



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Costa, Gino; Romero, Carlos

Respuestas a la inseguridad en Lima

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 9, junio, 2010, pp. 36-

54

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656555003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Respuestas a la inseguridad en Lima¹

Responses to insecurity in Lima

■ Gino Costa²
Carlos Romero³

Resumen

La inseguridad en Lima, en un contexto de debilidad institucional de la Policía, ha visto emerger los municipios como un protagonista central en la prevención del delito y los serenazgos como su instrumento principal. En los barrios periféricos y populares, la organización vecinal es un nuevo actor relevante. El esfuerzo del Estado por articular estas iniciativas se ha traducido en la creación de los comités de seguridad ciudadana como instancias de coordinación interinstitucional presididas por los alcaldes. Con el telón de fondo de la inseguridad, el artículo comenta estos desarrollos y da cuenta de los desafíos.

Palabras clave: Lima, seguridad ciudadana, Policía, municipios, gobiernos locales, alcaldes, serenazgos, juntas vecinales, comités de seguridad ciudadana.

Abstract

Given the institutional shortcomings of the Peruvian National Police, municipal governments in metropolitan Lima have emerged as central actors in crime prevention, with *serenazgos* serving as

1 Este artículo se basa en dos estudios realizados por los autores para Ciudad Nuestra (www.ciudadnuestra.org) el año 2008. El primero, *La Policía que Lima necesita*, escrito con Juan Briceño; y el segundo, *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*, escrito con Enrique Yépez.

2 Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y PhD en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Durante su gestión como Ministro del Interior del Perú, se inició la reforma de la Policía Nacional, proceso ahora abandonado, y se gestó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. También ha sido Presidente del Instituto Nacional Penitenciario y Defensor Adjunto para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo. Como funcionario de Naciones Unidas, supervisó el proceso de creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador a principios de la década de los años noventa. Actualmente preside Ciudad Nuestra.

Correo electrónico: ginocosta@ciudadnuestra.org

3 Abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Secretario Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Defensor Adjunto de la Defensoría del Poder. Especialista en trata de personas y en asuntos penitenciarios. Actualmente es investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana.

Correo electrónico: cromero@ciudadnuestra.org

their primary instrument. Among peripheral, low income populations, neighbourhood organizations are now relevant actors. The State's attempts to coordinate efforts of these different initiatives has led to the creation of citizen security committees, which are presided over by mayors and intend to foster inter-institutional cooperation. Against the backdrop of insecurity, this article describes these developments and comments on the challenges they present.

Keywords: Lima, citizen security, Police, municipalities, local government, mayors, *serenazgos*, neighborhood organizations, citizen security committees.



La ciudad de Lima

Con casi ocho millones de habitantes, Lima es la única metrópoli del Perú y una de las cinco ciudades más grandes de América Latina. Durante los últimos cincuenta años, su desarrollo ha sido vertiginoso: ha crecido casi cinco veces debido al masivo proceso de migración interna. La parte más antigua de la ciudad –la zona central– se encuentra hoy rodeada por un cordón de nuevos distritos emergentes: Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. La densidad de la zona central es cinco veces mayor que la de las zonas periféricas.

La población infantil y juvenil de Lima alcanza el 54%. Si a ella se le suma la población de adultos jóvenes –de 30 a 44 años de edad–, se supera el 75% de la población total. Menos de la mitad de los habitantes de Lima se encuentran adecuadamente empleados –43%–, frente a casi la mitad que están subempleados y 8% desempleados.

Además de concentrar casi a la tercera parte de la población nacional, Lima es el centro administrativo de la nación y alberga las más importantes actividades financieras, comerciales y productivas del país.

La fragmentación es una de las características más saltantes de la organización política de la ciudad. En efecto, Lima cuenta con 42 gobiernos distritales que gozan de un elevado grado de autonomía. Cada uno de ellos cuenta con un alcalde y con un consejo de regidores, ambos democráticamente elegidos. El primero representa el poder ejecutivo y el

segundo, el legislativo. Este último es presidido por el alcalde, quien además tiene en él una mayoría automática. Los gobiernos distritales tienen a su cargo la limpieza pública, el mantenimiento de las pistas, veredas, parques y jardines, así como la seguridad ciudadana, la regulación del comercio ambulatorio y el desarrollo urbano local, entre otros aspectos.

Estas competencias se yuxtaponen con las del gobierno metropolitano, que además de tener a su cargo la administración del Cercado,⁴ ejerce funciones para toda la ciudad en los ámbitos de desarrollo urbano y transporte público, y dirige y coordina los planes integrados en materias tales como el ambiente, la seguridad y la convivencia. También ejerce las funciones de un incipiente gobierno regional, que gradualmente deberá asumir los servicios de educación y salud, entre otros actualmente administrados por el Gobierno central.

La fragmentación política se ve agudizada por el hecho de que Lima es la sede del Gobierno central, que tradicionalmente ha tenido un gran peso en la administración no sólo de la ciudad, sino de todo el país. Hasta el día de hoy, por ejemplo, los servicios de agua y desagüe se encuentran a cargo de una empresa pública manejada por el Gobierno central. Los otros servicios públicos de la urbe fueron privatizados a principios de la década de los años noventa y sus entes reguladores también dependen del Gobierno central.

A esta fragmentación, que podríamos llamar vertical, hay que agregarle la hori-

Investigación

⁴ El Cercado es una suerte de distrito capital, donde se asienta el centro histórico de la ciudad.

zontal, pues El Callao, que es el puerto de la ciudad y forma parte de la Gran Lima, constituye una región independiente de ella, con gobiernos regional, provincial y distritales propios. Por otra parte, el *hinterland* de Lima, constituido por las nueve provincias que la rodean, está organizado en un tercer gobierno regional.

La otra cara de la fragmentación es la financiera. Mientras el gobierno metropolitano cuenta con un presupuesto estimado para 2008 de 482 millones de dólares anuales, que recauda directamente y gasta sin consultar a los distritales, éstos financian sus propios presupuestos de manera independiente, que suman alrededor de 686 millones de dólares. Para sus funciones regionales, el gobierno metropolitano cuenta con un exiguo presupuesto anual de 27 millones de dólares. Estos últimos se deberán incrementar en la medida en que el Gobierno central comience a transferir los servicios de educación y salud a la ciudad.

Dos comentarios. Primero, aunque los recursos de la ciudad fueran manejados en forma integral, resultan claramente insuficientes para sus necesidades. Por ello, los grandes proyectos urbanos requieren del financiamiento y/o el aval del Gobierno central, con las consiguientes consecuencias políticas. Segundo, en la medida en que una buena parte de la recaudación municipal es responsabilidad de los distritos, los recursos de éstos son claramente desiguales, por cuanto los más prósperos –que son, por lo general, los menos poblados– cuentan con ingresos muy superiores que los más poblados. Esto se traduce en servicios municipales muy desiguales.

Características de la inseguridad en Lima

Primero, la inseguridad es percibida como el principal problema de la ciudad, muy por encima del caos, el desorden y la mala calidad del transporte público, así como de las cues-

tiones ambientales –sobre todo, la contaminación del aire–, que constituyen el segundo y el tercer problema más importante, respectivamente (Ciudad Nuestra, 2008: 6).

Segundo, en términos comparativos con otras grandes ciudades latinoamericanas, la tasa de homicidios es relativamente baja, aunque su tendencia es creciente. En efecto, según información policial, entre 1996 y 2002 la tasa cayó de 9,2 a 3 por 100 mil habitantes; sin embargo, a partir de ese año la tasa volvió a crecer y en 2007 llegó a 10,5, lo que da cuenta de un preocupante incremento de tres veces en cinco años. Es posible que éste se asocie a la creciente violencia del narcotráfico, fenómeno que, a su vez, se vincula con la mayor actividad de los carteles mexicanos en la ciudad.

Tercero, la tasa de victimización es alta porque tres de cada diez limeños declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año. Las más afectadas son las mujeres, las personas de la tercera edad y los más pobres (PUCP, 2008: 7).

Cuarto, del total de denuncias que se presentan ante la Policía en todo el país, la mitad se registra en Lima. De cada cuatro delitos denunciados en la capital, tres son de carácter patrimonial y en la mitad de ellos no se empleó violencia ni amenaza contra la persona. De acuerdo con la encuesta sobre seguridad ciudadana de la Universidad Católica, la mitad de los encuestados declararon haber sido víctimas de un robo al paso –de bolso, cartera o celular–, casi 19% de un robo en vivienda o local, 13% de atraco –con violencia o amenaza– y 5% de robo de autopartes (PUCP, 2008: 8).

Quinto, existen serios problemas de convivencia como el consumo de bebidas alcohólicas y drogas en el espacio público, las riñas callejeras, los actos de vandalismo y el malestar que generan los bares, discotecas y otros establecimientos similares. Mientras la tasa de victimización se ha mantenido alta y estable durante los dos últimos años, la frecuencia con que se presentan las inconductas sociales que afectan la convivencia ha caído de

manera significativa, aunque todavía se ubica en niveles altos (PUCP, 2008: 7).

Sexto, el uso de armas de fuego no está aún muy extendido y, por tanto, el grado de violencia no es tan elevado comparado con el que se presenta en otras ciudades semejantes. En efecto, si se exceptúa el homicidio, el uso de armas de fuego en los hechos más violentos –robos, amenazas y lesiones– fue de alrededor del 10% en 2005 (Ministerio del Interior, 2006). No obstante, últimamente se han presentado muchos hechos de violencia –incluyendo homicidios– con armas de fuego, al parecer asociados a ajustes de cuentas entre narcotraficantes.

Séptimo, en Lima Metropolitana y El Callao existen alrededor de 400 pandillas, que agrupan a más de 12 mil jóvenes y están asentadas principalmente en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad (Policía Nacional del Perú, 2008: 5). En algunos casos, estas pandillas están interrelacionadas con las actividades de las barras bravas. Tanto pandillas como barras bravas regularmente protagonizan enfrentamientos, algunas veces con armas de fuego.

Octavo, el consumo de drogas es percibido por la ciudadanía como la principal causa de la violencia en Lima. Otras causas son el desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales, los bajos niveles educativos y las carencias afectivas en el hogar. Es interesante notar que, en la percepción ciudadana, las causas de la inseguridad están mucho más asociadas a negativas condiciones socioeconómicas que a limitaciones del sistema penal (PUCP, 2008: 6).

Noveno, la creciente inseguridad ha llevado a un mayor protagonismo de los municipios en la seguridad ciudadana a través de la creación y el fortalecimiento de los serenazgos, a un rápido desarrollo de la seguridad y vigilancia privada –tanto formal como informal–, y a la creciente adopción de medidas de autoprotección vecinal.

Se calcula que en Lima existen aproximadamente 80 mil vigilantes privados, 30

mil sirven en empresas formales y 50 mil son informales. Se trata de una cifra elevada, sobre todo si se la compara con los casi 30 mil policías y los más de 5 mil serenos que cumplen funciones de seguridad en Lima. De acuerdo con la última encuesta de la Universidad Católica, 57% de limeñas y limeños cuentan con los servicios de un vigilante particular, 32% han enrejado o puesto trancas en las calles de acceso a sus viviendas y 26% se han organizado en juntas de vigilancia vecinal. El último año hubo un incremento importante de medidas de autoprotección (PUCP, 2008: 3).

Décimo, según información del Instituto Nacional Penitenciario, en los últimos quince años se ha producido un significativo crecimiento de la población penal de todo el país, que pasó de 19 mil internos en 1994 a 41.500 en 2007. Más de la mitad de la población penal –52%– se encuentra en Lima, donde su crecimiento ha sido especialmente pronunciado a partir de 2002, año en el que había 12.500 internos, y pasó a ser 21.700 en 2007, lo que representa un incremento del 75% en cinco años. Considerando que a principios de la década ya existían serios problemas de hacinamiento y que casi no se ha incrementado la capacidad de albergue del sistema penal, se puede afirmar que la situación carcelaria es bastante delicada.

Décimo primero, a pesar de que la inseguridad es el más importante problema de la ciudad, ésta no es percibida como una responsabilidad principal de los alcaldes. Aunque esta percepción está cambiando –dado el cada vez mayor protagonismo de los municipios distritales a través de sus respectivos serenazgos–, la mayoría de la población de Lima considera que el mayor responsable de la seguridad es el Gobierno central, a través del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú (Ciudad Nuestra, 2008: 9).

Por último, la confianza en la Policía, institución fundamental para la seguridad de la ciudadanía, es bastante baja. Más de la mitad de los encuestados tienen una percepción

negativa del equipamiento institucional –53%–, su dedicación y servicio –52%–, su trato respetuoso –64%–, su imparcialidad –68%–, su respeto por las leyes y su capacidad para atender las demandas ciudadanas –71%–, y su honradez –82%–. Estas cifras reflejan un deterioro en relación con años anteriores. Como en otras encuestas, la ciudadanía considera que la principal debilidad institucional es la corrupción (PUCP, 2008: 7).

Respuestas institucionales y ciudadanas

Policía Nacional

La inseguridad comenzó a agudizarse cuando surgió el terrorismo, a principios de la década de los años ochenta, pues obligó a las entonces fuerzas policiales –Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana– a concentrar sus esfuerzos en derrotarlo. Como consecuencia, la Policía se atrincheró en las comisarías y se alejó paulatinamente de la comunidad al descuidar expresiones criminales de menor envergadura.

Además del terrorismo, otros hechos que lo anteceden contribuyen a explicar el deterioro de las condiciones de seguridad en Lima. La masiva y acelerada migración rural a partir de la década de los años cincuenta hizo que la capital creciera casi cinco veces en los últimos cincuenta años y que todos los servicios públicos –incluyendo el policial y el judicial– se vieran desbordados. Fenómenos asociados a la rápida migración –como las altas tasas de desempleo y subempleo, y el surgimiento de bolsones de pobreza extrema y marginalidad– representaron nuevos desafíos que se hicieron más difíciles cuando confluyeron, a partir de la década de los años ochenta, con la disponibilidad de drogas baratas y altamente adictivas, como la pasta básica de cocaína.

Otros elementos concurrieron desde el interior de la propia institución policial. Primero, el proceso de unificación de las antiguas fuerzas en diciembre de 1988 se

realizó sin respetar la especialización. En muchos casos, se asignó a las comisarías a personal sin experiencia ni capacitación en labores preventivas. Segundo, el establecimiento de un nuevo régimen laboral –un día de servicio por uno de descanso– y la autorización para que el policía brinde servicios a terceros en sus días de descanso contribuyeron a la privatización del servicio policial.⁵ Tercero, la progresiva disminución de los efectivos policiales, debido a la clausura temporal de las escuelas de suboficiales durante seis años en la década de los años noventa, redujo el pie de fuerza.

En diciembre de 2007, la Policía contaba con 90.316 efectivos en todo el país. Casi dos décadas antes, en 1989, poco después de la unificación policial, el total de efectivos ascendía a 120 mil. Estas cifras dan cuenta que en dos décadas se redujo en 25% el pie de fuerza policial. Hoy tenemos tres efectivos policiales frente a cuatro que teníamos entonces. Esta disminución ocurrió mientras la población nacional se incrementaba en 30%, de 21 millones a más de 27 millones. Hay quienes sostienen que para contar con el mismo número de efectivos que hace 20 años, se requeriría un pie de fuerza superior a los 160 mil, por cuanto pasamos de tener un policía por 176 habitantes a uno por cada 300 (Basombrío, 2005: 60). Durante el período tampoco se hicieron esfuerzos por compensar la reducción de personal con un mejor equipamiento, especialmente en tecnologías de punta, muy por el contrario.

Se estima que Lima Metropolitana cuenta con alrededor de 29 mil efectivos haciendo trabajo policial, sin contar aquellos que se

5 La gran mayoría de los efectivos, principalmente los suboficiales, prestan servicios para terceros –bancos, centros comerciales, municipios y otras empresas–. Esto representa al personal un ingreso adicional que fluctúa entre 30% y 50% de su ingreso total. Si bien este régimen laboral ha tenido un efecto beneficioso para los ingresos del personal policial, ha distorsionado la naturaleza pública del servicio y ha afectado dramáticamente su calidad.

desempeñan en unidades administrativas de alcance nacional, como el servicio de salud o los fondos de bienestar. Estos efectivos están desplegados en 102 comisarías para los 42 distritos y El Cercado, y en unidades especializadas entre las que se encuentran las responsables del mantenimiento del orden público, del tránsito y de la investigación del crimen organizado. Estas últimas son las que cuentan con más recursos y son las más codiciadas por el personal policial, mientras que las comisarías, responsables de la seguridad en los barrios y alrededor de las cuales se debería organizar el trabajo policial, son las más abandonadas. Prima, pues, el criterio de organización funcional por sobre el territorial.

La organización policial en Lima enfrenta varios problemas. Primero, Lima es parte de una Dirección Territorial que tiene bajo su mando tres regiones, a saber, la de Lima Metropolitana, la del Callao y la de Lima Provincias. Esto dificulta las coordinaciones de la autoridad política de la ciudad con la autoridad policial, en la medida en que no hay una correspondencia entre la organización política y la organización policial. Segundo, a nivel distrital tampoco hay una total correspondencia entre las jurisdicciones políticas y las policiales. En la mayoría de distritos hay más de dos comisarías, cada una autónoma desde el punto de vista operacional, lo que significa que no existe una autoridad policial responsable de todo el distrito que rinda cuentas ante el alcalde y las autoridades del comité, y que asuma sus responsabilidades frente a ellas. Tercero, los efectivos destinados a labores de seguridad ciudadana en comisarías son con frecuencia utilizados para labores de orden público, lo que impide su adecuada dedicación.

En el marco de la Segunda Jornada Mundial de Visitas a Comisarías organizada por Altus Alianza Global –que se llevó a cabo en algunas decenas de países de los cinco continentes el 27 de octubre de 2007–, Ciudad Nuestra visitó 63 comisarías de Lima

Metropolitana. La percepción general de los observadores fue que las comisarías son inadecuadas para brindar un satisfactorio servicio al público, pues están muy abandonadas, no reciben la atención debida de las autoridades, carecen de los recursos básicos y cuentan con un escaso número de efectivos. Más grave aún, las condiciones de trabajo de los policías son lamentables. La mayoría de las computadoras son de propiedad del personal, no se encuentran interconectadas en red y no tienen acceso directo y gratuito a las principales bases de datos institucionales y otras de relevancia. Iguales señales de retraso tecnológico se presentan en el transporte y en las comunicaciones. En lo que a estas últimas se refiere, la situación es dramática, toda vez que la Policía cuenta con por lo menos tres sistemas de comunicaciones radiales, que son incompatibles entre sí.

La inequitativa distribución territorial de los efectivos agrava la cobertura policial en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad. Si se tiene en cuenta el ratio de habitantes y kilómetros cuadrados por efectivo, el distrito más beneficiado es San Isidro, seguido por El Cercado, Miraflores, San Luis, La Victoria, Breña, San Borja y Surquillo. A pesar de las diferencias entre ellos, todos forman parte de la zona céntrica, más antigua y consolidada de la ciudad, aquella donde se concentran las principales actividades comerciales, financieras y productivas, así como las sedes de las dependencias públicas. También es la zona donde los serenazgos –cuerpos de seguridad promovidos por los gobiernos locales– se han desarrollado más y hay una mayor presencia de empresas de seguridad privada y de efectivos policiales que prestan servicios a terceros, así como un mayor uso de tecnología de punta, incluyendo cámaras de video vigilancia, centrales telefónicas y centros de información delictiva, gracias a la inversión municipal.

En el otro extremo del escenario urbano se ubican los distritos nuevos de la ciudad, con amplias extensiones territoriales y con

grandes concentraciones de población emergente y pobre. Los más afectados son Lurigancho (Chosica), Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Ate, San Martín de Porres, Chorrillos y San Juan de Miraflores. Es verdad que en éstos las actividades comerciales, financieras y productivas, así como la presencia de sedes de administración pública, no son tan intensas como en el centro de la ciudad, pero también es cierto que se encuentran en rápida expansión, como lo demuestra el reciente establecimiento de grandes centros comerciales en las zonas periféricas y populares.

Paradójicamente son estos últimos distritos los que cuentan con un servicio de serenazgo más limitado o carecen de él; además, la presencia de las empresas de seguridad privada es sustituida por un sistema de vigilancia informal y una proporción bastante menor de efectivos policiales que cumplen servicios para terceros. Quizá por esta razón estos son los distritos donde más se ha desarrollado la organización vecinal para la seguridad. Los distritos que mayor seguridad requieren son los que cuentan con un despliegue policial menos numeroso, mientras que los que se encuentran más protegidos concentran entre tres y cuatro veces mayor número de efectivos.

Finalmente, cabe precisar que durante los últimos once años se han presentado cuatro grandes iniciativas para fortalecer el trabajo policial en Lima Metropolitana. La primera, en 1997, destinada a facilitar el reencuentro de la Policía con la ciudadanía a través de la organización vecinal para la seguridad ciudadana. La segunda, durante la reforma policial de principios de la década, que consideró dos aspectos: la repotenciación de las comisarías como unidades policiales básicas y la articulación del trabajo policial con otros actores públicos y privados en los comités locales de seguridad ciudadana, especialmente con los municipios. La tercera, a mediados de la presente década, orientada a complementar los esfuerzos de la Policía y el serenazgo en labores de patrullaje en moto, a través del Plan

Telaraña. La cuarta, impulsada en 2007, consistente en distritalizar los servicios policiales en Lima.

El primer elemento que caracteriza estas cuatro iniciativas es su falta de continuidad a través del tiempo, lo que da cuenta de una ausencia de estrategia institucional de largo plazo. A ello contribuye la constante rotación de las más altas autoridades del sector, tanto las políticas como las policiales. En efecto, durante los últimos ocho años ha habido once gestiones ministeriales y doce directores generales de la Policía, lo que da como resultado que el promedio de gestión sea de ocho meses. Esta inestabilidad es aún más grave si se tiene en cuenta la persistencia de muy serias disputas, acompañadas de una gran divergencia de enfoques doctrinarios y operativos, entre los miembros de las antiguas fuerzas que confluyeron en la Policía Nacional en 1988. Esto explica por qué cada director general, si tiene suficiente tiempo en el cargo, intentará implementar su propio plan de desarrollo institucional sin tomar en cuenta la labor de su predecesor o, deliberadamente, revirtiendo lo hecho por aquél.

Quizá la única iniciativa que se ha sostenido a lo largo de la década, aunque con intensidad variable, es el trabajo de organización vecinal, principalmente en los distritos emergentes de la ciudad. No obstante, a pesar de su indudable potencial tanto para reducir la percepción de inseguridad como la violencia y el delito, la filosofía y la práctica de la prevención comunitaria del delito no han contagiado a toda la institución. Esta labor sirvió para inspirar la segunda gran iniciativa, tal vez la más ambiciosa en términos estratégicos, a saber, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que busca articular la labor de la Policía con la de los municipios y otras instituciones públicas y privadas a nivel distrital, provincial, regional y nacional. Si bien el apoyo comunitario al trabajo policial es fundamental, la Policía gradualmente cayó en la cuenta de la necesidad de integrar a los municipios a ese esfuerzo, pues ellos ya venían

adquiriendo un protagonismo en la seguridad ciudadana que no era posible ignorar.

El esfuerzo por reubicar a las comisarías y el desarrollo de modernos sistemas de información delictiva en el corazón del trabajo policial no sobrevivió a sus impulsores, como tampoco ocurriría después con otras iniciativas. Varias de ellas se iniciaron como pilotos y luego fueron abandonadas, no tanto porque la evaluación indicara que no funcionaban, sino porque los cambios al frente del Ministerio del Interior y la Policía llevaron a que fueran descartadas. Otro rasgo de algunas de ellas es que empezaron en distritos de la zona céntrica de la ciudad, precisamente en aquellos donde no se presentan grandes desafíos a la seguridad. Para los distritos periféricos y emergentes la respuesta ha seguido siendo la misma: la organización vecinal, que le resulta muy cómoda y barata al Estado porque, de alguna manera, permite sustituir su labor con el trabajo voluntario y gratuito de los vecinos.

Municipios

Los serenazgos municipales surgieron en respuesta al repliegue policial descrito, de manera paralela al desarrollo de la seguridad privada. Los municipios más prósperos de Lima fueron los primeros en organizar su servicio, encargado de patrullar el distrito y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad. El patrullaje se realiza a través de unidades vehiculares, motocicletas, bicicletas y a pie. Los serenazgos cuentan con una central telefónica que permite el fácil acceso del público y la respuesta inmediata al requerimiento ciudadano, en la medida en que todos los serenos están en comunicación radial con ella e intervienen a su solicitud. La rapidez de la respuesta se ve facilitada por el sistema de localización satelital (GPS) con que cuentan todas sus unidades. La valiosa información que manejan estos centros con base en las llamadas del público, en la vigilancia e intervenciones del serenazgo, y en

lo que proporcionan las cámaras de video vigilancia, está dando lugar al desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito.

Los serenos son funcionarios públicos que no cuentan con facultades coercitivas ni con atribuciones policiales. Por ello, normalmente sus patrullas están integradas por un efectivo policial. El servicio es financiado con el pago de un arbitrio, que es un tributo que se paga como contraprestación por la seguridad que brinda el Municipio. Los montos de los arbitrios varían según los distritos y, en cualquier caso, constituyen un tributo adicional que paga el ciudadano a los que recauda el Gobierno central, con los que se financia, entre otras funciones, las de la Policía. Como todo servicio público municipal, el serenazgo depende del alcalde, quien lo dirige a través de un gerente municipal, por lo general el de seguridad ciudadana, bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo, normalmente un oficial de Policía en retiro.

La ciudadanía recurre a este servicio por diversos motivos. En primer lugar, para solicitar su intervención en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales como ruidos molestos, consumo de alcohol y drogas en las calles, prostitución callejera, enfrentamientos entre pandillas y disputas entre vecinos, entre otros. En segundo lugar, para auxiliar a víctimas de accidentes de tránsito e iniciar los trámites correspondientes. En tercer lugar, para prevenir hechos delictivos o para responder ante los mismos. Una de las causas más frecuentes de llamadas del público es la presencia de personas sospechosas en el vecindario.

El serenazgo normalmente responde solo, sin apoyo de la Policía, ante problemas de convivencia o conductas antisociales. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, requiere de la Policía para establecer la responsabilidad por un accidente. Con frecuencia, el serenazgo interviene para

prevenir un hecho delictivo, haciendo ostensible acto de presencia. Es la típica respuesta ante un pedido de intervención frente a un sospechoso. Consumado el hecho delictivo, el serenazgo carece de facultades para actuar. No obstante, el público recurre a él en la confianza de que no sólo comunicará el hecho a la Policía, sino que asegurará la presencia de ésta y el inicio de las diligencias. Así, los límites a la intervención de los serenos se ven compensados por la capacidad que tienen para recurrir y movilizar a la Policía, la que de otra manera no respondería ante el pedido ciudadano. Esa capacidad se deriva de sus propias atribuciones legales, que veremos más adelante, y de la autoridad del alcalde, máxima autoridad del distrito, de quien dependen. Más importante aún, se deriva del mandato que le otorga la ciudadanía para intervenir en su defensa.

El repliegue policial ocasionado por el terrorismo no ha sido revertido a pesar de su derrota entre 1992 y 1995. Por el contrario, los serenazgos, que inicialmente constituyeron un paliativo, se siguieron fortaleciendo y extendiendo a toda la ciudad e incluso a otras ciudades del Perú. Esta realidad no pudo ser ignorada por la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció que la ley regularía la cooperación de la Policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Aún no se ha aprobado una ley que regule esta cooperación. No obstante, entre los años 2002 y 2003 se produjeron cambios constitucionales y legales que fortalecieron el papel municipal.

El primero fue la modificación del capítulo constitucional referido a la descentralización, a través de la Ley 27680, que hizo más explícitas las atribuciones de los municipios en materia de seguridad. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice que las municipalidades brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía, en la forma que lo establezca la ley. Como se ha mencionado, este asunto aún no cuenta con una ley de desa-

rrollo constitucional. Esto es grave porque la Constitución no define los alcances de la seguridad ciudadana y la propia Ley de la Policía Nacional establece ésta como una de sus funciones principales.

El segundo cambio se plasmó en la Ley 27933, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. De acuerdo con esta norma, los alcaldes provinciales y distritales presiden los respectivos comités locales de seguridad ciudadana, encargados de elaborar el diagnóstico situacional e institucional, así como de formular, implementar y evaluar los planes en esta materia. Están integrados por las distintas instituciones públicas, incluyendo la Policía, que tienen la responsabilidad de prevenir y perseguir las faltas y los delitos, así como por representantes de los vecinos.

El tercer cambio se expresó en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, cuyo artículo 73 establece que la seguridad ciudadana es un servicio público local, de competencia municipal. El artículo 20 señala que es atribución del alcalde cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del serenazgo y la Policía. El artículo 85 señala que a las municipalidades provinciales les corresponde establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía, y normar el establecimiento de los serenazgos distritales y las juntas vecinales. También les corresponde coordinar, con las distritales y la Policía, el servicio interdistrital. El mismo artículo señala que a las municipalidades distritales les corresponde organizar su servicio de serenazgo.

Estos importantes desarrollos normativos son el correlato de la consolidación de los serenazgos en Lima. Este proceso se ha concentrado sobre todo en los distritos más prósperos; no obstante, casi todos los distritos emergentes cuentan con un servicio de serenazgo, aunque limitado. Se estima que hay más de 5 mil serenos en la capital. Los distritos con más serenos son El Cercado – que cuenta con más de 600 efectivos– y San

Isidro, Santiago de Surco y Miraflores, con más de 400 cada uno. En el otro extremo, distritos emergentes y muy poblados –como San Martín de Porres, Villa María del Triunfo, Comas y Villa El Salvador– no cuentan ni con 100 efectivos cada uno.

La misma disparidad se presenta cuando se analizan los recursos invertidos por los distritos en seguridad ciudadana. Durante los años 2005 y 2006, 35 distritos de Lima invirtieron 28 millones y 35 millones de dólares, respectivamente, lo que asciende a un total de 63 millones de dólares para los dos años. El distrito que más invirtió esos años fue San Isidro, con casi 12 millones de dólares, suma que representa la quinta parte del gasto en seguridad de los 35 municipios mencionados. Le siguen Miraflores y El Cercado, que invirtieron cada uno la mitad de esa suma. Un poco más atrás se encuentran Santiago de Surco, La Victoria, La Molina y San Borja. Sin contar con los distritos balnearios y otros como Lurigancho y Lurín, que son relativamente poco poblados; los distritos que menos invirtieron son Comas, Rímac, Independencia, San Luis y Breña (Muñoz, 2008).

Además de esta disparidad, existe otra en función del peso relativo del presupuesto de seguridad ciudadana en relación con el total del distrito. Así, durante los años 2005 y 2006, San Isidro invirtió el 17,6% de su presupuesto total, mientras que El Cercado sólo el 1,4%. Otros distritos que hacen un esfuerzo considerable son La Victoria –12%–, Miraflores –11,8%–, La Molina –11,4%– y San Borja –9,8%–. Los distritos que invirtieron menos también lo hicieron en términos proporcionales al total de sus recursos, que no sólo son más escasos, sino que se destinan mayoritariamente a otros rubros considerados prioritarios (Muñoz, 2008).

La mayor inversión se ha traducido no solamente en el reclutamiento de más serenos y en la compra de unidades vehiculares, sino en la implementación de mejores centros de

comunicación. Los más desarrollados, hasta el momento, son los de San Isidro, Miraflores y Santiago de Surco. Las comisarías están muy lejos de contar con sistemas de comunicación tan sofisticados, aunque ahí donde el trabajo policial y el municipal han logrado integrarse –por ejemplo, en Surquillo–, la Policía se ha beneficiado, lo que ha permitido maximizar el uso de los recursos humanos y logísticos disponibles para tareas de seguridad ciudadana. Varios distritos han comenzado a invertir en la capacitación de sus serenos. San Isidro y Jesús María, por ejemplo, ya cuentan con sus escuelas de capacitación.

A partir de 2004, se iniciaron los esfuerzos para integrar el trabajo de los distintos serenazgos distritales. El avance ha sido lento. El primer paso fue la estandarización de las comunicaciones de cuatro serenazgos de la ciudad, sumándose luego otros (Muñoz, 2008). Más recientemente, bajo el liderazgo del gobierno metropolitano, nueve distritos, incluyendo El Cercado, han establecido los protocolos para la cooperación operativa entre sus serenazgos, en lo que se ha dado en llamar Serenazgo Sin Fronteras. El propósito es, sobre todo, coordinar los esfuerzos para la intervención en las zonas de fronteras entre los distritos, como manera de evitar que los delincuentes escapen a la autoridad al penetrar en otra jurisdicción territorial. Más adelante, lo ideal sería permitir la confluencia de varios serenazgos en intervenciones en una jurisdicción que requiera apoyo. La estandarización de procedimientos y el establecimiento de un sistema común de carrera para los serenos de todos los distritos son algunos de los desafíos más importantes.

Como se ha mencionado, en la medida en que los serenos no cuentan con atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo por incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, para asegurarse de contar con la autoridad que ellos no poseen. Por lo general, la incorporación de los policías a las unidades de serenazgo se concreta durante sus días de descanso y

a cambio del pago de sus honorarios por el Municipio. Esto ha sido una fuente permanente de fricción, pues no siempre existen efectivos disponibles o éstos cobran montos que están fuera del alcance de los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué deben pagar a los policías que cooperan con ellos en las labores de seguridad ciudadana, sobre todo si la institución municipal les está brindando los medios logísticos para que cumplan mejor su función.

En la institución policial hay quienes consideran que la cooperación es perjudicial, sea porque potenciaría al serenazgo –y al hacerlo debilitaría a la Policía– o porque su falta de atribuciones –que lo haría aparecer como inoperante– perjudicaría la imagen institucional. La mayor dificultad que existe en la relación es que la Policía percibe al serenazgo como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial de carácter municipal, es decir, local. En efecto, con cierta regularidad se escuchan demandas de alcaldes que solicitan atribuciones policiales para sus serenos, lo que los convertiría de hecho en policías locales, que ocuparían el mismo territorio y contaría con algunas de sus principales atribuciones. Esto último podría evitarse si se regulara adecuadamente el ámbito de intervención de cada una de ellas.

Tanto el Ministerio del Interior como la Policía han sido, hasta ahora, renuentes a encontrar una fórmula estable de cooperación con los municipios de Lima. Tampoco han querido pronunciarse sobre el tema los órganos legislativos de la ciudad y del país. Lo que sí ha hecho el Congreso es abrir las puertas para que los gobiernos regionales y municipales inviertan recursos en el equipamiento de la Policía, a través de la Ley 29010.

Más recientemente, en marzo de 2009, la Policía ha emitido una directiva que establece la obligatoriedad de un patrullaje integrado entre los policías y los serenos en cada distrito, bajo la dirección del comisario. Toda unidad de serenazgo deberá estar integrada

por un policía, al que el Municipio le pagará sus honorarios. Si bien esta directiva no tiene rango legal, es la primera vez que desde el Ejecutivo nacional se hace un esfuerzo por regular la cooperación. Asimismo, en una medida sin precedentes, el Ministerio del Interior estableció un nuevo procedimiento de evaluación del desempeño de los jefes policiales que laboran en comisarías, el mismo que incorpora la evaluación del alcalde.

El progresivo fortalecimiento de los sereñazgos no deja de ser paradójico porque se trata de un sistema de vigilancia sin atribuciones policiales, que adolece de grandes debilidades en la formación y capacitación de sus integrantes. ¿Por qué no invertir esos recursos en un cuerpo profesional con plenas atribuciones, como la Policía? En una ciudad comparable con Lima, como lo es Bogotá, la inversión de los municipios en seguridad ciudadana se destina enteramente a la Policía (Costa, 2007: 55-58). Lo mismo ocurre con el aporte del sector empresarial a través de la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta inversión en la Policía ha sido posible porque las instituciones que proveen los fondos se encargan también de fiscalizar su utilización y la institución policial se obliga a realizar una rigurosa y transparente rendición de cuentas. Contribuye a que esto sea posible la mayor confianza de la opinión pública bogotana en su Policía, si se compara con la opinión limeña. Lo mismo ocurre en Santiago de Chile, aunque allá ha habido intentos de algunos alcaldes, como Joaquín Lavín, de crear cuerpos de vigilancia municipal que no han prosperado por la negativa de Carabineros, la Policía nacional preventiva chilena (Jofré, 2007: 121). La tradición centralista de Chile y la altísima legitimidad de sus policías han impedido, por ahora, que prosperen estos intentos.

Los pocos casos en que los municipios distritales de Lima han puesto medios de transporte al servicio de la Policía no han tenido buenos resultados porque ésta no les ha dado el uso debido, lo que ha generado

en los alcaldes recelo de cualquier transferencia de recursos que no vaya acompañada de un adecuado mecanismo de fiscalización y de rendición de cuentas. Para ello, sería conveniente readjustar el marco legal a efectos de que incorpore un mínimo de garantías a quien invierte en equipar la Policía. Sin ese marco, la cooperación se limitará a aquella de corto plazo y de poca envergadura que brindan eventualmente los gobiernos locales con base en la confianza que les inspira una determinada autoridad policial. Como la rotación de éstas es alta, no hay garantía de largo plazo sobre el adecuado uso de los recursos.

El creciente protagonismo municipal en la seguridad ciudadana no se limita a la creación de los serenazgos. Su surgimiento, en parte, tuvo que ver con la necesidad de la autoridad municipal de contar con un instrumento de autoridad propio que le permitiera recuperar las calles y los espacios públicos, muchos de ellos ocupados progresivamente por el comercio ambulatorio, los mendigos y la prostitución. En ese clima de desorden y descontrol, que expulsaba a los vecinos del espacio público, prosperaba con facilidad la actividad delincuencial. Los serenazgos han sido funcionales al progresivo reordenamiento del espacio público, el mismo que se inició hace veinte años y que tuvo un hito determinante con la recuperación del centro histórico, especialmente del comercio ambulatorio. Esta recuperación se ha traducido en nuevas inversiones, en el embellecimiento de parques y plazas, y en el incremento de las áreas verdes, lo que ha contribuido ostensiblemente a una mejora en la seguridad. Los ambulantes desplazados del espacio público han sido reubicados en nuevos centros comerciales, que hoy son de su propiedad.

Los municipios se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. El primero de ellos fue el de las defensorías de los niños y adolescentes, que surgieron a inicios de la década de los años noventa para recibir

denuncias de abusos y atender a las víctimas. Hoy todos los municipios de Lima cuentan con una defensoría. Frente a la emergencia de las pandillas, los municipios también han respondido, de manera desigual, con programas de recuperación, rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros, así como con programas recreativos, deportivos y culturales. Estos esfuerzos se han traducido en el establecimiento de casas de la juventud en varios de los distritos. Otra iniciativa interesante ha sido trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y participación de los estudiantes, a través de los municipios escolares.

Juntas vecinales

De las pocas respuestas institucionales al repliegue policial iniciado a mediados de la década de los años ochenta, la primera y la de mayor envergadura fue organizar la participación vecinal para la seguridad ciudadana. Se comenzó a gestar cuando la Policía creó, en 1997, la Dirección de Participación Ciudadana a cargo del entonces Coronel PNP Enrique Yépez Dávalos. Bajo su liderazgo, esta dirección se avocó a organizar las oficinas de participación ciudadana en las comisarías, identificando a los efectivos que tuvieran mejores condiciones para trabajar con los líderes vecinales, organizándolos y capacitándolos en la prevención comunitaria del delito. Cada una de estas oficinas cuenta, cuando menos, con un efectivo policial y, en algunos casos, con dos o tres, la mayoría de ellos suboficiales.

En esos años, otras policías de la región iniciaban esfuerzos parecidos. El éxito de la Policía peruana se explica en buena medida porque la iniciativa se nutrió de una rica tradición andina, la de la organización comunal para la autodefensa y el desarrollo, que se funda en el trabajo voluntario y gratuito. Estas formas de organización asentadas en las zonas rurales andinas se han trasladado a las ciudades con el fenómeno

migratorio que se inició en la década de los años cincuenta y han permitido que asentamientos humanos de inmigrantes, inicialmente muy pobres y marginales, sean hoy distritos pujantes y en rápido desarrollo. Muchas de las escuelas, postas médicas, parques, pistas y veredas de los nuevos asentamientos humanos de Lima y de otras ciudades importantes del país se han construido gracias a la organización y al trabajo voluntario de sus pobladores.

Durante el conflicto armado interno que tuvo lugar entre 1980 y 1995, y cuyo escenario principal fueron las zonas rurales de la sierra central y sur del país, la organización campesina para la autodefensa, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, jugaron un papel determinante para frenar primero y derrotar después a las organizaciones terroristas. Esa experiencia inspiró la iniciativa policial de involucrar a los vecinos en las zonas urbanas para detener el auge de la delincuencia común.

A diferencia de las autodefensas campesinas, que fueron provistas de rifles y escopetas por los militares, las juntas vecinales son organizaciones no armadas que colaboran con la Policía brindando información y patrullando las calles con ella y, en algunos casos, solas. Además de su organización, los vecinos vigilantes cuentan con un chaleco que los identifica y con un silbato que sirve para convocar al resto del vecindario en una situación de peligro. Algunas de ellas cuentan con alarmas comunales de diseño artesanal. Otras cuentan con teléfonos celulares intercomunicados directamente con su comisaría.

Esta labor no sólo ha servido para mejorar la relación institucional con la comunidad, sino para enfrentar creativamente, junto con ella, problemas de delincuencia. Esto ha sucedido sobre todo en las zonas periféricas y más pobres de la ciudad, en las que la presencia policial es escasa y la población no cuenta con los recursos para proveerse de mecanismos de seguridad alternativos. Si bien se ha logrado involucrar en las juntas

vecinales a un importante número de personas, no siempre ha sido posible garantizar la sostenibilidad de este trabajo, tanto por la ausencia de una visión compartida sobre esta labor en la institución policial, como por el cansancio de la ciudadanía, que se ve obligada a cumplir, de manera voluntaria y gratuita, labores que en realidad le competen a la Policía. Asimismo, con mucha frecuencia, ésta ha manipulado a las juntas, movilizándolas a favor del gobierno de turno.

También ha sido problemática la relación entre las juntas vecinales organizadas por la Policía con aquellas vinculadas con los municipios. En efecto, muchos municipios organizan juntas de vecinos para el desarrollo local y, en los últimos años, algunos han creado sus propias juntas para labores de seguridad ciudadana. El reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana dispuso que se propendiera a integrar el trabajo de las juntas promovidas por la Policía con aquellas promovidas por el Municipio, subordinando ambas al comité distrital. La directiva policial de marzo de 2009 mencionada anteriormente dispone que la Policía capacitará y trabajará con las juntas organizadas por los municipios, dando así a entender que en adelante la Policía se abstendrá de organizar sus propias juntas.

En el marco de su estrategia de prevención comunitaria del delito, del que las juntas vecinales son el componente más importante, la Policía también ha desarrollado otras iniciativas, que ahí donde se han implementado han producido resultados satisfactorios. Entre ellas, cabe destacar los programas Patrulleros Juveniles, Policias Escolares y Colibrí, entre otros. El primero tiene por objetivo transformar a las pandillas en organizaciones juveniles de apoyo a la labor institucional. Esto ha sido especialmente útil para reducir la violencia juvenil en los partidos de fútbol, donde se le presentan a la Policía los mayores problemas. En algunos casos, el trabajo policial, complementado por iniciativas de los gobiernos locales o por organiza-

ciones de la sociedad civil, ha contribuido a la rehabilitación y reinserción social de estos jóvenes pandilleros, aunque aún es mucho lo que hay que hacer. El segundo tiene por objetivo identificar a los líderes escolares y prepararlos para que asuman responsabilidades en la promoción de la disciplina estudiantil. Con frecuencia las policías escolares, vinculadas con la organización de los padres y madres de familia, han permitido constituir mecanismos de autoprotección escolar que reduzcan la violencia en las inmediaciones de los colegios a la hora de la salida o en las competiciones deportivas en que éstos participan. El tercero, orientado a los niños trabajadores de la calle, persigue hacerles un seguimiento y complementar su educación.

En los últimos años, estas iniciativas se han debilitado. Las oficinas de participación ciudadana no se han fortalecido ni han incrementado el número de sus miembros. La institución no las provee de los recursos mínimos para operar ni les da el respaldo que valore la importancia de su trabajo. La labor comunitaria de la Policía parece reducirse, en muchas ocasiones, al funcionamiento de esa oficina, sin que ella sirva de catalizador para una transformación más integral de la doctrina y la operatividad policial, salvo contadas y notables excepciones. Llama la atención que esto sea así porque la prevención comunitaria ha frenado el desborde de la violencia ahí donde se ha experimentado, ha mejorado la imagen de la Policía y ha reducido la percepción de inseguridad. Es innegable su gran potencial no sólo para favorecer la inserción institucional en el tejido social, sino también para prevenir la violencia y el crimen.

Comités de seguridad ciudadana

Entre los años 2001 y 2004 se inició un esfuerzo por reformar la Policía Nacional y por darle un nuevo enfoque a la seguridad ciudadana. Hasta entonces, la Policía la concebía como una responsabilidad casi exclusivamente suya. La relación con los muni-

cipios estaba marcada por el recelo con los serenazgos y por la politización inducida por el Gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), para quien la Policía no debía cooperar con los gobiernos locales que estuvieran en manos de la oposición política. No obstante, la organización vecinal le había mostrado a la Policía los beneficios de la cooperación con otros actores. La falta de recursos de la Policía para financiar el equipo de las juntas vecinales la llevó a buscar en los alcaldes un posible aliado, que además podría, eventualmente, contribuir a dicho equipamiento.

Los líderes civiles reformistas que condujeron el Ministerio del Interior esos años eran conscientes de que la política pública de seguridad ciudadana debía descentralizarse y definirse en el ámbito local, no exclusivamente por la Policía, sino con el concurso de otras autoridades capaces de hacer prevención y persecución del delito, y con una activa participación ciudadana. Esto demandaba diseñar una nueva arquitectura institucional con espacios de coordinación de los actores públicos y privados en los ámbitos local (distrital y provincial), regional y nacional. Ella se plasmó en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en cuya cúspide se encuentra el Consejo Nacional, presidido por el ministro del Interior e integrado por los ministros de Justicia, Educación, Salud y Economía y Finanzas, así como por representantes de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario. También integran el Consejo representantes de los presidentes regionales, los alcaldes y las empresas de seguridad privada. Es responsable de diseñar los lineamientos de la política pública en el ámbito nacional y de darle seguimiento, así como de evaluarla. El Consejo cuenta con una secretaría técnica, adscrita al Ministerio del Interior, que es responsable de garantizar la adecuada coordinación entre las instituciones que lo

integran y con las distintas instancias del Sistema. La secretaría, además, sistematiza y analiza la información delictiva, realiza estudios sobre ella y recomienda acciones de política.

Debajo del Consejo se encuentran los 26 comités regionales que están integrados por las mismas instituciones. Cumplen funciones técnico-normativas. Debajo de ellos están los comités provinciales, encargados de desarrollar funciones ejecutivas en el ámbito del Cercado de la capital provincial y de articular los esfuerzos de los comités distritales. Estos últimos constituyen la base del sistema y son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad y convivencia, responsables de realizar el diagnóstico en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción.

En el caso de Lima Metropolitana existe un comité provincial que, a su vez, hace las veces de comité regional, ya que en la capital la presidencia de la región metropolitana recae automáticamente en su alcalde. Además, existen 42 comités distritales presididos por sus correspondientes alcaldes.

Una encuesta realizada por Ciudad Nuestra en 2008 a 15 alcaldes y jefes policiales en Lima Metropolitana arroja resultados interesantes sobre el funcionamiento de estos comités. La muestra es muy representativa, pues no solamente cubre un poco más de la tercera parte de los distritos de la capital, sino que abarca a una población que bordea los tres millones de ciudadanos, es decir, casi el 40% de los habitantes de la ciudad. El 60% de los comités tiene tan sólo entre uno y tres años de funcionamiento; estamos, pues, ante un fenómeno institucional muy reciente. A pesar de que los comités se reúnen, en promedio, una vez cada tres meses, es notable su grado de institucionalización. La mayoría lleva actas de sus sesiones, promueve actividades de capacitación y cuenta con diagnósticos y mapas del delito bastante actualizados,

que son objeto de análisis en sus sesiones. También formulan y evalúan regularmente sus planes.

Casi todos los alcaldes y jefes policiales son varones, así como los secretarios técnicos y las autoridades políticas. Donde sí hay una mayoría de mujeres –60%– es en la representación vecinal. También son mujeres el 40% de los representantes de la autoridad judicial. Estamos, pues, frente a una institución fundamentalmente masculina. Todos los miembros de los comités son mayores de 30 años de edad, lo cual, de alguna manera, se explica porque en su mayoría son autoridades, con excepción de los representantes vecinales. Tomando en cuenta que diversas encuestas han demostrado que las principales víctimas y victimarios de la violencia en Lima son personas menores de 30 años, llama la atención la ausencia de participación juvenil en los comités, donde los jóvenes no están incorporados ni siquiera como observadores. A todas luces, es recomendable integrarlos. Quienes sí participan en calidad de observadores son los bomberos, los líderes religiosos y algunos dirigentes de la empresa privada.

Existe una serie de recursos institucionales, tanto públicos como privados, susceptibles de ser puestos al servicio de las políticas de seguridad ciudadana, especialmente las preventivas, aunque su cantidad varía significativamente en cada distrito. Los alcaldes cuentan con un conocimiento mucho más completo que los jefes policiales acerca de esos recursos. Ello se debe a la naturaleza más integral de la función edil y a la alta rotación de las autoridades policiales. En efecto, los comisarios duran, en promedio, un año en sus cargos, frente a los cuatro años de los alcaldes, quienes además pueden ser reelectos. En efecto, muchos de ellos son reelectos dos y hasta tres veces.

Las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente y los programas recreativos, deportivos y culturales dirigidos a la juventud son las instituciones más exten-

didas en los distritos. Otras instituciones importantes son las policías y los municipios escolares; los programas de recuperación, rehabilitación y reincorporación de jóvenes pandilleros; las casas de la juventud; y los programas policiales dirigidos a los niños trabajadores y a los pandilleros.

Todos los comités cuentan con un secretario técnico, seleccionado por el alcalde y nombrado por el comité distrital. En su mayoría, son policías en retiro, aunque hay algunos civiles y unos pocos militares retirados. No trabajan a tiempo completo ni reciben una retribución por esta labor, más bien son empleados municipales que usualmente cumplen otras tareas en el ámbito de la seguridad. Son capacitados regularmente por la secretaría técnica del Consejo Nacional.

Tanto alcaldes como jefes policiales coinciden en la utilidad y las bondades de los comités, y en la necesidad de fortalecerlos. Consideran que los comités han influido favorablemente sobre la situación de seguridad ciudadana, que constituyen un buen espacio de coordinación institucional y participación vecinal, y que son un factor fundamental para el adecuado diseño, evaluación y supervisión de las políticas.

En cuanto a sus debilidades, señalan el limitado apoyo que reciben del Gobierno central. La insuficiencia de recursos impide pasar de la coordinación a la acción en proyectos integrales, por cuanto para ello se depende exclusivamente de los recursos del gobierno local, que en el caso de los distritos populares no es suficiente. Donde no existe coincidencia entre alcaldes y jefes policiales es en el respectivo papel de cada cual en el comité. Los primeros exigen mayores atribuciones para ejercer su autoridad como presidente del comité y garantizar el cumplimiento de los planes y decisiones que adopten. Para los segundos, desacostumbrados a subordinarse a la autoridad civil en el ámbito local, la conducción de los comités por el alcalde es uno de los aspectos nega-

tivos de su funcionamiento, pues lo politizaría innecesariamente. Tal percepción, en el fondo, encubre la aspiración de muchos policías de liderarlos.

El necesario fortalecimiento de la autoridad del alcalde ha sido facilitado por la decisión del comando policial de incorporar en la evaluación del desempeño anual de los jefes policiales la opinión del alcalde. Esta evaluación podría tener dos beneficios. Primero, permitiría al comando institucional conocer la opinión ciudadana expresada a través del alcalde, de la labor del mando distrital. Segundo, en la medida en que la opinión del alcalde influiría en la carrera del policía evaluado, éste deberá aplicarse mucho en el cumplimiento de los planes y decisiones del comité, y en la calidad del servicio que le brinda a las instituciones que la integran, incluyendo la ciudadanía. Otra medida que fortalecería el poder civil sería el involucramiento del alcalde en la selección de la autoridad policial distrital, lo que implicaría un concurso de méritos, con un jurado que evalúe la trayectoria de los candidatos y los entreviste personalmente. Una tercera medida sería otorgarle al alcalde la facultad de solicitar el cambio de colocación de la autoridad policial cuando ésta no demuestre un adecuado desempeño y no colabore en la ejecución de los planes de seguridad ciudadana.

Lecciones y desafíos

Lima cuenta con muchos de los componentes demográficos, sociales y económicos que explican el desborde de la violencia en otras grandes ciudades latinoamericanas: rápida urbanización, muy desigual distribución del ingreso, alto desempleo juvenil, fácil y extendido acceso a las drogas, debilidad y corrupción institucional en el ámbito de la seguridad y la justicia, y creciente acceso a las armas de fuego, entre otros. Además, la Policía ha sufrido un preocupante proceso de repliegue y debili-

Investigación

tamiento, que contribuye a configurar un cuadro aún más dramático. Sin embargo, la violencia y el delito no se han desbordado. Cuatro razones explicarían lo ocurrido.

En primer lugar, el creciente protagonismo de los gobiernos municipales en el ámbito de la seguridad ciudadana, principalmente a través del surgimiento y desarrollo de los serenazgos, que han permitido llenar, en parte, el vacío dejado por la Policía. Otras expresiones importantes de este protagonismo son la constitución de observatorios de la violencia y el delito, la recuperación de espacios públicos, el reordenamiento del comercio ambulatorio y el establecimiento de programas de prevención de la violencia. En segundo lugar, el crecimiento de la organización vecinal, alentada por la Policía, pero en muchos casos independiente de ella, a la que hay que sumar la adopción de medidas de autoprotección ciudadana y el crecimiento exponencial de la seguridad privada, tanto a través de empresas privadas formales como de la vigilancia informal. En tercer lugar, la inicial articulación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los comités distritales de seguridad ciudadana. En cuarto lugar, es preciso agregar que el repliegue y debilitamiento policial en el ámbito de la seguridad ciudadana fue acompañado de un fortalecimiento de las unidades especializadas encargadas de investigar y perseguir el crimen organizado. El desbalance existente entre los recursos asignados al crimen organizado y a la seguridad ciudadana no es conveniente, pero hay que reconocer que ha permitido mantener un cierto control sobre las actividades delincuenciales más sofisticadas.

Sin embargo, hay señales preocupantes de que la situación se estaría deteriorando. Algunos indicadores son el rápido incremento de los homicidios y el uso creciente de armas de fuego. Ambos fenómenos podrían estar asociados a la cada vez mayor presencia en la ciudad de los carteles mexi-

canos de la droga. Dado los peligros que el deterioro de la situación entraña, es urgente que la ciudad adopte las medidas correctivas para impedir un eventual desborde de la violencia, del que sería mucho más difícil regresar, como lo demuestran muchas grandes ciudades de la región.

Quizás el principal desafío es fortalecer la Policía, tan venida a menos en los últimos años, sobre todo aquella responsable de la seguridad ciudadana. Ello pasa principalmente por revisar su actual régimen laboral. Otras medidas urgentes son la depuración de sus malos elementos, la modernización de la gestión de sus recursos y el establecimiento de efectivos mecanismos de control de la corrupción y el abuso policial, todo ello en el marco de un esfuerzo serio de profesionalización. También se debe revisar el actual despliegue policial en la ciudad, claramente inequitativo en beneficio de las zonas más prósperas, para garantizar una mayor presencia en las zonas periféricas y emergentes. Finalmente es necesario adecuar la organización policial a la política, tanto a nivel regional como distrital, así como designar un jefe policial para cada nivel de gobierno y otorgarle mayor poder y responsabilidad. Esto aseguraría una adecuada subordinación del mando policial a la autoridad civil y un regular sistema de rendición de cuentas.

Si bien los serenazgos han sido exitosos en los distritos más prósperos, su contribución ha sido más limitada en aquellos que cuentan con pocos recursos. Lo mismo se puede decir de las políticas de prevención municipal. Se precisa, por lo tanto, diseñar un mecanismo compensatorio que permita subsidiar a los municipios de menos recursos, en un esfuerzo conjunto en el que deberían participar los gobiernos metropolitano y central. Sin esta política compensatoria y sin una redistribución de los efectivos policiales de los distritos más prósperos a los emergentes, se consolidará un desigual sistema de seguridad que, dada la precaria presencia estatal, reposa –para

la mayoría de ciudadanas y ciudadanos de Lima— en sus posibilidades de trabajo gratuito y voluntario en las juntas vecinales y en otros mecanismos de autoprotección, incluyendo la vigilancia privada.

El otro gran desafío es integrar de manera armónica el trabajo de la Policía y los serenazgos para evitar se siga duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos. Esto pasa por asegurar el patrullaje conjunto bajo un único mando técnico, el del comisario, y un único mando político, el del alcalde. Es urgente regular la cooperación de la Policía con los municipios y fortalecer la autoridad del alcalde en esta materia para hacer efectiva su autoridad como presidente del comité distrital. Ello contribuirá a consolidar los comités, que han demostrado su utilidad, pero que necesitan fortalecerse.

Durante las últimas dos décadas, el sistema de seguridad en Lima ha sufrido importantes transformaciones, muchas de ellas positivas. El gran cambio ha sido pasar de un sistema en el que la Policía era el único protagonista a otro integrado por múltiples actores que confluyen en los comités de seguridad ciudadana. Esto también ha sido muy positivo. Lo negativo ha sido el debilitamiento simultáneo de la institución policial. Además, el protagonismo de los nuevos actores es muy desigual, dada la fragmentación política y socioeconómica de la ciudad. En algunos distritos, el principal actor ha pasado a ser el Municipio; en otros, la iniciativa vecinal. La transición de un sistema a otro ha sido espontánea y desordenada, y los cambios normativos que la acompañaron han dado forma legal a las nuevas realidades y no a la inversa. Es necesario comenzar a revertir esta tendencia, lo que demanda fortalecer el liderazgo del gobierno de la ciudad para conducir una política integral y establecer un sistema metropolitano de seguridad ciudadana.

Algunos de los aspectos que este sistema metropolitano debería contemplar son los

siguientes. Primero, una política de cooperación de la Policía con los municipios y viceversa. Segundo, un esquema de profesionalización de los serenazgos distritales y de colaboración y complementación de sus esfuerzos en los ámbitos operativo, educativo y de comunicaciones. Tercero, el desarrollo de un observatorio metropolitano de la violencia y el delito, que permita dar un seguimiento integrado de la evolución de la seguridad en toda la ciudad. Cuarto, una política de financiamiento que, entre otros, permita compensar a los municipios más pobres. Quinto, criterios transversales e iniciativas metropolitanas en el ámbito de la prevención, de la rehabilitación y reinserción social, y del tratamiento a las víctimas, especialmente en lo que toca a la microcomercialización y consumo de drogas, el expendio y consumo de alcohol, la violencia juvenil, y la violencia familiar y sexual. □

Bibliografía

Basombrío, Carlos (2005). *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

Ciudad Nuestra (2008). *Encuesta sobre Lima. Percepciones sobre temas municipales en el ámbito metropolitano*. Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/510/encuesta_sobre_liima_comentada.pdf

Ciudad Nuestra (2009). *Encuesta Esta Ciudad Nuestra, Lima*. Lima: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/1072/ciudad_nuestra_09.pdf

Costa, Gino (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en:

- <http://issuu.com/idl.sc/docs/la-ventanaroتا>
- Costa, Gino y Carlos Basombrío (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y seguridad democrática en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://www.seguridadidl.org.pe/institucional/liderazgocivil.doc>
- Costa, Gino; Briceño, Juan y Carlos Romero (2008). *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra. Disponible en: http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/lapolicia_web.pdf
- Costa, Gino; Yépez, Enrique y Carlos Romero (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra, Serie Documentos de Política Pública 1. Disponible en: http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/libro_1_ciudad_nuestra.pdf
- Defensoría del Pueblo (2008). *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima: Serie Informes Defensoriales, Informe 132. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-defensoriales.php>
- Defensoría del Pueblo (2009). *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Lima: Serie Informes Defensoriales, Informe 142. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-defensoriales.php>
- Jofré, René (2007). “La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana: el caso chileno”, en *Seguridad pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ministerio del Interior (2006). *Estudio nacional de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Lima: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Disponible en: http://www.seguridadidl.org.pe/encuestas/nacional_victimizacion_sinasec.pdf
- Muñoz, Alejandra (2008). *La seguridad ciudadana y su presupuesto*. Lima: Disponible en: http://www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc_presupuesto/sc_presupuesto.php
- Policía Nacional del Perú (2008). *Estudio situacional de la violencia juvenil en Lima y Callao, 2007-2008*. Lima: Estado Mayor General, Dirección de Investigación y Desarrollo.
- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCEP) (2008). “El problema de la inseguridad”. *Estado de la Opinión Pública*. Lima: año III, Instituto de Opinión Pública. Disponible en: http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/77/08set_puc_%20seguridad_ciudadana_2da.pdf
- Yépez, Enrique (2004). *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en: <http://www.seguridadidl.org.pe/libros/yepez.htm>