

**UNIVERSIDAD ESAN**



**LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO APLICADA A LA SEGURIDAD  
CIUDADANA QUE BRINDAN LOS GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE  
LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO DE SURCO**

**Tesis presentada en satisfacción de los requerimientos para obtener el grado de  
Magister en Gerencia de Gestión Pública por:**

Ricardo Campins

Ángelo Lindo

Martin Valverde

**Programa de la Maestría de Gestión Pública**

**Lima, 17 de octubre de 2016**

## RESUMEN:

El objetivo general de la presente investigación es la elaboración de un modelo de gestión del conocimiento que ayude a mejorar la prestación del servicio de seguridad ciudadana que brindan los gobiernos locales.

Las estadísticas reportadas por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) en el 2016, muestran que a nivel nacional alrededor de un 30% de la población reporta haber sido víctima de algún delito. En las ciudades de mayor tamaño (más de veinte mil habitantes) la proporción de ciudadanos victimizados sube en promedio a un tercio (33%) de toda la población mayor de quince (15) años. Estas son cifras altas de hechos delictivos que explican la preocupación de la ciudadanía y por qué esta clasifica la inseguridad como uno de los principales problemas que le aquejan. Desde el punto de vista de los hacedores de políticas públicas, el problema de la seguridad ciudadana es uno de los principales problemas a abordar en los tres niveles de gobierno en el Perú.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República 2003b) en su artículo 85 le asigna las siguientes funciones a los gobiernos municipales: “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.”

Dentro del objetivo general planteado, este trabajo aborda tres (3) objetivos específicos que se estiman necesarios para la elaboración del modelo. A saber:

### Objetivos Específico 1

Analizar la prestación del servicio de seguridad ciudadana que brinda la Municipalidad de Santiago de Surco, desde un punto de vista de la gestión del conocimiento.

### Objetivos Específico 2

Analizar el manejo de datos, información y conocimiento en materia de seguridad ciudadana a través de entrevistas a funcionarios de la Municipalidad de Santiago de Surco y Ministerio del Interior.

### Objetivos Específico 3

Identificar y costear las oportunidades de mejora en la gestión del conocimiento en materia de seguridad ciudadana, mediante la aplicación del modelo a la Municipalidad de Santiago de Surco para determinar los beneficios de su utilización.

El marco teórico desde donde se aborda la construcción del modelo para la problemática definida, se basa en las teorías vigentes sobre la gestión del conocimiento, la identificación de experiencias de la 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 de estudio. Este modelo fue desarrollado por Girard (2005) para ser utilizado como herramienta de gestión del conocimiento por el Gobierno de Canadá. Este modelo propuesto por Girard es una síntesis

de varios modelos de gestión del conocimiento analizados, posee varios atributos que lo hacen una herramienta útil para el presente caso de estudio. Por una parte fue diseñado para su utilización en el sector público. Por otra, es simple para ser utilizado en un caso práctico, adaptándolo a las realidades organizacionales y culturales específicas sin necesidad de modificarlo substancialmente. El modelo *Inukshuk* se construye sobre cinco elementos claves o pilares (*enablers*): i) tecnología; ii) liderazgo; iii) cultura; iv) medición; y v) procesos.

Para la recolección de información propia del caso de la Municipalidad de Santiago de Surco, se realizó una encuesta y un conjunto de entrevistas en dos etapas.

La primera, de inmersión en la problemática, para lo cual se mantuvieron conversaciones iniciales con expertos en seguridad ciudadana y funcionarios de la Municipalidad de Santiago de Surco, con el fin de delimitar la problemática y poder evaluar la estructura de las entrevistas y la encuesta que se usan en el proceso de generación de información y datos para la presente investigación. Las preguntas para las entrevistas y encuesta se estructuraron enlazando los objetivos específicos de la tesis con las variables del modelo teórico de gestión de conocimiento seleccionado.

En la segunda etapa, se realizaron las entrevistas a los principales actores (alta dirección y funcionarios) vinculados al servicio de seguridad ciudadana en la Municipalidad de Santiago de Surco. Con relación a la encuesta, la misma se aplicó al personal de serenazgo que desarrolla funciones operativas, siguiendo la división territorial de sectores, utilizada 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 poder implementar las herramientas de gestión del conocimiento.

Para enriquecer la investigación, se ha indagado sobre las experiencias implementadas en otros países en materia de gestión del conocimiento vinculada a la mejora del servicio de seguridad ciudadana por parte de los gobiernos locales. Luego de indagar varias experiencias, se determinó que un buen referente para el desarrollo del modelo es la experiencia del Municipio de Medellín, en Colombia.

Medellín ha logrado pasar de un tasa de 380.6 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991 a una tasa de 18.5 en el 2015. Esta evolución positiva de la seguridad ciudadana en Medellín ha sido posible por un cúmulo de esfuerzos sostenidos a lo largo de veinticinco (25) años, donde el liderazgo, el cambio de la cultura, la implementación de tecnologías de la información y la articulación de los actores responsables de dar solución a la problemática jugaron un rol central.

En base al marco teórico y a la información captada, se diseñó un modelo para fortalecer la gestión institucional de los gobiernos municipales del Perú, en el campo de la seguridad ciudadana. El modelo se estructura sobre dos columnas. La primera, el modelo teórico de gestión del conocimiento recomendado, que consta su vez de cinco pilares: liderazgo, cultura, tecnología, personas y medición. La segunda, las actividades que componen las fases del ciclo de conocimiento: i) generación; ii) indexación; iii) diseminación; y iv) uso. Estas dos columnas soportan un dintel constituido por las funciones asignadas a los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana.

El modelo se utilizó para evaluar el servicio de seguridad ciudadana que presta la Municipalidad de Santiago de Surco y fue alimentado con las entrevistas y encuesta practicada. De dicha evaluación se arriba a los siguientes hallazgos y conclusiones:

- a) Existe un ambiente favorable dentro de la Municipalidad de Santiago de Surco para el intercambio de información, experiencias y conocimientos y por tanto

implantar un modelo como el que se describe en el presente trabajo. Las entrevistas y encuestas practicadas sugieren que los pilares de liderazgo, cultura, tecnología y personas/procesos; si bien deben ser fortalecidos, son propicios para la gestación del proyecto. El pilar de medición es completamente novedoso y requerirá apoyo externo para su desarrollo;

b) Los funcionarios en posiciones gerenciales y de supervisión en la Gerencia de Seguridad Ciudadana, promueven el intercambio de información, experiencias y conocimientos entre los miembros de su gerencia. Esto constituye una fortaleza para el desarrollo del componente de liderazgo, según lo indicado en el modelo teórico de gestión del conocimiento;

c) Existen procedimientos formales ya establecidos y documentados que regulan las actividades y actuaciones del equipo de serenazgo. Esto constituye una fortaleza para el desarrollo del componente de procesos, según lo indicado en el modelo teórico de gestión del conocimiento;

d) 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;

e) La unidad que analiza la información de los hechos delictivos debe ser fortalecida en cuántos recursos humanos y tecnológicos, con el fin de producir inteligencia oportuna y de mejor calidad. La consolidación y procesamiento de los datos provenientes de las intervenciones del personal de serenazgo se efectúan con el apoyo de un software que posee muchas limitaciones para ser modificado e integrado con otras aplicaciones que aumenten y mejoren la calidad de la información. Esto impacta directamente la fase de utilización del conocimiento dentro del ciclo;

f) 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 riesgos de pérdidas y retrasos en la disponibilidad de dicha información. Exceptuando la utilización del radio Tetra, el personal operativo (serenos) carece 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 los serenos son los principales generadores de información dentro de la fase de generación del ciclo del conocimiento;

g) 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 la 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 diseminación del ciclo de conocimiento y es claramente una debilidad del componente tecnológico;

h) La Municipalidad de Santiago de Surco, cuenta con recursos presupuestales para la implementación de herramientas propias de la gestión del conocimiento, por ejemplo a nivel de tecnologías de la información y comunicaciones, han hecho 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;

i) Varias de las actividades que puede desarrollar la Municipalidad de Santiago de Surco para poner en práctica una iniciativa para gestionar el conocimiento que posee en materia de seguridad ciudadana, se pueden realizar con los recursos que presupuestariamente ya se la asignan a la municipalidad, y por tanto el costo incremental (marginal) de varias mejoras es cero;

j) Varias 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;

k) El análisis costo-beneficio de la iniciativa contenida en el presente trabajo muestra, a pesar de estar sub-estimados 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 delitos, los cuales pueden rápidamente superar los costos incurridos para alcanzar dicha reducción; de manera que el proyecto de mejora institucional descrito en el presente trabajo es socialmente rentable;

l) No existen acuerdos o protocolos para el intercambio de datos e información con otras instituciones dentro del Estado peruano (Policía Nacional, Poder Judicial, etc.), que tienen también un mandato para proveer servicios de seguridad ciudadana. Si bien esto no es parte del modelo de gestión del conocimiento de un gobierno local, es un vector que afecta el manejo idóneo del problema de inseguridad ciudadana.