deja la organización o es trasladado a ejercer sus funciones en otro vecindario ese conocimiento propio de una realidad específica se pierde.

Por esta razón, se considera que un plan de carrera para un grupo de serenos identificados en el programa de tutorías como con alto potencial de desempeño se desarrolle como parte integral de una iniciativa de gestión del conocimiento en la MSS.

Esta actividad debe ser liderada y ejecutada por la Gerencia de Recursos Humanos de la municipalidad con los recursos de personal y el presupuesto ya asignados al área, por tanto, para la cuantificación de costos y beneficios marginales de la iniciativa su costo es cero. El cuadro 6.2 muestra el contenido de la segunda intervención.



Cuadro 6.2. *Intervención 2. Elaboración de un plan de carrera para funcionarios de serenazgo con alto potencial de desempeño*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Gerencia de Recursos Humanos	Elaboración de un plan de formación y desarrollo para funcionarios seleccionados	90	Presupuesto del área	Sin costo adicional

Elaboración propia.

Estas dos primeras intervenciones responden a uno de los retos más grandes que enfrenta cualquier organización: extraer el conocimiento tácito que reside en sus trabajadores a nivel personal y colocarlo a disposición del resto de la institución. En el caso específico del servicio de serenazgo este reto se hace más importante, dado que existe un conocimiento práctico de la zona que es muy difícil de sistematizar.

Como señala en su entrevista el subgerente de Seguridad Ciudadana, un sereno sabe cuáles son los vehículos de los propietarios de la zona y puede con mayor facilidad identificar un vehículo sospechoso. En ese sentido, el modelo propone como forma de impartir, extraer y difundir conocimientos al interior de una municipalidad la creación de un programa de mentores (*mentoring*) dentro del cuerpo de serenazgo, de manera que se asigne a cada grupo de serenos un mentor.

La función del mentor es múltiple. Por una parte, sirve para evaluar de manera más estrecha el desempeño y el potencial del sereno, lo que puede ser útil para elaborar un plan de carrera y seleccionar a aquellos con capacidades e interés para asumir mayores funciones y responsabilidades al interior de la GSC. Por ejemplo, jefes de sector, operadores del CCO y, eventualmente, posiciones gerenciales dentro del municipio (liderazgo-difusión). Por otra parte, el programa de mentores también tiene como finalidad promover el intercambio de conocimientos entre mentor y alumno o tutelado (*mentee*). Como todo intercambio, tiene dos sentidos: por un lado, el mentor puede transmitir conocimientos y experiencias a su tutelado, convirtiéndose en un proceso de socialización en el sentido del término que le asignan Nonaka y Takeuchi (1995) en su modelo de transferencia de conocimientos; por otro lado, funciona también en sentido inverso al poder el mentor identificar en su tutelado conocimientos valiosos para el resto de

la organización y promover que ese conocimiento se recoja por algún medio apropiado (reportaje, conferencia, video, caso práctico escrito), convirtiéndolo en un conocimiento explícito, o fase de articulación según el modelo de Nonaka y Takeuchi (1995).

### 1.3. Intervención 3. Alianza estratégica con universidades

Como resultado del análisis de experiencias en otros países se ha identificado como buena práctica en el caso del manejo de la seguridad ciudadana en Medellín que la municipalidad, con el apoyo y el financiamiento de organismos multilaterales, lograra generar alianzas con universidades para analizar y entender el fenómeno de la delincuencia, su impacto económico y mecanismos de transmisión. Todo ello como forma de generar una mejor comprensión del problema e identificar alternativas para combatirlo.

Esta actividad de coordinación y de generación de alianzas se realiza con el personal y los recursos ya asignados a la MSS. Los estudios que identifiquen pueden financiarse con recursos de organismos de cooperación internacional. En consecuencia, se estima que el costo adicional (marginal) de esta actividad es cero.

La estrategia radica básicamente en que la universidad aporta el componente académico multidisciplinario, necesario para analizar una problemática social como la seguridad ciudadana, y la municipalidad brinda la información que tenga sistematizada para que sea procesada de forma independiente por la universidad. Los resultados de estas acciones constituirán finalmente insumos para la elaboración de políticas públicas, sustentando la actuación de los tomadores de decisiones. El cuadro 6.3 muestra el contenido de la tercera intervención.

Cuadro 6.3. *Intervención 3. Alianzas estratégicas con universidades*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
GSC	Generar convenios con universidades para realizar estudios y proyectos conjuntos	120	Presupuesto del área	Sin costo adicional

Elaboración propia.

#### 1.4. Intervención 4. Desarrollo de una aplicación móvil para formular los reportes de incidencia

Como resultado de las entrevistas y de las encuestas se ha evidenciado que la única herramienta tecnológica que utilizan los serenos para el desempeño de sus labores es la radio tetra. El reporte de incidencias que hacen los serenos se completa a lápiz y papel, y luego se compila, entrega y digitaliza. Este proceso puede y debe ser digitalizado desde su inicio mediante la estructura de telefonía móvil existente. El desarrollo de un aplicativo para telefonía móvil es un mecanismo eficiente para que los serenos realicen y completen sus reportes de intervención, los documenten con fotografías y/o archivos de audio, además de proveer su georreferenciación. El cuadro 6.4 muestra el contenido y el costo de la cuarta intervención.

Cuadro 6.4. *Intervención 4: estimación del costo para el desarrollo de una aplicación móvil para formular los reportes de incidencia*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Jefe del proyecto	Gestión del proyecto	60	4,800	16,364
Analista funcional	Diseño del aplicativo	15	4,000	3,409
	Elaboración de manuales	15	4,000	3,409
	Construcción de soluciones	30	4,000	6,818
Analista programador	Pruebas y certificación	15	4,000	3,409
	Capacitación	7	4,000	1,591
	Puesta en ejecución	5	4,000	1,136
<b>Total</b>				<b>36,136</b>

Elaboración propia.

#### 1.5. Intervención 5. Programa para documentación y gestión de incidencias

Actualmente, la GSC utiliza un *software* elaborado en España, llamado F-911, para el manejo de las incidencias reportadas al servicio de serenazgo de la municipalidad. Las entradas al sistema son dos: las llamadas telefónicas hechas al número de emergencia y directamente por parte de los serenos para documentar una actuación.

El programa empleado tiene muchas limitaciones para adecuarlo a nuevas necesidades, toda vez que la municipalidad no dispone de los códigos fuente que le permitan reescribir partes de este. Entre las principales

limitaciones está el no poder integrar las llamadas hechas a través del número de emergencias de la municipalidad (0-800), ni las comunicaciones realizadas mediante redes sociales o el número de WhatsApp de la municipalidad. Tampoco se pueden generar reportes estadísticos a partir de los datos almacenados ni georreferenciar las incidencias reportadas.

Para adecuar la plataforma existente se ha determinado la conveniencia de desarrollar una nueva plataforma que permita manejar mejor las incidencias reportadas por el servicio de serenazgo y evitar estas limitaciones. Existen capacidades y conocimiento al interior de la MSS que le permiten hacer un desarrollo local de este nuevo *software*. Se ha cuantificado los requerimientos de personal y la dedicación en tiempo necesaria para completarlo. El costo de desarrollarlo se ha estimado en S/ 100,455. El contenido y el detalle del costo se presentan en el cuadro 6.5.

Cuadro 6.5. *Intervención 5. Estimación del costo para el desarrollo de un programa para documentación y gestión de incidencias*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Jefe del proyecto	Gestión del proyecto	160	4,800	43,636
	Análisis del sistema	90	4,000	20,455
Analista funcional	Diseño del aplicativo	13	4,000	2,955
	Elaboración de manuales	15	4,000	3,409
	Construcción de soluciones	92	4,000	20,909
	Pruebas y certificación	31	4,000	7,045
Analista programador	Capacitación	7	4,000	1,591
	Puesta en ejecución	2	4,000	455
<b>Total</b>				<b>100,455</b>

Fuente: Gerencia de Tecnología de la Información, MSS.

## 1.6. Intervención 6. Desarrollo de un repositorio para el almacenamiento y la difusión de lecciones aprendidas

Una herramienta fundamental para difundir al interior de la municipalidad el conocimiento del personal operativo que realiza las tareas de serenazgo es poder documentarlo de manera explícita. La creación de una plataforma en línea que sirva para almacenar documentos escritos o audiovisuales sobre los casos para utilizarlos como ejemplos de situaciones bien manejadas, o

de situaciones que debieron manejarse de forma diferente, es una herramienta para poner el conocimiento a disposición de otros. Esta plataforma es también un mecanismo para identificar al interior de la municipalidad dónde reside el conocimiento y quién lo posee. Tiene que responder a la pregunta: ¿Quién sabe qué cosa? El contenido y el costo de esta intervención se muestran en el cuadro 6.6.

Cuadro 6.6. *Intervención 6. Estimación del costo para el desarrollo de un repositorio*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Jefe del proyecto	Gestión del proyecto	90	4,800	24,545
	Análisis del sistema	30	4,000	6,818
Analista funcional	Diseño del aplicativo	15	4,000	3,409
	Elaboración de manuales	15	4,000	3,409
	Construcción de soluciones	60	4,000	13,636
Analista programador	Pruebas y certificación	20	4,000	4,545
	Capacitación	7	4,000	1,591
	Puesta en ejecución	7	4,000	1,591
<b>Total</b>				<b>59,545</b>

Elaboración propia.

## 1.7. Intervención 7. Programa de formación de serenos: Escuela de Serenos

Como resultado de las investigaciones realizadas, tanto de la teoría como de las entrevistas y las encuestas aplicadas, es evidente la necesidad de capacitar a los miembros del serenazgo para las funciones que realizan. Hoy en día la capacitación que reciben resulta insuficiente y carece de estandarización.

La situación de la MSS no es diferente de la de otras municipalidades distritales en el área metropolitana de Lima, donde también existen iniciativas para la formación de escuelas de serenazgo. Así, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha iniciado las actividades de su Escuela Metropolitana de Serenos, la cual se ha diseñado para proveer capacitación a su propio equipo de serenazgo y también a serenos provenientes de las municipalidades distritales.

Se ha tenido la oportunidad de revisar un proyecto para la formación de un centro de capacitación para serenos en la MSS. La capacidad del centro

permite formar 600 alumnos repartidos en diez módulos cada año. Resulta claro que para una de las municipalidades mayores de Lima que cuenta con un equipo de 856 serenos el centro propuesto está sobredimensionado.

El presupuesto de operación de este centro de formación se ha estimado en S/ 300,000 al año. Lo que implica un costo de formación de 500 soles por alumno. El objetivo para la MSS sería formar o reentrenar en nuevas técnicas y conocimientos a la totalidad de su personal de serenazgo en un periodo de seis años; es decir, tendría que enviar al centro de capacitación 143 serenos cada año. El costo asociado a esta actividad es de S/ 71,500 anuales, como se indica en el cuadro 6.7.

Cuadro 6.7. *Intervención 7. Programa de formación de serenos*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Escuela Metropolitana de Serenos	Capacitación del equipo de serenazgo	143	500	71,500

Fuente: Proyecto de Centro de Capacitación de la MSS.

### **1.8. Intervención 8. Identificación y documentación de lecciones aprendidas**

El programa de tutoría propuesto y la capacitación de los serenos es la fuente de información para identificar casos emblemáticos de éxito o de oportunidades de mejora que puedan documentarse (de forma escrita o audiovisual) para pasar a formar parte de un repositorio disponible en línea que sirva como banco de información y formación para el equipo de serenazgo.

Esta es una actividad que se lleva a cabo con el equipo existente. El único recurso adicional que se estima necesario es una persona con experiencia en comunicaciones para la producción de audiovisuales y redacción de casos. El costo anual de esta actividad se ha estimado en S/ 60,000, como se indica en el cuadro 6.8.

Cuadro 6.8. *Intervención 8. Elaboración de casos de lecciones aprendidas*

Recurso	Tarea	Remuneración mensual (soles)	Costo anual (soles)
Ejecutivo de comunicaciones	Redacción de casos y producción de audiovisuales de lecciones aprendidas	4,000	60,000

Elaboración propia.

### 1.9. Intervención 9. Consultoría para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la etapa II

Los indicadores de desempeño para un proyecto de gestión del conocimiento guardan correspondencia con la etapa de madurez en la que se encuentre este. En una etapa inicial, los indicadores son de naturaleza cualitativa, enfocados esencialmente en medir el grado de compromiso con el proyecto y la satisfacción general. En la medida que el proyecto entra en etapas posteriores se hace necesario diseñar nuevos instrumentos para analizar en qué medida la iniciativa sirve a los objetivos estratégicos de la municipalidad y si en efecto se está generando valor público para los vecinos del distrito. Para este propósito, esta intervención necesitará el apoyo de consultores con experiencia en gestión del conocimiento para el diseño de nuevos indicadores para la segunda y la tercera etapa del proyecto (cuadro 6.9).

Cuadro 6.9. *Intervención 9. Consultoría para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la etapa II*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Consultor	Consultoría para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la etapa II	60	300	18,000

Elaboración propia.

### 1.10. Intervención 10. Encuestas periódicas para medir la satisfacción y el compromiso con la iniciativa

Para evaluar en una primera etapa la aceptación, el avance y el valor del proyecto de gestión del conocimiento en seguridad ciudadana se precisa de una evaluación principalmente cualitativa. El universo a encuestar se encuentra al interior de la municipalidad, se trata de una población relativamente pequeña. Se considera que esta medición se puede realizar

internamente, luego del diseño del cuestionario y la determinación del tamaño de la muestra. Esta tarea no demandará gastos adicionales a los gastos ordinarios ya incluidos en la ejecución presupuestaria de la municipalidad, por lo que el costo adicional es igual a cero (cuadro 6.10).

Cuadro 6.10. *Intervención 10. Encuestas periódicas para medir la satisfacción y el compromiso*

Recurso	Tarea	Tiempo de ejecución (horas)	Costo del recurso (soles/hora)	Costo de la tarea (soles)
Gerencia de Planeación y Presupuesto	Encuestas periódicas para medir la satisfacción y el compromiso con la iniciativa de gestión del conocimiento	Continuo	Presupuesto del área	Sin costo adicional

Elaboración propia.

Si agregamos todos los componentes, el costo total estimado de aplicación del modelo en la MSS sería de S/ 361,236 (cuadro 6.11).

## 2. Evaluación social de la iniciativa

Para la evaluación de los beneficios y la rentabilidad social asociados a las mejoras propuestas se seguirá la metodología aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para proyectos de inversión pública (PIP) de servicios de seguridad ciudadana, de acuerdo con los lineamientos para la elaboración de estudios de preinversión<sup>43</sup>.

De estos lineamientos se desprende que un PIP en seguridad ciudadana puede utilizar recursos públicos para infraestructura y mobiliario, equipamiento, unidades móviles para vigilancia, materiales y accesorios de seguridad, entrenamiento y capacitación del personal y capacidades de gestión institucional en materia de seguridad ciudadana.

Las oportunidades de mejora identificadas en el presente capítulo para una iniciativa de gestión del conocimiento se ajustan a los dos últimos usos previstos para los recursos en un PIP de seguridad ciudadana: capacitación de personal e incremento de las capacidades de gestión.

43. Resolución Directoral 001-2014-EF/63.01 del MEF.



Cuadro 6.11. Modelo propuesto: costo de aplicación en la MSS

Pilar	Oportunidad de mejora	Unidad responsable	Acciones	Plazo (días)	Costo estimado (soles)
Liderazgo	1	Subgerencia de Gestión del Talento Humano	Taller de formación de habilidades de liderazgo	15	15,600
	2	Subgerencia de Gestión del Talento Humano	Elaboración de un plan de carrera para funcionarios de serenazgo con alto potencial de desempeño	90	0
	3	Gerencia de Seguridad Ciudadana	Alianza estratégica con universidades	120	0
Tecnología	4	Gerencia de Tecnología de la Información	Desarrollo de una aplicación móvil para formular los reportes de incidencia	60	36,136
	5	Gerencia de Tecnología de la Información	Desarrollo de la nueva plataforma ( <i>software</i> ) para la gestión de incidencias	160	100,455
	6	Gerencia de Tecnología de la Información	Desarrollo de un repositorio para el almacenamiento y la difusión de lecciones aprendidas	90	59,545
Procesos / Personas	7	Gerencia de Seguridad Ciudadana	Programa de formación de serenos: Escuela de Serenos	Continuo	71,500
	8	Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional	Identificación y documentación de lecciones aprendidas	Continuo	60,000
Medición	9	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	Consultoría para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la etapa II	12 meses	18,000
	10	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	Encuestas periódicas para medir la satisfacción y el compromiso con la iniciativa	Trimestral	0
<b>Total</b>					<b>361,236</b>

Elaboración propia.

Los lineamientos señalan que los indicadores que resultan más apropiados para el planteamiento de un proyecto en materia de seguridad ciudadana son: victimización, tasa de homicidios, percepción de inseguridad y confianza en las instituciones encargadas de la seguridad.

Tratándose de una iniciativa orientada a fortalecer la capacidad de gestión institucional de la MSS en el área de seguridad ciudadana se puede afirmar que la población beneficiada por esta propuesta son los residentes en el distrito y también aquellos que temporalmente laboran en él y lo visitan. En el año 2016 los residentes registrados eran 489,317, por lo que la población que se beneficiaría con la aplicación de una iniciativa de gestión del conocimiento en el distrito sería como mínimo el 100% de ese universo.

¿Cuáles son los beneficios que obtiene la población de una mayor seguridad ciudadana? Son numerosos y difíciles de cuantificar. No obstante, la metodología utilizada por el MEF propone como beneficio social del proyecto la cuantificación de los costos evitados como producto de la reducción de las tasas de victimización y como resultado de una mayor inversión en seguridad ciudadana.

Los costos evitados son aquellos que se ahorran los residentes del distrito al estar mejor protegidos de ser víctimas de actos delincuenciales. Entre estos se puede mencionar el valor de las pérdidas en bienes, los gastos de trámites para denunciar los delitos, los ingresos dejados de percibir por incapacidad, temporal o definitiva, los gastos de trámites para reponer documentos personales o bancarios perdidos, incluido el tiempo utilizado en dichos trámites, y los costos de seguridad privada en que se incurre para prevenir ser víctimas de nuevos delitos.

Desde el punto de vista del Estado, que tiene la obligación de hacer cumplir la ley y sancionar las faltas, se evitan costos administrativos como los asociados a la investigación de los delitos, los costos judiciales para la imputación de cargos y sanciones y los costos de reclusión y custodia en centros penitenciarios.

Es importante indicar que para cuantificar los beneficios de este proyecto de gestión del conocimiento en la MSS se ha realizado una simplificación.

Dada la carencia de datos y de estudios sobre el impacto económico que genera la delincuencia en el área metropolitana de Lima, solo se cuantificarán las pérdidas asociadas a los robos ocurridos dentro del distrito y los ahorros (costos evitados) que podrían conseguirse si se lograra reducir la tasa de robos por habitante como resultado de una mejor gestión institucional impulsada por el proyecto, y el costo del tiempo que deben utilizar las víctimas de estos robos para realizar las denuncias correspondientes, efectuar trámites o reponer los bienes sustraídos. En consecuencia, aunque no se han cuantificado, los beneficios de este proyecto son superiores a los montos presentados.

La población de la MSS ha crecido a una tasa anual del 1.35% en los últimos cinco años (cuadro 6.12). Se asume que el crecimiento de la población para el periodo de evaluación de la presente iniciativa mantendrá igual tasa de crecimiento.

Cuadro 6.12. *Santiago de Surco: población residente, 2010-2014*

<b>Rubro</b> \ <b>Año</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Habitantes	463,793	474,116	484,669	495,457	489,317
Tasa de crecimiento anual 2010-2014 (%)	1.35				

Fuente: Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2016 (MMS, 2016) y estimaciones del INEI.

No obstante, la población más claramente expuesta a ser víctima de actos delictivos son los hombres y las mujeres mayores de 15 años. El índice de victimización que calculan instituciones como el INEI y las propias municipalidades se basa en una muestra de personas mayores de 15 años. Por esa razón, para calcular el número de potenciales víctimas en la MSS esa será la población objetivo.

La MSS realiza sus propias encuestas para medir los niveles de inseguridad en el municipio. Se debe indicar que los niveles de victimización encontrados son bastante menores que el promedio nacional urbano (cuadro 6.13) y que el de las ciudades con más de 20,000 habitantes. De manera que este distrito está entre los más seguros del área metropolitana de Lima, lo que sin duda es en buena medida producto de la organización y el desempeño de su servicio de serenazgo.

Cuadro 6.13. *Perú: índices de victimización nacional urbano promedio de ciudades con más de 20,000 habitantes y del distrito de Santiago de Surco, 2016*

	Promedio nacional urbano	Ciudades de más de 20,000 habitantes	Surco (marzo, 2016)	Surco (julio, 2016)
Índice de victimización (%)	26.4	34.8	19.1	26.7

Fuente: INEI y Plan de Seguridad Ciudadana 2016 (MSS, 2016).

Para aproximarse a una cuantificación de los beneficios sociales de esta iniciativa se parte del número de robos en diferentes modalidades que ha registrado la MSS (cuadro 6.14).

Cuadro 6.14. *Santiago de Surco: incidencias delictivas anuales, 2013-2015*

Incidencias	2013	2014	2015	Promedio 2013-2015
Robos a personas	562	697	774	678
Robos a domicilios	364	472	326	387
Robos a establecimientos	56	123	62	80
Robos de autopartes	139	190	164	164
Robos de vehículos	144	166	120	143
<b>Total</b>	<b>1,265</b>	<b>1,648</b>	<b>1,446</b>	<b>1,452</b>
<b>Tasa anual de robos por cada 100,000 habitantes</b>	<b>255</b>	<b>337</b>	<b>292</b>	<b>295</b>

Fuente: MSS.

Mujica, Zevallos, López & Prado (2015) señalan en su análisis de Lima Metropolitana que la tasa de hurtos por cada 100,000 habitantes, según cifras del INEI, fue de 384, mientras que la de robos alcanzó los 403 por cada 100,000 habitantes. Las cifras que reportan los registros de la MSS guardan cierta similitud en su orden de magnitud, no obstante son algo mejores que las cifras nacionales.

Las cifras que se muestran en el cuadro comentado tienen un problema importante de subregistro, ya que no toda la población víctima de un hecho delictivo lo denuncia, lo que obedece a diversas razones. Las cifras nacionales que recoge el INEI a través de sus encuestas sobre seguridad ciudadana indican que los hechos delictivos reales pueden ser entre 8 y 9 veces lo que reportan las cifras de denuncias de organismos oficiales. La MSS también recoge evidencia en sus encuestas sobre la magnitud del subregistro de hechos delictivos en el distrito, aunque esta es bastante

menor que las cifras nacionales del INEI (cuadro 6.15): las cifras de robos registradas en Surco son previsiblemente, en función de los datos conocidos, por lo menos el doble de lo que los registros recogen.

Cuadro 6.15. *Perú: subregistro de hechos delictivos nacional urbano, de ciudades y del distrito de Santiago de Surco, 2016*

	Promedio nacional urbano	Ciudades de más de 20,000 habitantes	Surco (marzo, 2016)	Surco (julio, 2016)
Porcentaje de víctimas que denunciaron el hecho delictivo	12.0	11.4	55.7	44.3

Fuente: INEI y Plan de Seguridad Ciudadana 2016 (MSS, 2016).

Para proyectar el total anual de robos en el distrito para los próximos cinco años, en un escenario sin intervención, se parte de una cifra de 295 robos por cada 100,000 habitantes, la cual se modificará en una proporción de 2:1 para reflejar el problema de subregistro mencionado y se mantendrá constante en el tiempo. Los resultados indican entre 3,046 y 3,213 robos por año (cuadro 6.16).

Cuadro 6.16. *Santiago de Surco: población y robos proyectados, 2018-2022*

Rubro \ Año	2018	2019	2020	2021	2022
Habitantes	516,246	523,206	530,261	537,410	544,656
Tasa de crecimiento de la población, promedio 2017-2022 (%)			1.35		
Tasa de robos por 100,000 habitantes	590	590	590	590	590
<b>Total anual de robos proyectado</b>	<b>3,046</b>	<b>3,087</b>	<b>3,129</b>	<b>3,171</b>	<b>3,213</b>

Elaboración propia.

El trabajo de Mujica *et al.* (2015) presenta una medición del impacto económico que los robos y los hurtos tienen sobre el patrimonio de las víctimas en Lima Metropolitana. Los autores estiman que un hurto común genera una pérdida económica para las víctimas en un rango entre S/ 200 y S/ 580.

Con estos dos parámetros se puede estimar que las pérdidas económicas anuales en Santiago de Surco atribuibles solamente a los robos en sus diferentes modalidades en 2018 oscilarán entre un poco más de S/ 600,000

y S/ 1.7 millones por año, y seguirán aumentando en los años siguientes (cuadro 6.17).

Cuadro 6.17. *Santiago de Surco: estimación de pérdidas económicas sin proyecto, 2018-2022*

Rubro	Año	2018	2019	2020	2021	2022
Habitantes		516,246	523,206	530,261	537,410	544,656
Total anual de robos		3,046	3,087	3,129	3,171	3,213
Valoración mínima por robo (S/)		200	200	200	200	200
Valoración máxima por robo (S/)		580	580	580	580	580
<b>Pérdida económica mínima (S/)</b>		<b>609,170</b>	<b>617,383</b>	<b>625,708</b>	<b>634,144</b>	<b>642,694</b>
<b>Pérdida económica máxima (S/)</b>		<b>1,766,593</b>	<b>1,790,412</b>	<b>1,814,552</b>	<b>1,839,018</b>	<b>1,863,814</b>

Elaboración propia.

El objetivo del proyecto de mejora institucional y de gestión del conocimiento es lograr una reducción del 5% interanual en el número de robos por cada 100,000 habitantes. Con la aplicación de una iniciativa en materia de gestión del conocimiento se lograría progresivamente una reducción de ese nivel, lo que disminuiría el impacto económico de estos hechos. Así se muestra en el escenario con proyecto (cuadro 6.18).

Cuadro 6.18. *Santiago de Surco: estimación de pérdidas económicas con proyecto, 2018-2022*

Rubro	Año	2018	2019	2020	2021	2022
Habitantes		516,246	523,206	530,261	537,410	544,560
Total anual de robos proyectado		2,889	2,782	2,678	2,579	2,483
Valoración mínima por robo (S/)		200	200	200	200	200
Valoración máxima por robo (S/)		580	580	580	580	580
<b>Pérdida económica mínima (S/)</b>		<b>577,860</b>	<b>556,369</b>	<b>535,677</b>	<b>515,755</b>	<b>496,573</b>
<b>Pérdida económica máxima (S/)</b>		<b>1,675,795</b>	<b>1,613,470</b>	<b>1,553,464</b>	<b>1,495,689</b>	<b>1,440,062</b>

Elaboración propia.

La diferencia de pérdidas económicas entre un escenario sin intervención y otro donde se implementa una mejora institucional para el manejo de la información y el conocimiento en seguridad ciudadana proporciona el ahorro (costos evitados) que se puede alcanzar con el despliegue de la iniciativa. En el cuadro 6.19 se muestran los flujos de ahorro en pérdidas por robos estimados en sus valores mínimos, máximos y promedio.

Cuadro 6.19. *Santiago de Surco: Santiago de Surco: estimación de ahorro por la ejecución del proyecto, 2018-2022 (S/)*

Rubro	Año	2018	2019	2020	2021	2022
Ahorro mínimo		31,310	61,014	90,031	118,389	146,121
Ahorro máximo		90,798	176,942	261,089	343,330	423,751
Ahorro promedio		61,054	118,978	175,560	230,859	284,936

Elaboración propia.

Para estimar el costo del tiempo que las víctimas requieren para realizar denuncias, trámites relacionados con el robo o reponer lo robado se partirá del valor social del tiempo aprobado por el MEF. Para el caso específico de los viajes en transporte público que se realizan en Lima Metropolitana el valor asociado se ha determinado en S/ 6.5 por hora por persona. Se asume que en promedio una persona que ha sido víctima de un robo debe emplear tres horas de su tiempo para los propósitos mencionados. El cuadro 6.20 muestra la cuantificación económica de este tiempo considerando el número de robos proyectados en el distrito.

Cuadro 6.20. *Santiago de Surco: valoración económica del tiempo perdido por las víctimas de actos delictivos, 2018-2022*

Rubro	Año	2018	2019	2020	2021	2022
Robos proyectados sin proyecto		3,046	3,087	3,129	3,171	3,213
Robos proyectados con proyecto		2,889	2,782	2,678	2,579	2,483
Reducción de robos		157	305	450	592	731
Valor social del tiempo (soles/hora)		6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Tiempo promedio en trámites (horas)		3	3	3	3	3
<b>Costo del tiempo perdido (S/)</b>		<b>3,053</b>	<b>5,949</b>	<b>8,778</b>	<b>11,543</b>	<b>14,247</b>

Elaboración propia.

Finalmente, se puede proceder a calcular el beneficio neto del proyecto de introducción de un conjunto de herramientas que den inicio a la gestión del conocimiento en el área de seguridad ciudadana en la MSS. Para medir los costos evitados por pérdidas asociadas a la inseguridad se utilizará el ahorro promedio estimado atribuible a la disminución en la tasa de robos por cada 100,000 habitantes. Para el cálculo del valor actual neto (VAN) (cuadro 6.21), la tasa interna de retorno (TIR) para los flujos sociales será la recomendada por la metodología del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para este tipo de proyecto: el 9% para flujos económicos de

valor constante. El horizonte de evaluación será de cinco años, consistente con lo recomendado por esta metodología.

Cuadro 6.21. *Modelo propuesto: evaluación social, 2017-2022*

Rubro	Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Costos evitados (S/)			64,107	124,927	184,338	242,402	299.183
Costos iniciales estimados (S/)		-361,236	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Costo de capacitación anual (S/)			-71,500	-71,500	-71,500	-71,500	-71,500
<b>Flujo neto (S/)</b>		<b>-361,236</b>	<b>-7,393</b>	<b>53,427</b>	<b>112,838</b>	<b>170,902</b>	<b>227,683</b>
<b>VAN al 9% (S/)</b>		<b>33,131</b>					
<b>TIR (%)</b>		<b>11.40</b>					

Elaboración propia.

Como se observa, los beneficios sociales de la iniciativa presentada superan, en valores actuales, los costos de introducir las mejoras necesarias para su implementación. El VAN calculado a una tasa del 9% es de S/ 33,131. La TIR es del 11.4%.

El proyecto de gestión del conocimiento presentado para la MSS sería viable siguiendo los parámetros de evaluación del SNIP. No obstante, como ya se mencionó, los beneficios de un proyecto de esta naturaleza están subestimados por limitaciones de información, de manera que el retorno para la sociedad de los costos incurridos supera la TIR señalada.

### 3. Análisis de sensibilidad

Se ha analizado la sensibilidad en el beneficio del proyecto, medido a través de su TIR, mediante la evaluación de dos variables que lo impactan en direcciones contrarias.

Por una parte, se ha estimado el cambio en la TIR al incrementarse o decrecer la tasa de robos por cada 100,000 habitantes. El caso base se evaluó sobre una reducción del 5% en la tasa de robos (560 robos por cada 100,000 habitantes en el primer año del proyecto). Se puede observar que el proyecto es altamente sensible a los cambios en esta tasa pues cada punto porcentual de reducción en la tasa de robos tiene el efecto de casi duplicar la TIR del proyecto, como se aprecia en el cuadro 6.21.



Por otro lado, se evaluó la sensibilidad del proyecto a variaciones en su costo de inversión inicial. El escenario base tiene una variación del 0%. Como se observa, al ser la tasa de descuento social aprobada por el MEF para este tipo de proyectos del 9% y la TIR estimada para el escenario base del 11.4%, el proyecto se encuentra en una situación límite con respecto a los costos que puede absorber. Un incremento en los costos relativamente pequeño, de un 10%, coloca al proyecto por debajo (8.8%) de la tasa de rentabilidad mínima requerida (cuadro 6.22). Por esta razón, se recomienda extremar el cuidado en la elaboración del presupuesto para esta iniciativa.

Cuadro 6.22. *Modelo propuesto: análisis de sensibilidad*

Incremento en costos	Tasa de robos por cada 100,000 habitantes					
	11.4	566	560	554	548	542
0.0	1.6	11.4	19.8	27.2	33.9	
5.0	0.4	10.1	18.3	25.5	32.0	
10.0	-0.7	8.8	16.8	23.9	30.3	
15.0	-1.7	7.6	15.4	22.4	28.6	
20.0	-2.7	6.4	14.2	20.9	27.0	
25.0	-3.6	5.4	12.9	19.6	25.6	
30.0	-4.5	4.3	11.8	18.3	24.2	

Elaboración propia.

Como segundo escenario de sensibilidad se calcula el cambio que se opera en la TIR del proyecto frente a modificaciones en el valor económico asignado a la pérdida promedio por cada robo. Como se observa, la rentabilidad social del proyecto sube rápidamente con los incrementos en la valoración de lo robado. Si la pérdida promedio alcanza los S/ 500, la TIR del proyecto más que duplica su valor en el escenario base (cuadro 6.23).

Cuadro 6.23. *Modelo propuesto: sensibilidad a la pérdida económica promedio*

Pérdida (S/)	390	500	600	700	800	900
TIR (%)	11.4	23.4	32.8	41.4	49.4	56.8

Elaboración propia.

EN SUMA, LA EVALUACIÓN social del modelo propuesto para la MSS demuestra su viabilidad para ser replicado en otros distritos del país.

# Conclusiones y recomendaciones

---

Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se llegó y se formulan las recomendaciones que se desprenden de estas.

## 1. Conclusiones

En el presente estudio se diseñó un modelo para fortalecer la gestión institucional de los gobiernos municipales del Perú en el campo de la seguridad ciudadana utilizando las herramientas teóricas que aporta la gestión del conocimiento.

El modelo se estructuró sobre dos columnas. La primera fue el modelo teórico de gestión del conocimiento recomendado, que consta de cinco pilares: liderazgo, cultura, tecnología, personas y medición. La segunda se refiere a las actividades que integran las fases del ciclo del conocimiento: generación, indexación, difusión y uso.

Estas dos columnas soportan las funciones asignadas a los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana. Se identificaron dos vectores o supuestos de sostenibilidad del modelo: la articulación interinstitucional de los actores vinculados a la solución del problema y la generación de confianza y legitimidad entre la ciudadanía.

Se analizó la prestación del servicio de seguridad ciudadana que realiza la MSS específicamente desde la perspectiva de las actividades que despliega su servicio de serenazgo, lo que llevó a cinco conclusiones:

- La primera es que existe un ambiente favorable dentro de la MSS para el intercambio de información, experiencias y conocimientos y, por tanto, para implantar un modelo como el que se describe en el presente trabajo. Las entrevistas y las encuestas aplicadas sugieren que los pilares liderazgo, cultura, tecnología y personas/procesos, si bien deben ser fortalecidos, son propicios para la gestación del proyecto. El pilar medición es completamente novedoso y requerirá apoyo externo para su desarrollo.
- La segunda es que los funcionarios en posiciones gerenciales y de supervisión en la GSC promueven el intercambio de información, experiencias y conocimientos entre los miembros de su respectiva área. Esto constituye una fortaleza para el desarrollo del componente liderazgo, según lo indicado en el modelo teórico de gestión del conocimiento.
- La tercera es que existen procedimientos formales ya establecidos y documentados que regulan las actividades y actuaciones del personal de serenazgo. Esto constituye una fortaleza para el desarrollo del componente procesos, según lo indicado en el modelo teórico de gestión del conocimiento.
- La cuarta es que el personal de serenazgo recibe una capacitación básica, la cual es insuficiente para las tareas que requerirían el uso de herramientas propias de la gestión del conocimiento.
- La quinta es que la MSS cuenta con recursos presupuestales para la implementación de herramientas propias de la gestión del conocimiento, por ejemplo en cuanto las TIC, pues anteriormente ha realizado significativas inversiones para la instalación de cámaras de vigilancia y centros de control en diferentes puntos del distrito, lo que contribuye a la fase de generación y se constituye como parte de la base del modelo de gestión del conocimiento, por lo cual es posible reorientar las inversiones.

Por otro lado, se analizó el manejo de datos, información y conocimiento en materia de seguridad ciudadana al interior de la MSS, estableciéndose cuatro conclusiones principales:

- La primera es que la unidad que analiza la información de los hechos delictivos debe ser fortalecida en recursos humanos y tecnológicos, con el fin de producir inteligencia oportuna y de mejor calidad. La consolidación y el procesamiento de los datos provenientes de las intervenciones del personal de serenazgo se efectúan con el apoyo de un *software* que tiene muchas limitaciones para su modificación e integración con otras aplicaciones que mejoren la cantidad y la calidad de la información. Esto impacta directamente sobre la fase de utilización del conocimiento dentro del ciclo.
- La segunda es que el proceso de generación de datos e información para la toma de decisiones en seguridad ciudadana se realiza de una manera rudimentaria (lápiz y papel) y poco eficiente (no se reporta directamente a un sistema sino a través de un intermediario), con riesgo de pérdidas y retrasos en la disponibilidad de dicha información. Exceptuando la utilización de radios tetra, los serenos carecen de las herramientas tecnológicas adecuadas para poder iniciar y completar los reportes de intervención, principal medio de formalización de los hechos asociados a la seguridad ciudadana en el distrito. Esto constituye una debilidad ya que son ellos los principales generadores de información dentro de la fase de generación del ciclo del conocimiento.
- La tercera es que la información sobre los incidentes de seguridad ciudadana (reportes que se precisan para la toma de decisiones y la asignación de los recursos humanos y materiales para las labores) se reprocesa en aplicaciones *stand alone*, lo cual representa un alto riesgo de pérdida de información, facilita los errores en la manipulación de los datos y se convierte en una pérdida de eficiencia en su procesamiento. Esto afecta la fase de difusión del ciclo del conocimiento y es una clara debilidad del componente tecnológico.
- La cuarta es que no existen acuerdos o protocolos para el intercambio de datos e información con otras instituciones dentro del Estado (PNP, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.) que tienen también un mandato para proveer servicios de seguridad ciudadana; si bien

este aspecto no es parte del modelo de gestión del conocimiento de un gobierno local, es un vector que afecta el manejo idóneo del problema de la seguridad ciudadana.

Por último, como resultado de la aplicación del modelo en la MSS se han identificado un conjunto de acciones que la entidad podría realizar para mejorar su manejo de la información y la generación, la difusión y el uso del conocimiento a partir de esta; de lo que se desprenden tres conclusiones más:

- La primera es que varias de las actividades que puede desarrollar la MSS para poner en práctica una iniciativa de gestión del conocimiento que posee en materia de seguridad ciudadana se pueden realizar con los recursos presupuestales que ya se asignan a la municipalidad, por tanto, el costo incremental (marginal) de varias mejoras es cero.
- La segunda es que algunas de las herramientas de tecnología que necesita la municipalidad las puede desarrollar internamente con el equipo de la Gerencia de Tecnología de la Información, a un costo relativamente bajo.
- La tercera es el análisis costo-beneficio de la iniciativa presentada en este trabajo, que muestra que, a pesar de estar subestimados los beneficios sociales por limitaciones para su cuantificación, la viabilidad económica y social del proyecto basada en costos evitados (beneficios sociales del proyecto) como resultado de menores tasas de delito pueden rápidamente superar los costos incurridos para alcanzar esa reducción; de manera que el proyecto de mejora institucional descrito es socialmente rentable.

## 2. Recomendaciones

El problema de la seguridad ciudadana en el Perú atañe a varios actores dentro de la estructura del Estado, lo que hace recomendable contar con protocolos de cooperación interinstitucional para la ejecución de estrategias y para el intercambio de información. Para este propósito, el fortalecimiento de la capacitación y la gestión institucional de estos actores es pieza

esencial para generar el valor público que la ciudadanía espera en materia de seguridad.

La MSS es una entidad moderna, bien dotada de recursos financieros, tecnológicos y humanos, estos últimos comprometidos con una provisión eficiente de servicios para los ciudadanos. Por esta razón, es un caso idóneo para la puesta en práctica de nuevas y modernas herramientas gerenciales que le permitan generar valor público. Se recomienda dar inicio a un programa de mejora institucional para incorporar las herramientas y los conceptos de la gestión del conocimiento, implementando las oportunidades de mejora identificadas en la MSS. También se recomienda priorizar el desarrollo de las herramientas de apoyo tecnológico, las cuales incidirán en las fases de generación, codificación, difusión y uso del conocimiento al interior de la organización. La puesta en marcha de estas herramientas debe considerar la posibilidad de una futura integración con los sistemas informáticos que usen otros actores vinculados a la aplicación de acciones de seguridad ciudadana.

Es recomendable que las municipalidades distritales de Lima mejoren su coordinación interinstitucional con varios estamentos claves:

- Con la Municipalidad Metropolitana para el fortalecimiento de la Escuela Metropolitana de Serenos como alternativa para la capacitación de su personal operativo, evitando la duplicidad de funciones para el mismo propósito entre municipalidades.
- Con el Ministerio del Interior para la creación de protocolos de intercambio de datos e información entre la PNP y las municipalidades (distritales y metropolitana), con el fin de crear bases de datos de uso común para el registro de hechos delictivos.
- Con la academia, para la realización de investigaciones complementarias que promuevan el fortalecimiento de políticas públicas y estrategias en materia de seguridad ciudadana. Por ejemplo, la reforma del servicio de serenazgo para que se constituya con los atributos propios de una policía de proximidad según lo esbozado en el marco teórico.

## Bibliografía

---

- Andriessen, D. & Tissen, R. (2000). *Weightless wealth. Find your real value in a future of intangible assets*. Londres: Financial Times / Prentice Hall.
- Amar Flórez, D. (2016). *Estudios de casos internacionales de ciudades inteligentes. Medellín, Colombia*. Documento para discusión N.º IDB-DP-443. Washington, D. C.: Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Arambarri Basañez, J. (2012). *Metodología de evaluación y gestión del conocimiento dinámico por procesos utilizando como soporte TIC: el entorno colaborativo de trabajo basado en el modelo de creación de conocimiento de Nonaka-Takeuchi. Caso de estudio en el área de gestión de proyectos de I+D+i en institución avanzada en conocimiento*. Tesis para optar el grado de doctor. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- Arbonés, A. L. (2006). *Conocimiento para innovar. Cómo evitar la miopía en la gestión del conocimiento*. Madrid: Díaz de Santos.
- Arellano Rojas, J. M., Breña, M. A., Macedo, V. E., Sierralta, A. & Zea, M. A. (2002). *Gerencia del conocimiento: propuesta de una metodología de implantación y su aplicación en el sector minero peruano*. Tesis para optar al grado de magíster. Lima: Universidad ESAN.
- Basombrío Iglesias, C. (2005). *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

- Bukowitz, W. R. & Williams, R. L. (2000). *The knowledge management fieldbook*. Londres: Prentice Hall.
- Carballo, R. (2006). *Innovación y gestión del conocimiento*. Madrid: Díaz de Santos.
- Casas Dupuy, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. En A. Rangel (ed.), *Seguridad urbana y policía en Colombia* (pp. 1-80). Bogotá, D. C.: Fundación Seguridad y Democracia.
- Chan Kim, W. & Mauborgne, R. (2003). Tipping point in leadership. *Harvard Business Review*, 81(4), 60-69.
- Chinchilla M., L. (1999). *Policía de orientación comunitaria, una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad*. Ponencia presentada en el seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 13, 14 y 15 de noviembre de 1999. Recuperado de [www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/362229.pdf](http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/362229.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington, D. C.: Organización de Estados Americanos (OEA).
- Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). (2005). *Declaración de Seguridad en Sudamérica*. Brasilia: CASA.
- Contreras Contreras, F. & Tito Huamaní, P. L. (2013). *La gestión del conocimiento y las políticas públicas*. Lima: Universidad María Auxiliadora.
- Dalkir, D. (2011). *Knowledge management in theory and practice* (2.<sup>a</sup> ed.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working knowledge. How organizations manage what they know*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Defensoría del Pueblo. (2008). *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Informe Defensorial 132. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2010). *Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020*. Estudios Postcensales 7. Bogotá, D. C.: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2013). *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana ECSC 2013 Medellín. 22 de agosto de 2013*. Bogotá, D. C.: DANE.



- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2014). *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana ECSC 2014 Medellín. 22 de octubre de 2014*. Bogotá, D. C.: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2015). *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana ECSC 2015 Medellín. 26 de octubre de 2015*. Bogotá, D. C.: DANE.
- Department of the Navy (DON). (2001). *Metrics guide for knowledge management initiatives*. Washington, D. C.: Chief Information Officer, DON. Recuperado de <http://cloud.snappages.com/b8898dc2c08e137d03449de65b9e82e108c15658/metricsguide.pdf>
- Drucker, P. F. (1957). *The landmarks of tomorrow. A report on the new "post-modern" world*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Edvinsson, L. & Malone, M. S. (1997). *Intellectual capital: The proven way to establish your company's real value by measuring its hidden brainpower*. Nueva York, NY: HarperCollins.
- El Comercio. (2015a, 14 de septiembre). «Chapa tu choro»: el 60% de limeños está a favor de iniciativa. *El Comercio* (Lima), p. A12.
- El Comercio. (2015b, 30 de septiembre). Declaraciones del General PNP (r) Miguel Hidalgo (responsable del tema de seguridad ciudadana del equipo de Plan de Gobierno del Partido Aprista). *El Comercio* (Lima), p. A1.
- Girard, J. P. (2005). The Inukshuk: A Canadian knowledge management model. *Knowledge Management Professional Society Journal*, 2(1), 9-16.
- Goldstein, H. (1977). *Policing a free society*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Gottschalk, P. (2006). Stages of knowledge management systems in police investigations. *Knowledge Based Systems*, 19(6), 381-387.
- Gottschalk, P. (2007). *Knowledge management systems in law enforcement: Technologies and techniques*. Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- Greene, J. (2006). La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. En National Institute of Justice (U. S. Department of Justice) (ed.), *Justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000* (pp. 349-424). Granada: Universidad de Granada.
- Holgerson, S. & Gottshalck, P. (2008). Police officer's professional knowledge. *Police Practice Research*, 9(5), 365-377.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2016, junio). *Estadísticas de seguridad ciudadana*. Informe Técnico N.º 2. Lima: INEI.
- Jurczak, J. (2008). Intellectual capital measurement methods. *Economics and Organization of Enterprise*, 1(1), 37-45.
- Kankanhalli, A. & Tan, B. C. Y. (2005). Knowledge management metrics. A review and directions for future research. *International Journal of Knowledge Management*, 1(2), 20-32.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *The Balanced ScoreCard: Translating strategy into action*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Langworhty, R. H. (1999). *Measuring what matters. Proceedings from the Policing Research Institute meetings*. Washington, D. C.: National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice.
- Lopez, K., Hartz, C., Sammis, S., Hofer-Alfeis, J., Raybourn, C. & Neumann Wilson, J. (2001, octubre). Measurement for knowledge management. *Knowledge Management*, 1-8. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/45ab/cbf7ff42073241534f126e79dc22d8b2641c.pdf>
- Luen, T. W. & Al-Hawamdeh, S. (2001). Knowledge management in the public sector: Principles and practices in police work. *Journal of Information Science*, 27(5), 311-318.
- Luthy, D. H. (1998). *Intellectual capital and its measurement. Proceedings of the Asian Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference (APIRA) Osaka, Japan*. Recuperado de [www.bus.osaka-cu.ac.jp/apira98/archives/htmls/25.htm](http://www.bus.osaka-cu.ac.jp/apira98/archives/htmls/25.htm)
- Matute Mejía, G. (2007). *Apuntes del curso Gestión del Conocimiento*. Lima: Universidad ESAN (inédito).
- McElroy, M. W. (1999). The second generation of knowledge management. *Knowledge Management*, October, 86-88.
- McElroy, M. W. (2003). *Understanding 'The New Knowledge Management'*. Recuperado de [www.macroinnovation.com](http://www.macroinnovation.com)
- Meyer, M. H. & Zack, M. (1996). The design and implementation of information products. *Sloan Management Review*, 37(3), 43-59.
- Molina, J. L. & Marsal Serra, M. (2002). *La gestión del conocimiento en las organizaciones*. Buenos Aires: Libros en Red.

- Muggah, R., Szabó de Carvalho, I., Alvarado, N., Marmolejo, L. & Wang, R. (2016). *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé / BID / Foro Económico Mundial.
- Mujica, J., Zevallos, N., López, N. & Prado, B. (2015). El impacto del robo y el hurto en la economía doméstica: un estudio exploratorio sobre los datos de Lima Metropolitana. *Debates en Sociología*, 40, 127-147.
- Municipalidad de Santiago de Surco (MSS). (2016). *Plan Distrital de Seguridad Ciudadana 2016*. Lima: Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, MSS.
- Nash, H. (1998). *Accounting for the future, a disciplined approach to value-added accounting*. Recuperado de <http://home.sprintmail.com/~humphreynash/indexback.htm>
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Nueva York, NY / Oxford, UK: Oxford University Press.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos, 22 de noviembre de 1969. San José de Costa Rica: OEA.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York, NY: ONU.
- Perú. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasep) en sesión del 12 de julio de 2013. Aprobado por Decreto Supremo 012-2013-IN como Política Nacional del Estado peruano el 28 de julio de 2013. Lima: Ministerio del Interior / Presidencia del Consejo de Ministros.
- Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. Garden City, NY: Doubleday.
- Policía Nacional de Colombia (PNC). (s. f.). *Escuela de Seguridad Ciudadana*. Bogotá, D. C.: PNC.
- Resatsch, F. & Faisst, U. (2004). *Measuring the performance of knowledge management initiatives*. The Fifth European Conference on Organizational Knowledge, Learning and Capabilities (OKLC2004). Innsbruck: OKLC2004.
- Rey Barrera, M. J. (2015). *Los tanques de pensamiento públicos como herramienta técnica para la toma informada de decisiones: una propuesta para el Sistema de Información*

*para la Seguridad y la Convivencia (SISC) en Medellín, Colombia.* Tesis de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Medellín: Escuela de Humanidades, Universidad Eafit (Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología).

Roos, G., Pike, S. & Fernstrom, L. (2005). *Managing intellectual capital in practice.* Burlington, MA / Oxford, UK: Butterworth-Heinemann.

Secretaría de Seguridad Pública. (2014). *Modelo estatal de policía de proximidad con enfoque comunitario.* México, D. F.: Subsecretaría de Prevención, Secretaría de Seguridad Pública.

Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline. The art & practice of the learning organization.* Nueva York, NY: Doubleday / Currency.

Sparrow, M. K. (2015). Measuring performance in a modern police organization. *New Perspectives in Policing*, March, 1-37.

Steward, T. A. (1997). *Intellectual capital. The new wealth of organizations.* Nueva York, NY: Doubleday.

Sullivan, P. H. (2000). *Value-driven intellectual capital. How to convert intangible corporate assets into market value.* Nueva York, NY: John Wiley & Sons.

Tobón Orozco, D. & Valencia Agudelo, G. (eds.). (2016). *Economía, rentas criminales y políticas públicas en Medellín.* Medellín: Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín / Grupo de Microeconomía Aplicada, Centro de Investigaciones y Consultorías, Universidad de Antioquia.

Wiig, K. M. (1993). *Knowledge management foundations. Thinking about thinking. How people and organizations create, represent, and use knowledge.* Arlington, TX: Schema Press.

## Sobre los autores

### **Lydia ARBAIZA FERMINI**

larbaiza@esan.edu.pe

Doctora en Administración por la Universidad WHU (Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung) de Alemania, magíster en Administración (MBA) por la Universidad ESAN e ingeniera industrial por la Universidad de Lima. Actualmente es profesora del área de Administración y titular de la Dirección de Programas Institucionales de la Universidad ESAN. Antes de dedicarse a la carrera académica desempeñó cargos directivos en el sector privado. Fue gerente de Recursos Humanos y de Administración y Finanzas en empresas de los sectores construcción, inmobiliario e industrial. En el sector público, ha realizado funciones de asesoría, principalmente en planeamiento estratégico, clima laboral y responsabilidad social. Ha publicado artículos en *journals* académicos de prestigio, capítulos en libros en colaboración (Estados Unidos, España) y libros propios. Entre los más recientes se cuentan *Liderazgo y comportamiento organizacional* (ESAN, 2017), *Dirección de recursos humanos: el factor humano* (ESAN, 2016), *Cómo elaborar un plan de negocio* (ESAN, 2015) y *Cómo elaborar una tesis de grado* (ESAN, 2014). Sus intereses de investigación incluyen la teoría organizacional, el desarrollo sostenible, la responsabilidad social empresarial y la administración de recursos humanos.

### **Ángelo LINDO CÁRDENAS**

angelolindo84@gmail.com

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN y politólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se ha desempeñado como asesor y especialista en diferentes sectores del Poder Ejecutivo.

### **Ricardo CAMPINS BARRIOS**

ricardocampins@yahoo.com

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN, magíster en Administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA, Venezuela) y economista por la Universidad de Los Andes (Venezuela). Especializado en financiamiento y asociaciones público-privadas (APP). Durante veinte años se ha desempeñado en la CAF en diversas posiciones gerenciales y como ejecutivo en una importante empresa de ingeniería y construcción en el área de concesiones de infraestructura.

**Martín VALVERDE MORANTE**

[martin@audioalverde.com](mailto:martin@audioalverde.com)

Magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN y abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especializado en derecho público y gestión pública, durante más de quince años ha sido gerente y asesor en diversas instituciones públicas.