

I SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA I

1

La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana

GINO COSTA
ENRIQUE YÉPEZ
CARLOS ROMERO

GINO COSTA (Lima, 1956). Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Durante su gestión como ministro del Interior se creó 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. Actualmente, preside Ciudad Nuestra.

ENRIQUE YÉPEZ (Cusco, 1946). General en retiro de la Policía Nacional del Perú (PNP), con un diplomado en Políticas Locales en Seguridad por la Universidad de Chile. Ha sido el artífice del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y secretario técnico de su Consejo Nacional, así como jefe de Estado Mayor General y primer director de Participación Ciudadana de la PNP, cargo desde el que promovió la organización vecinal para la seguridad. Asimismo, integró las comisiones de reestructuración y modernización policial. Preside el Centro de Promoción Social para la Seguridad Ciudadana.

CARLOS ROMERO (Huacho, 1978). 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 Policía. Se ha especializado en el análisis de la trata de personas y en asuntos penitenciarios. Es investigador de Ciudad Nuestra en los temas de seguridad y convivencia ciudadana.

La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana

GINO COSTA
ENRIQUE YÉPEZ
CARLOS ROMERO

> LIMA, 2008

Serie Documentos de Política Pública

Número 1: *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités distritales de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*

© Gino Costa, Enrique Yépez y Carlos Romero

Ciudad Nuestra

José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima

Telefax: 243-6377

www.ciudadnuestra.org

Cuidado de edición: Rocío Moscoso

Diagramación y diseño de carátula: Francisco Borjas

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso expreso de los editores.

El presente trabajo se realizó gracias al apoyo de la Foundation Open Society Institute (ZUG).

Primera edición: noviembre del 2008

Impreso en el Perú

500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2008-13981.

LA PERCEPCIÓN DE LOS ALCALDES
LOS COMITÉS DE SEGURIDAD CIUD

Índice

Presentación	7
Introducción	9
1. Los encuestados	13
2. ¿Funcionan los comités distritales?	15
3. ¿Cómo se desempeñan los miembros de los comités distritales?	27
4. ¿Cómo se vinculan los comités con otros actores del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana?	33
5. ¿Los encuestados aprueban la labor de los comités distritales?	37
6. ¿Qué dicen los especialistas?	43
7. Nuestras recomendaciones	55

Y LOS JEFES POLICIALES SOBRE
ADANA DE LIMA METROPOLITANA

Presentación

CIUDAD NUESTRA es una asociación civil sin fines de lucro que fue creada, a principios del 2007, para supervisar la gestión metropolitana de la ciudad de Lima, promover el estudio de sus problemas y desafíos, y contribuir a superarlos realizando recomendaciones de política pública. Es, además, un espacio de reflexión y debate sobre Lima, y de articulación de alianzas ciudadanas para el establecimiento de prácticas de gobierno democráticas, transparentes y participativas.

Según las encuestas de opinión, la inseguridad, la violencia y el delito están entre los principales problemas de la ciudad, si es que no constituyen el más importante. Por esta razón, estos temas también representan una de las grandes preocupaciones de Ciudad Nuestra.

Como se sabe, la inseguridad afecta la confianza interpersonal indispensable para el desarrollo, consume una enorme cantidad de recursos públicos y privados, inhibe el uso y el disfrute de los espacios públicos, y limita el ejercicio de los derechos ciudadanos, especialmente de las mujeres y los niños.

Un componente fundamental que el sistema institucional utiliza para enfrentar la inseguridad son los comités distritales de seguridad ciudadana, creados a inicios del 2003. Por ello, este documento de política pública —el primero de una serie— aborda este tema. Así, su objetivo es evaluar el funcionamiento de estos comités a la luz de

la opinión de sus principales actores: los alcaldes distritales —quienes los presiden— y los jefes policiales.

Esperamos que este texto contribuya a la reflexión y al debate informado sobre los comités distritales, así como a su fortalecimiento institucional. Estamos seguros de que ello redundará en mejores condiciones de seguridad y convivencia en Lima.

GINO COSTA y RAFAEL GARCÍA
Comité Directivo de Ciudad Nuestra

Introducción

EN FEBRERO DEL 2003 fue creado el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC),¹ en cuya cúspide se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), presidido por el ministro del Interior e integrado por otros varios ministros, así como por las más altas autoridades de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia en el país.

Corresponde al CONASEC —a través de su Secretaría Técnica, adscrita al Ministerio del Interior— la responsabilidad de promover el establecimiento, el desarrollo y el fortalecimiento del SINASEC.

El CONASEC es la instancia responsable de diseñar los grandes lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana en el ámbito nacional, mientras que en la base se encuentran los comités distritales. Éstos, que son los órganos ejecutivos de las políticas de seguridad y convivencia, son los responsables de realizar el diagnóstico de la seguridad en el ámbito local, así como de diseñar, implementar, supervisar y evaluar el respectivo plan de acción.

Entre ambos extremos se encuentran los comités regionales, que cumplen funciones técnico-normativas, y 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.

Cinco años después de la creación del SINASEC, la Defensoría del Pueblo realizó la primera evaluación de su funcionamiento, plasmada en el Informe Defensorial 132, «¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana», de enero del

1 Ley 27933. El texto está disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload_publicaciones/1/292/ley_del_sistema_nacional_de_seguridad_ciudadana_27933.pdf>.

2008.² Precursor en la materia, este informe defensorial hace una primera evaluación del trabajo realizado por 26 comités regionales y 12 comités provinciales.

En esta misma línea, el estudio que ahora presentamos busca contribuir al conocimiento de la labor que realizan los comités distritales de Lima Metropolitana.

Este estudio se basa en los resultados de la «Encuesta a alcaldes y jefes policiales integrantes de los comités distritales de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana», que fue aplicada por Ciudad Nuestra entre abril y julio del 2008. La encuesta fue entregada directamente a los 42 alcaldes distritales, pero únicamente respondieron 15 de ellos.³ En el grupo de los jefes policiales distritales, que suman 29, todos respondieron en forma oportuna.⁴

Los resultados que presentamos se limitan a los 15 distritos cuyos alcaldes nos respondieron, por cuanto deseamos ofrecer una visión comparada de las percepciones de los burgomaestres y de los jefes policiales. Esta muestra de 15 distritos es, no obstante, 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 40% de los habitantes de Lima Metropolitana.

2 Disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>.

3 Lima cuenta con 42 distritos, más el Cercado, cuya administración está a cargo del alcalde provincial. Respondieron a la encuesta los alcaldes de Ate, Barranco, Breña, El Agustino, Jesús María, La Victoria, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, San Isidro, San Martín de Porres, San Miguel, Surquillo, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

4 Se les hizo llegar la encuesta a través del director de la VII Dirección Territorial de Policía, responsable para Lima Metropolitana. Cabe precisar que en Lima Metropolitana existen 21 jefes policiales responsables de igual número de distritos y 8 jefes que tienen a su cargo dos o más distritos.

La mayoría de los distritos cuyos alcaldes y jefes policiales respondieron a la encuesta forman parte de la zona central de la ciudad. Son los distritos menos poblados, aunque más consolidados y prósperos, como San Isidro, Miraflores, Magdalena del Mar, Jesús María, San Miguel y Pueblo Libre. Éstos cuentan con las mejores condiciones de seguridad ciudadana, son los mejor organizados, los que tienen los servicios de serenazgo más desarrollados y los que gozan, con relación al resto de la ciudad, tanto de una mayor presencia policial como de una inversión más significativa en esta materia.⁵

Asimismo, la muestra también incluye a los distritos emergentes con mayor número de habitantes, tales como San Martín de Porres, Ate, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo, el segundo, el cuarto, el quinto y el sexto distrito más poblado, respectivamente. Cada uno supera los 350 mil habitantes.

Finalmente, incorpora distritos tradicionales de clase media, como Barranco y Breña, y antiguos distritos populares de Lima, como Surquillo, La Victoria y El Agustino.

La encuesta aplicada está compuesta por sesenta preguntas referidas al funcionamiento de los comités, sus miembros, sus relaciones con otros componentes del SINASEC, y sus fortalezas y debilidades.

Es preciso aclarar que si bien en este texto analizamos toda la información obtenida mediante la encuesta, sólo presentamos en gráficos y cuadros algunas de las respuestas, que han sido editadas para facilitar su lectura. Los temas que hemos elegido para presentar son, por un lado, los que

5 Sobre este aspecto, véase Muñoz, Alejandra. La seguridad ciudadana y su presupuesto. Lima, 2008. Disponible en <www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc_presupuesto/sc_presupuesto3.php>.

cuentan con información más rica y difícil de resumir, y por otro, aquellos que grafican las percepciones contradictorias de alcaldes y jefes policiales. Los resultados completos de la encuesta pueden ser revisados en la página web de Ciudad Nuestra, <www.ciudadnuestra.org>.

Por otra parte, es preciso señalar que nuestro deseo inicial fue aplicar la encuesta a todos los integrantes de los comités de Lima. Sin embargo, no fue posible concretar esta intención, por cuanto la Secretaría Técnica del CONASEC no cuenta con un directorio de la totalidad de los miembros de los comités distritales.

Esperamos que este estudio sirva de base para futuras investigaciones, especialmente las que puedan llevar a cabo la Defensoría del Pueblo, la Secretaría Técnica del CONASEC y el Comité Provincial de Lima Metropolitana.

Agradecemos a los alcaldes distritales y a los jefes policiales que respondieron la encuesta, así como al director territorial de Policía de Lima, pues, como hemos señalado, su apoyo facilitó nuestro trabajo.

Va también nuestro agradecimiento a los especialistas que aceptaron nuestra invitación a analizar los resultados, cuyos comentarios se presentan en el sexto apartado.

Finalmente, un agradecimiento muy especial a Open Society Institute. Sin su apoyo financiero, no habría sido posible concretar este esfuerzo.

LOS AUTORES

1. Los encuestados

A DIFERENCIA DE LOS JEFES POLICIALES, que en su mayoría residen menos de un año en el distrito donde trabajan, 40% de los alcaldes encuestados viven en el distrito más de diez años y otro 40%, entre uno y cinco años.

Asimismo, los alcaldes tienen más tiempo integrando los comités distritales. En efecto, casi la mitad de ellos participan en su comité distrital desde hace uno a tres años, y 20%, más de tres años. Sorprendentemente, dos terceras partes de los jefes policiales encuestados respondieron que no saben desde hace cuánto tiempo participan en esa instancia.

Se constata una gran rotación entre los mandos policiales, que integran el comité distrital durante poco tiempo, a diferencia de las autoridades municipales, quienes, cuando menos, ejercen el cargo desde hace cuatro años. Por esta razón, son los alcaldes quienes tienen mayores posibilidades de asegurar la continuidad del trabajo de los comités y cuentan con un conocimiento más profundo de la realidad distrital, razones importantes para que presidan estas instancias. ■

2. ¿Funcionan los comités distritales?

AUNQUE LA CREACIÓN de los comités de seguridad ciudadana data de febrero del 2003, la mayoría de éstos —60%— tienen tan sólo entre uno y tres años de funcionamiento. Estamos, pues, ante un fenómeno institucional muy reciente.

La mayor parte de los encuestados señalaron que los comités se reúnen una vez al mes, aunque si se les piden precisiones, se observa que las reuniones en realidad son más espaciadas, aproximadamente una por trimestre, en el mejor de los casos. Por lo general, estas reuniones se celebran en el municipio.

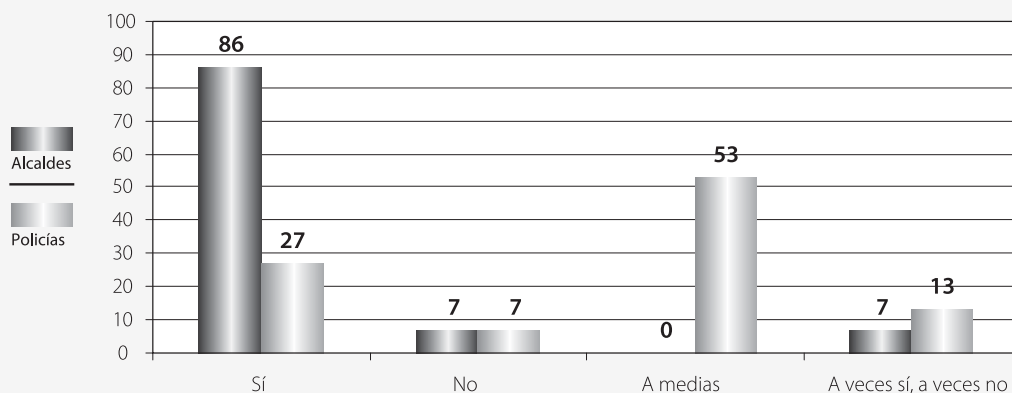
Es notable el grado de institucionalización que tienen los comités a pesar de su juventud. En efecto, la mayoría llevan actas de sus sesiones, promueven actividades de capacitación y cuentan con diagnósticos de la situación y mapas del delito, ambos instrumentos bastante actualizados y que son objeto de análisis en sus sesiones. También formulan y evalúan regularmente sus planes.

Hasta el momento, los comités vienen recibiendo escaso apoyo de la empresa privada y casi no han suscrito convenios con otras instituciones, públicas o privadas.

* * *

Hasta aquí las coincidencias entre las percepciones de los alcaldes y los jefes policiales, porque cuando se abordan otros temas, las respuestas difieren. Para 86% de los alcaldes, por ejemplo, las decisiones del comité se cumplen, mientras que únicamente 27% de los jefes policiales piensan así. La mayoría de ellos, 53%, consideran que las decisiones del comité sólo se cumplen a medias.

Gráfico 1. ¿Se cumplen las decisiones del comité distrital? (%)

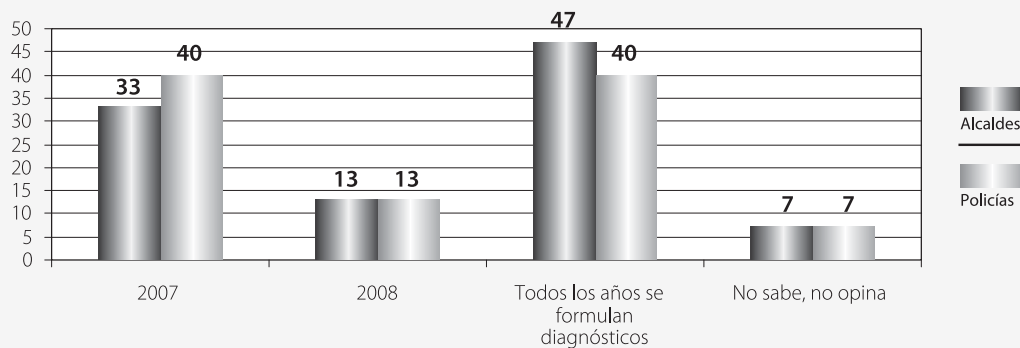


Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

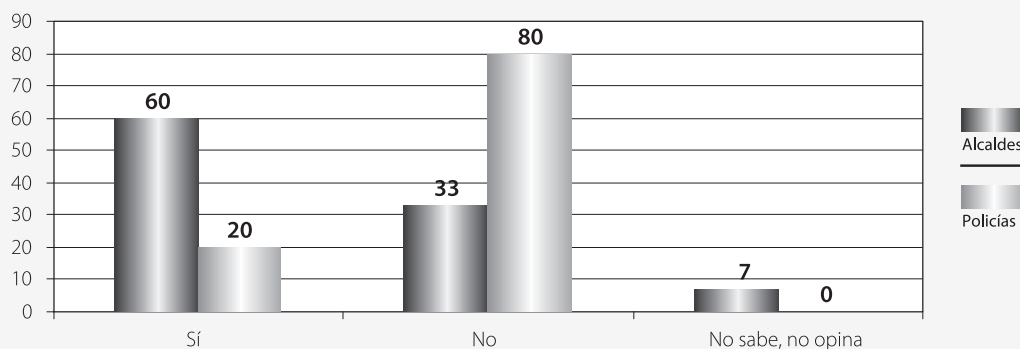
Las percepciones también se dividen en lo referente a la participación comunitaria en la elaboración de los diagnósticos sobre las condiciones de seguridad. Para 60% de los alcaldes, la comunidad participa, mientras que 80% de los jefes policiales consideran que ésta no participa. Tomando en cuenta que estos últimos tienen, en su mayoría, menos de un año en el distrito y que los diagnósticos se formulan anualmente, es probable que los policías encuestados no conozcan con precisión el proceso de consulta ciudadana.

Gráfico 2. Si el comité distrital cuenta con un documento de diagnóstico de la situación de seguridad, ¿cuándo se formuló? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alkalde 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

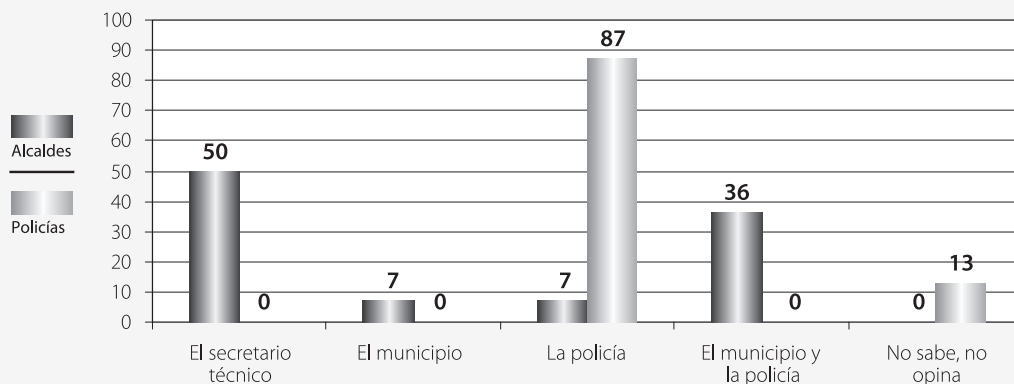
Gráfico 3. Si el comité distrital cuenta con un documento de diagnóstico de la situación de seguridad, ¿participó la comunidad organizada en su formulación? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alkalde 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Otra diferencia llamativa es la relacionada con quién elabora y actualiza los mapas del delito. La mitad de los alkalde respondieron que es el secretario técnico, mientras que la otra mitad dijo que es una labor conjunta entre el municipio y la policía. Por su parte, 87% de los jefes policiales señalaron que esa tarea la realizan ellos exclusivamente.

Gráfico 4. Si el comité distrital cuenta con un mapa del delito, ¿quién lo elabora y se encarga de actualizarlo? (%)



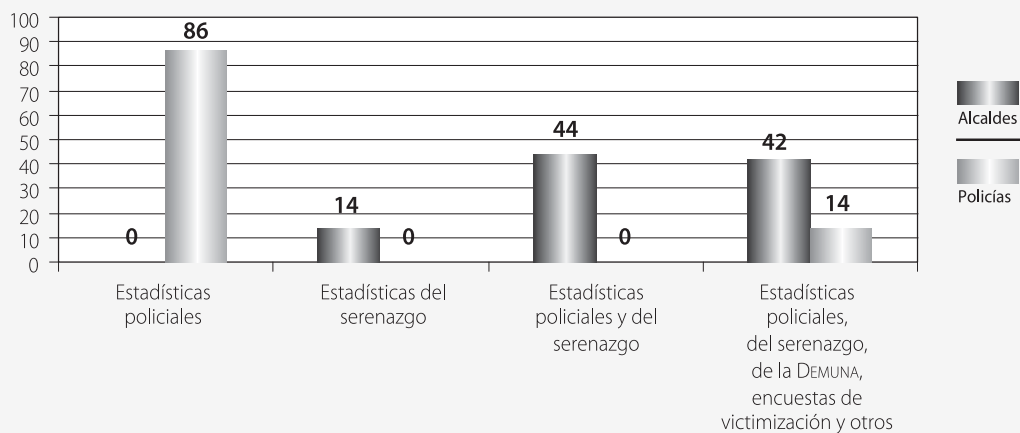
Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 14 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

Difieren, asimismo, las respuestas sobre las fuentes de información que sirven para elaborar los mapas del delito. Mientras que la mayoría de policías —86%— sostienen que sus estadísticas son la única fuente, los alcaldes afirman que estos mapas también se construyen sobre la base de la información proporcionada por el serenazgo y, en algunos casos, por las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente (DEMUNA), así como por las encuestas de victimización.

Todos los distritos considerados en la encuesta cuentan con serenazgo, aunque las opiniones de alcaldes y policías difieren respecto a la existencia de planes distritales de patrullaje conjunto. Mientras que los primeros consideran que estos planes sí se aplican, que el distrito se encuentra zonificado y que el funcionamiento del patrullaje es óptimo, los segundos señalan que no existe tal patrullaje. El dato más paradójico es que la mayoría de alcaldes —70%— refieren que la autoridad policial es la que conduce los patrullajes conjuntos. ¿Cómo explicar esta diferencia de respuestas sobre un hecho objetivo? Es probable que esté relacionada con el rechazo de las actuales autoridades policiales al trabajo integrado de la policía y el serenazgo.

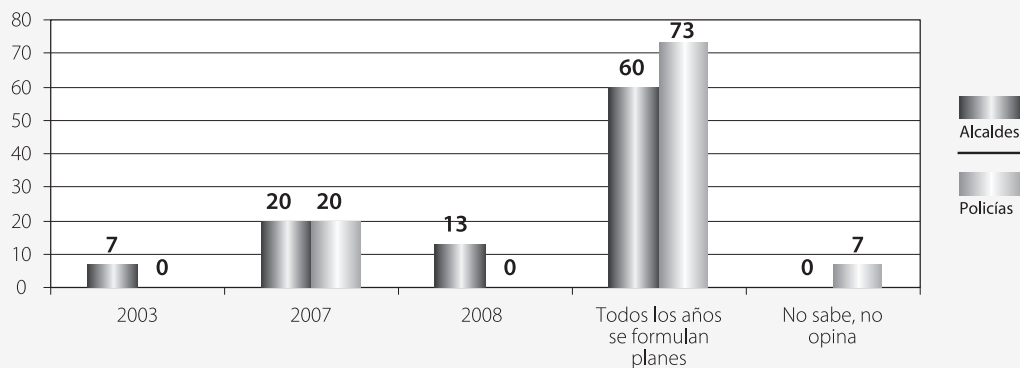
Gráfico 5. Si el comité distrital cuenta con un mapa del delito, ¿cuáles son sus fuentes? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 14 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

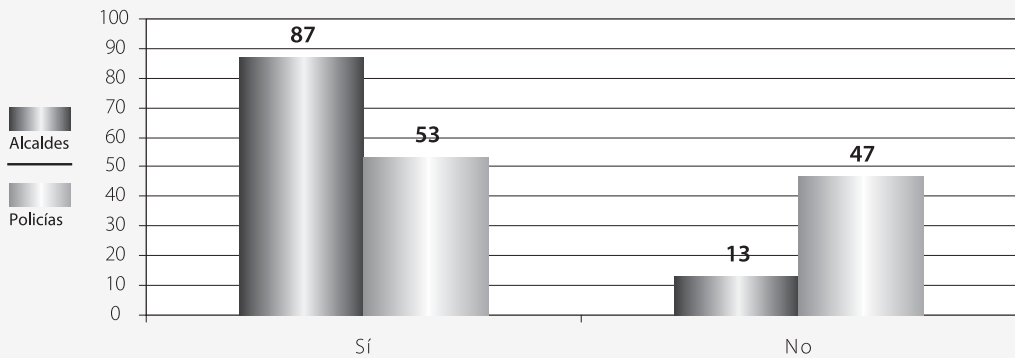
Gráfico 6. Si el comité distrital cuenta con un documento de plan de seguridad ciudadana, ¿cuándo se formuló? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

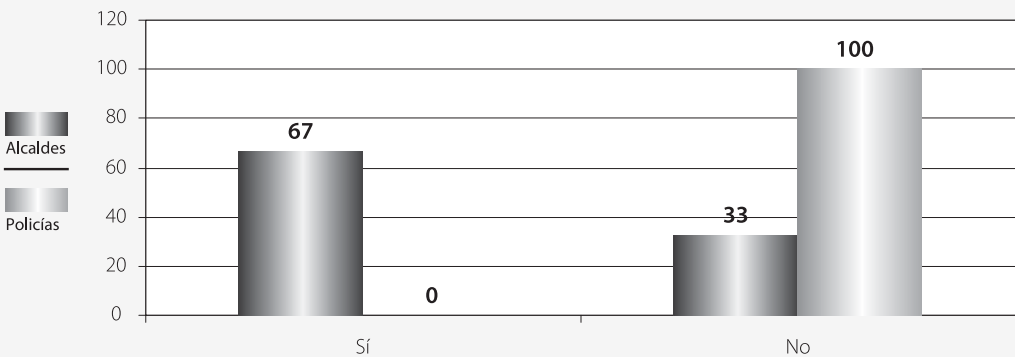
Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 7. ¿El comité distrital evalúa regularmente el cumplimiento del plan de seguridad? (%)



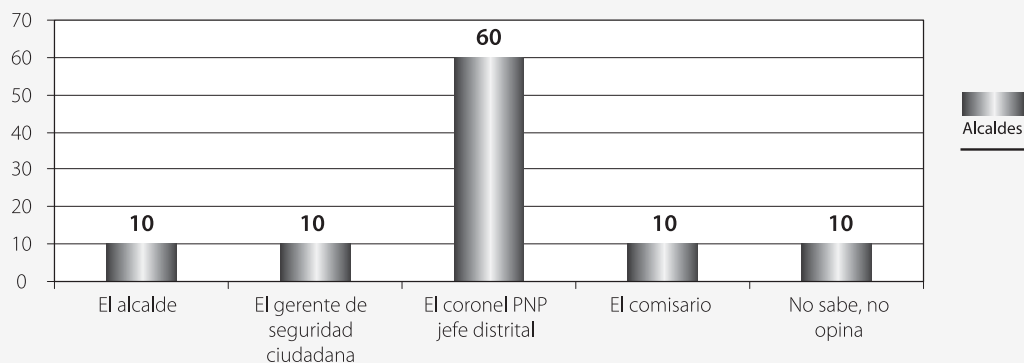
Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 8. ¿Hay un plan de patrullaje conjunto entre la policía y el serenazgo? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

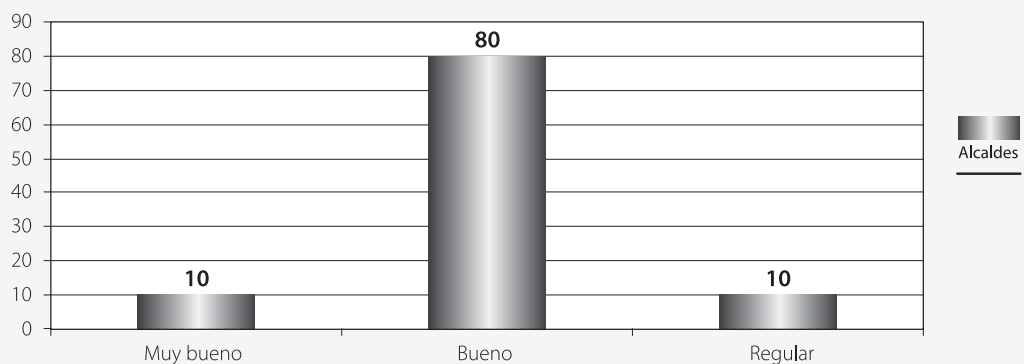
Gráfico 9. Si existe patrullaje conjunto entre la policía y el serenazgo, ¿quién lo conduce? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 10 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 10. Si existe patrullaje conjunto entre la policía y el serenazgo, ¿cómo calificaría su funcionamiento? (%)



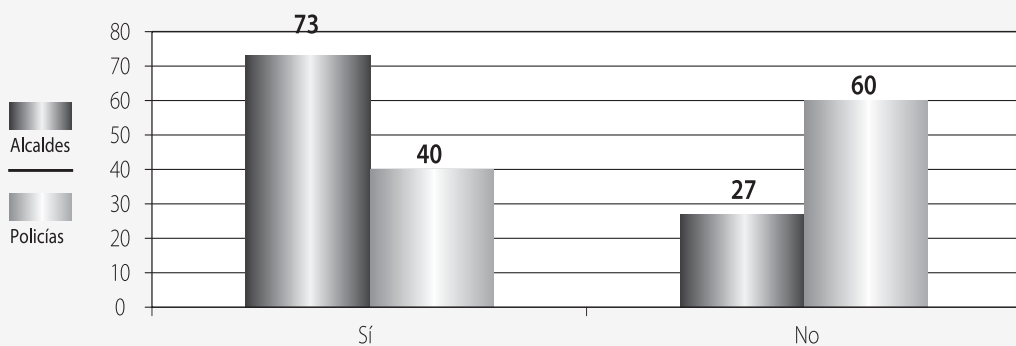
Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 10 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

También existe una importante diferencia de percepción respecto a la inversión municipal en la policía, sea a través de la bonificación del personal, el mantenimiento y la mejora de la infraestructura o el equipamiento policial. Mientras que tres de cada cuatro alcaldes afirman que tal inversión existe, tres de cada cinco jefes policiales sostienen lo contrario.

Si bien éste es un asunto que debería explorarse con mayor detenimiento, es probable que, para los alcaldes, la mayoría de esa inversión consista en remunerar los servicios individualizados, es decir, los que realizan los policías en las unidades de serenazgo durante los días que descansan de su trabajo en la institución policial. También es probable que los jefes policiales no consideren esto como una inversión municipal en la policía.

Gráfico 11. ¿Sabe si el municipio apoya financieramente a la policía de su distrito? (Bonificación al personal policial, mantenimiento y mejora de la infraestructura y el equipamiento policial, incluyendo comunicaciones o informática, entre otros) (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Existen una serie de recursos institucionales, tanto públicos como privados, destinados a enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, aunque la cantidad varía significativamente en cada distrito. Como la encuesta demuestra, los alcaldes cuentan con un conocimiento mucho más completo que los jefes policiales acerca de cuáles son estos recursos. Quizá ello se deba a la naturaleza más integral de la función edil y al poco tiempo de permanencia en el distrito de las autoridades policiales.

Por otra parte, las DEMUNA y los programas recreativos, deportivos y culturales dirigidos a la juventud son las instituciones más extendidas en los distritos, aunque la mitad de los jefes policiales dicen no conocerlas. Otras instituciones importantes son la policía escolar y los municipios escolares; los programas de recuperación, rehabilitación y reincorporación de jóvenes pandilleros; y por último, las Casas de la Juventud y los programas policiales dirigidos a los niños trabajadores —Colibrí— y a los jóvenes pandilleros —Patrulleros Juveniles—.

Cuadro 1. En su distrito funciona... (%)

	Alcaldes	Policías
Un juzgado de paz en comisaría	13	7
Un programa municipal de penas de servicios comunitarios	27	7
Programas de recuperación, rehabilitación o reincorporación de pandilleros	67	13
Programas recreativos, deportivos y culturales para jóvenes	100	40
Casas de la Juventud	60	13
DEMUNA	100	47
Centros de Emergencia Mujer (CEM)	47	13
Casas de refugio para víctimas de violencia familiar y sexual	7	7
Colibrí (programa policial para niños trabajadores de la calle)	60	53
Patrullas Juveniles (programa policial para jóvenes pandilleros)	40	60
Policía escolar	87	87
Municipios escolares	53	20
Programas dirigidos por ONG	33	0
Programas dirigidos por iglesias	47	7

Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

Llama la atención el reducido número de distritos cuyas comisarías cuentan con juzgados de paz letrados para el conocimiento de las faltas⁶ y con programas municipales de penas de prestación de servicios comunitarios,⁷ alternativas a la privación de libertad. En efecto, las normas de creación tanto de los juzgados de paz letrados como de los programas municipales tienen la misma antigüedad que la norma que creó los comités. Mientras que la instauración de los juzgados de paz letrados depende del Poder Judicial —aunque el apoyo de los municipios ha sido decisivo en los lugares donde éstos funcionan—, la organización del sistema de servicios comunitarios es responsabilidad de los municipios.

A pesar de la extensa actividad vecinal llevada a cabo por las iglesias y las organizaciones no gubernamentales, ésta no se ve reflejada en la encuesta. Los alcaldes sí identifican algunas de estas actividades en sus distritos, pero los jefes policiales dicen no tener conocimiento de ellas.

* * *

Las instituciones mejor evaluadas son los juzgados de paz en comisarías, lo cual constituye una muy buena razón para replicarlos en los distritos que aún no los tienen. Para los alcaldes, los otros programas que mejor funcionan son los municipios escolares; los programas dirigidos por organizaciones no gubernamentales; los programas recreativos, deportivos y culturales para jóvenes; las DEMUNA, los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y las

6 Ley 27939. Su texto puede verse en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27939.pdf>>. Una buena evaluación de estos juzgados se encuentra en el Informe Defensorial 119, «Justicia de paz letrada en comisarías. Una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana», publicado por la Defensoría del Pueblo en el 2007, disponible en <<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>>. También puede verse Zavala Respaldiza, Zarela. «Justicia de paz letrada en comisarías. Las sumas y restas del sistema». URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N.º 3, Quito, enero del 2008, pp. 96–103, disponible en <<http://www.flacso.org.ec/docs/urvio3.pdf>>.

7 Ley 27935. Su texto está disponible en <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27935.pdf>>.

Casas de la Juventud. La mayoría de estos programas son de responsabilidad municipal. Menores calificaciones —aunque también buenas— les otorgan a los programas policiales y de las iglesias.

Los jefes policiales, en cambio, conceden las mejores calificaciones a los programas de su institución, como Colibrí, la policía escolar y las Patrullas Juveniles, mientras que califican como regulares a los CEM y los programas para jóvenes.

Parece necesario que los comités distritales realicen un mayor esfuerzo por contar con un diagnóstico más detallado de los recursos institucionales disponibles (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. ¿Cómo califica el funcionamiento de las siguientes instituciones? (%)

	Alcaldes		Policías		Alcaldes		Policías		Alcaldes		Policías	
	Muy bueno/ bueno		Regular		Malo/ muy malo		No sabe/ no opina					
a. La comisaría del distrito (Municipalidad: 15-100%) (Policía: 15-100%)	60	93	40	0	0	0	0	0	0	7		
b. El juzgado de paz que funciona en la comisaría (Municipalidad: 2-100%) (Policía: 1-100%)	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0		
c. El programa municipal de penas de servicios comunitarios (Municipalidad: 4-100%) (Policía: 1-100%)	50	0	0	0	0	0	0	50	100			
d. El programa de recuperación, rehabilitación o reincorporación de jóvenes pandilleros (Municipalidad: 10-100%) (Policía: 2-100%)	50	50	40	50	0	0	10	0				
e. Los programas recreativos, deportivos y culturales para jóvenes (Municipalidad: 15-100%) (Policía: 6-100%)	74	17	13	50	0	0	13	33				
f. Las Casas de la Juventud (Municipalidad: 9-100%) (Policía: 2-100%)	67	0	11	0	0	0	22	100				
g. Las DEMUNA (Municipalidad: 15-100%) (Policía: 7-100%)	74	43	13	0	0	0	13	57				
h. Los CEM (Municipalidad: 7-100%) (Policía: 2-100%)	72	0	14	50	0	0	14	50				
i. Los refugios para víctimas de la violencia familiar y sexual (Municipalidad: 1-100%) (Policía: 1-100%)	0	0	0	0	0	0	100	100				
j. Colibrí (Municipalidad: 9-100%) (Policía: 8-100%)	56	87	11	13	0	0	33	0				
k. Patrullas juveniles (Municipalidad: 6-100%) (Policía: 9-100%)	33	56	0	11	0	0	67	33				
l. Policía escolar (Municipalidad: 13-100%) (Policía: 13-100%)	54	77	23	8	0	0	23	15				
m. Municipios escolares (Municipalidad: 8-100%) (Policía: 3-100%)	88	0	12	0	0	0	0	100				
n. Programas dirigidos por ONG (Municipalidad: 5-100%) (Policía: 0)	80	0	20	0	0	0	0	0				
o. Programas dirigidos por iglesias (Municipalidad: 7-100%) (Policía: 1-100%)	57	0	14	0	0	0	29	100				

Base de entrevistas ponderadas por cada alternativa. / Fuente: Ciudad Nuestra.

3. ¿Cómo se desempeñan los miembros de los comités distritales?

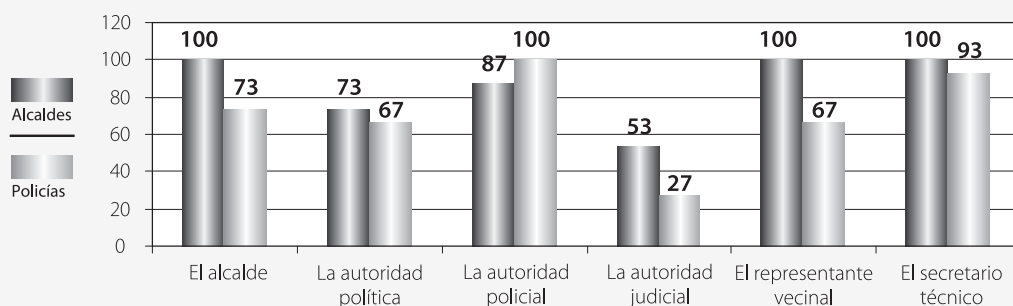
EN LOS QUINCE COMITÉs que abarcó la muestra, todos los alcaldes y jefes policiales encuestados son varones, así como los secretarios técnicos. También lo son casi todas las autoridades políticas y más de la mitad —60%— de las autoridades judiciales. Donde sí hay una mayoría de mujeres —60%— es en la representación vecinal. 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, a excepción de los representantes vecinales.

Tomando en cuenta que diversas encuestas han demostrado que las principales víctimas y victimarios de la violencia 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 integrar a los representantes de las organizaciones juveniles.

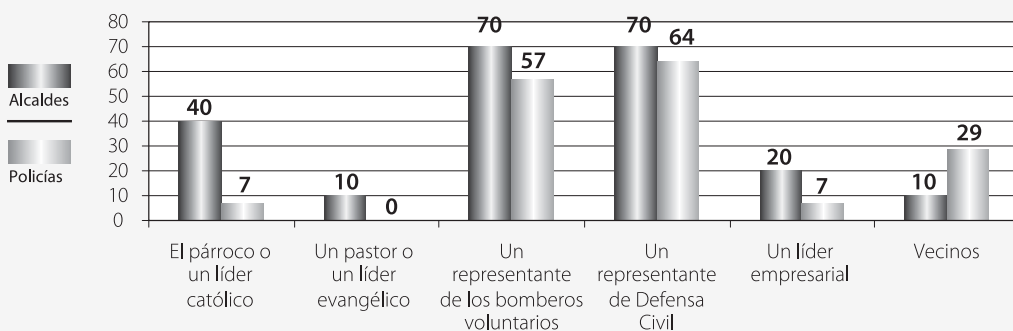
Quienes sí participan en calidad de observadores son, por lo general, los representantes del Cuerpo de Bomberos o del Sistema de Defensa Civil y, en menor proporción, líderes religiosos y unos pocos dirigentes empresariales.

Gráfico 12. De los siguientes miembros del comité distrital
¿quiénes asisten regularmente a las sesiones? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 13. Si participan regularmente otras personas
invitadas en las reuniones del comité distrital,
¿quiénes son? (%)

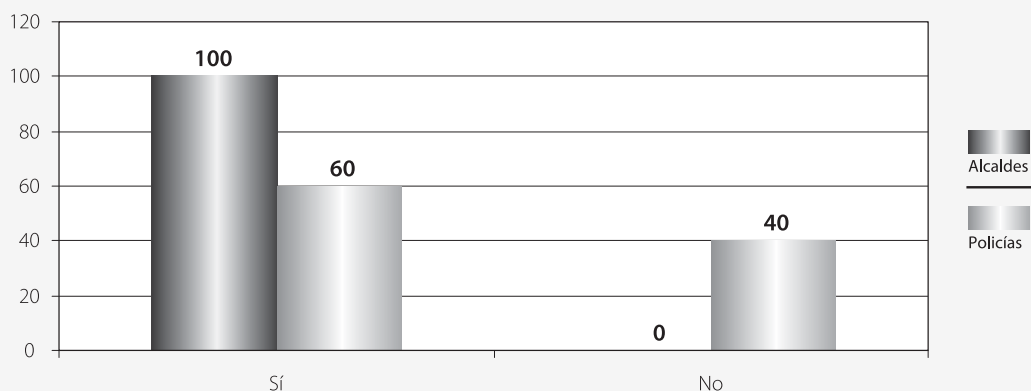


Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 10 (100%); policías 14 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

El alcalde se reconoce a sí mismo —y es reconocido por los jefes policiales— como la máxima autoridad distrital en el tema de seguridad ciudadana. Por lo común, las sesiones de los comités son convocadas por el alcalde o el secretario técnico, en su representación. En general, los miembros de los comités asisten regularmente a las reuniones, con

la única excepción de la autoridad judicial. Es elevado el porcentaje de miembros titulares que asisten a las sesiones del comité en representación de sus instituciones.

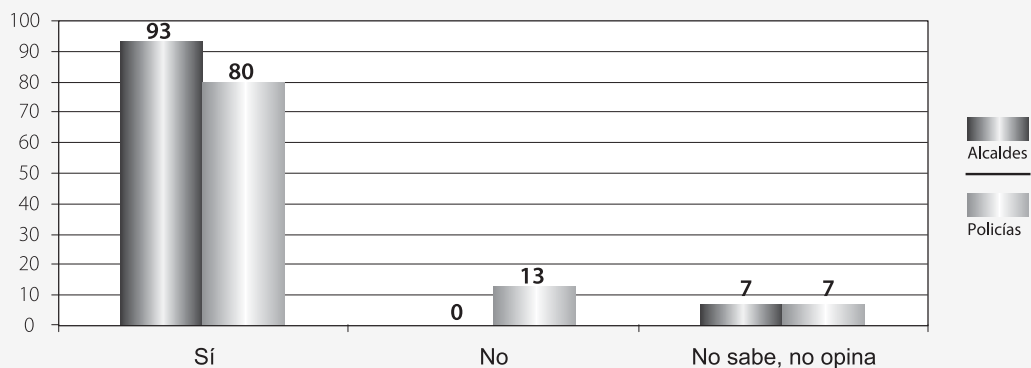
Gráfico 14. ¿El alcalde se reconoce a sí mismo como la máxima autoridad distrital en seguridad ciudadana? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 15. ¿El representante de la policía reconoce al alcalde como la máxima autoridad distrital en seguridad ciudadana? (%)

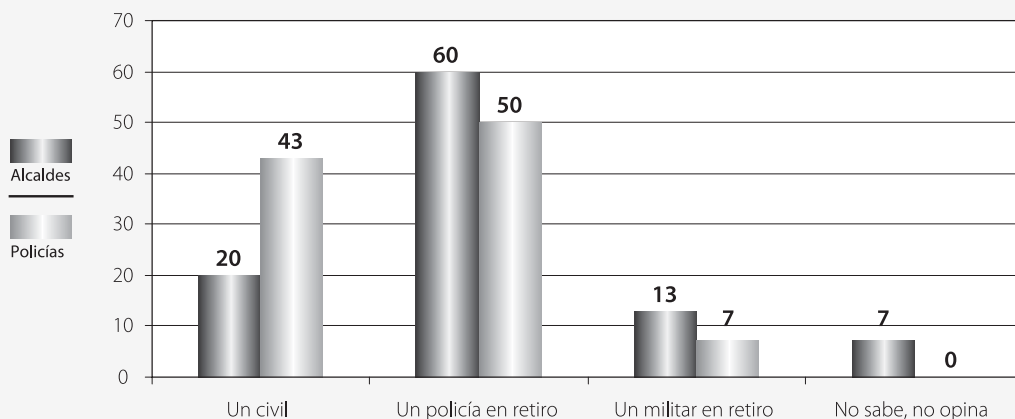


Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

Todos los comités encuestados cuentan con un secretario técnico, seleccionado por el alcalde y nombrado por él o por el comité distrital, a su propuesta. En su mayoría, se trata de policías en retiro, aunque también hay algunos civiles y unos pocos militares en retiro. Los secretarios técnicos no suelen trabajar a tiempo completo ni reciben una retribución por esta labor, sino que son más bien empleados municipales que, usualmente, cumplen otras tareas vinculadas a la seguridad, como la de integrar la Gerencia de Seguridad Ciudadana.

Gráfico 16. ¿Quién es el secretario técnico? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 14 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Tanto los alcaldes como los jefes policiales coinciden en que estos últimos y sus comisarios son los que mejor conocen la problemática de seguridad en el distrito, aunque, como ya hemos visto, los alcaldes tienen un mayor conocimiento de la oferta institucional. Los burgomaestres sostienen que, después de los policías, ellos son los más calificados en la materia, seguidos, primero, por sus secretarios técnicos y, luego, por las autoridades judicial, vecinal y política, mientras que los observadores invitados tienen menor conocimiento de los problemas de seguridad.

Los jefes policiales, sin embargo, son mucho más exigentes al evaluar a sus colegas del comité, pues sólo aprueban la actuación de los representantes vecinales, que, como se sabe, están estrechamente vinculados a la policía.

En cuanto a la actuación y el liderazgo de los miembros de los comités, también hay discrepancias entre los alcaldes y los jefes policiales. Los primeros califican con notas bastante elevadas a las autoridades policiales, a sí mismos y a sus secretarios técnicos, así como a los representantes vecinales, mientras que los policías sólo califican favorablemente su propia actuación, mientras les otorgan a los alcaldes un modesto «regular». De todas las autoridades, la peor calificada, tanto por alcaldes como por policías, es la judicial.

Cuadro 3. ¿Cuál es el grado de conocimiento de los miembros del comité distrital acerca de la problemática de la seguridad ciudadana? (%)

	Alcaldes	Policías	Alcaldes	Policías	Alcaldes	Policías	Alcaldes	Policías
	Muy bueno/ bueno		Regular		Malo/ muy malo		No sabe/ no opina	
a. La autoridad municipal	94	26	0	67	0	7	6	0
b. La autoridad política	67	20	20	73	0	7	13	0
c. El jefe distrital (coronel PNP)	100	100	0	0	0	0	0	0
d. El comisario	100	100	0	0	0	0	0	0
e. La autoridad judicial	73	34	13	32	7	7	7	27
f. El representante vecinal	73	60	20	40	0	0	7	0
g. Observador invitado 1	20	0	7	40	7	0	66	0
h. Observador invitado 2	20	0	7	20	0	0	73	60
i. Observador invitado 3	20	20	7	20	0	0	73	60
j. El secretario técnico	87	27	0	60	0	0	13	13

Base de entrevistas ponderadas por cada alternativa: 15 (100%) / Fuente: Ciudad Nuestra.

Cuadro 4. ¿Cómo califica la actuación y el liderazgo de los miembros del comité distrital? (%)

	Alcaldes	Policías	Alcaldes	Policías	Alcaldes	Policías	Alcaldes	Policías
	Muy bueno/ bueno		Regular		Malo/ muy malo		No sabe/ no opina	
a. La autoridad municipal	86	26	7	67	0	0	7	7
b. La autoridad política	67	20	13	80	0	0	20	0
c. El jefe distrital (coronel PNP)	93	93	7	0	0	0	0	7
d. El comisario	87	100	13	0	0	0	0	0
e. La autoridad judicial	60	13	33	47	0	7	7	33
f. El representante vecinal	74	53	13	47	0	0	13	0
g. Observador invitado 1	20	0	20	40	0	0	60	60
h. Observador invitado 2	13	0	13	33	0	0	74	67
i. Observador invitado 3	13	0	13	27	0	0	74	73
j. El secretario técnico	80	33	7	27	0	0	13	40

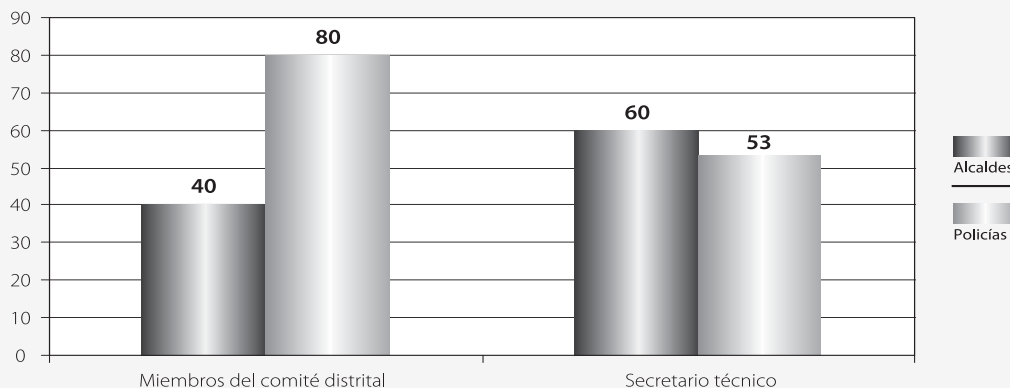
Base de entrevistas ponderadas por cada alternativa: 15 (100%). / Fuente: Ciudad Nuestra.

4. ¿Cómo se vinculan los comités con otros actores del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana?

TANTO ALCALDES COMO POLICÍAS coinciden en señalar que, al interior del SINASEC, la principal relación de los comités distritales es con el CONASEC, a través de su Secretaría Técnica, con la que se vinculan de distintas maneras.

En primer lugar, a través de las labores de capacitación de los miembros del comité y, principalmente, de su secretario técnico. En segundo lugar, mediante diversas tareas de orientación y asesoría. En tercer lugar, por intermedio de los informes que los comités emiten acerca de sus actividades y sus preocupaciones. Llama la atención el vínculo —aún incipiente— entre los comités distritales y el comité provincial-regional.

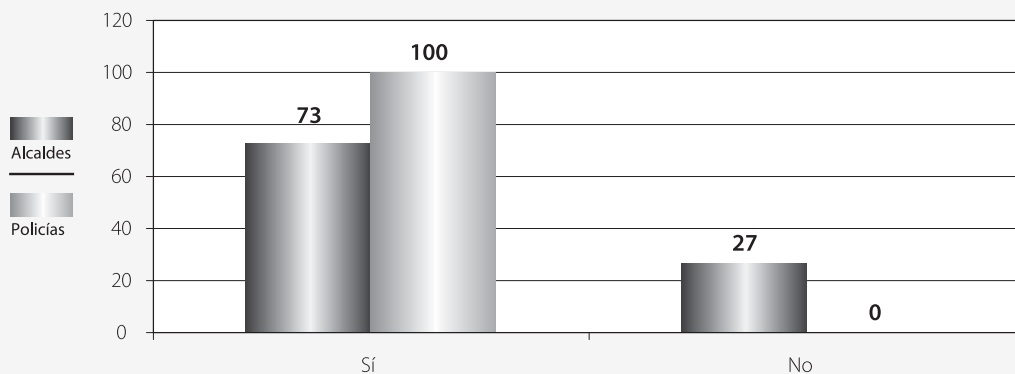
Gráfico 17. ¿El CONASEC ha capacitado a los miembros del comité distrital y a su secretario técnico? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

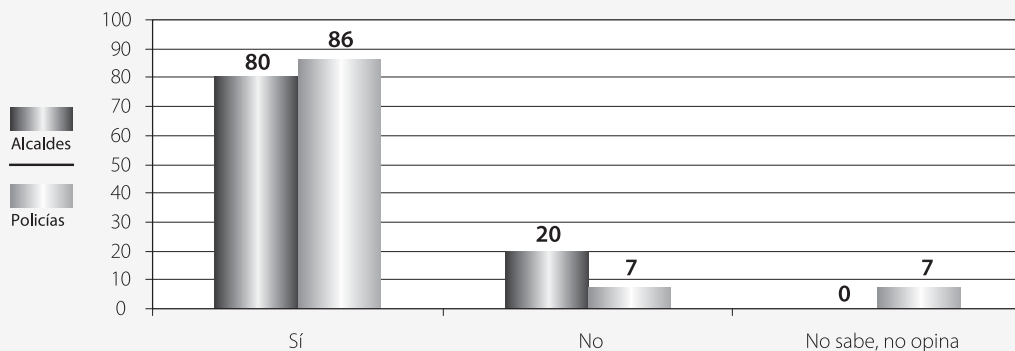
Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 18. ¿El CONASEC ha brindado apoyo, recursos, orientación y asesoría al comité distrital? (%)



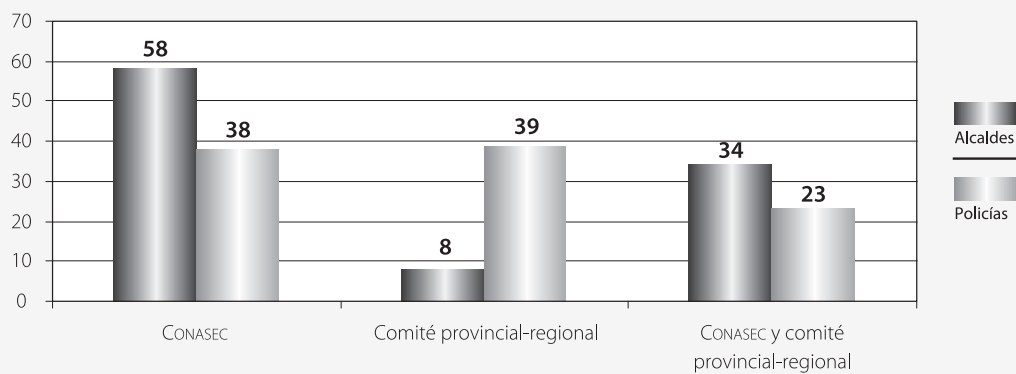
Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 19. ¿El comité distrital informa de sus actividades o transmite sus preocupaciones a otras instancias del SINASEC? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Gráfico 20. Si el comité distrital informa de sus actividades o transmite sus preocupaciones, ¿ante quién lo hace? (%)



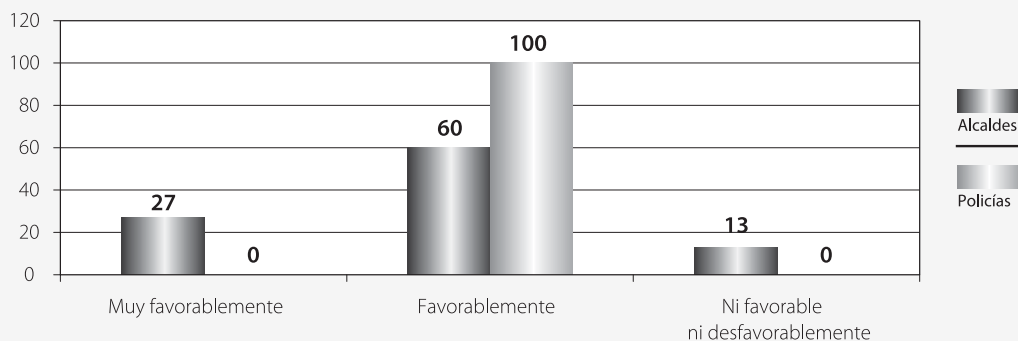
Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 12 (100%); policías 13 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

5. ¿Los encuestados aprueban la labor de los comités distritales?

Existe consenso respecto a las bondades de los comités. En efecto, todos los jefes policiales consideran que estas organizaciones han influido favorablemente sobre la situación de seguridad ciudadana. La mayoría de los alcaldes piensan lo mismo, mientras que algunos —27%— consideran que el impacto ha sido más favorable aún.

Gráfico 21. ¿De qué manera el funcionamiento y las decisiones del comité distrital han influido sobre la situación de la seguridad ciudadana en su distrito? (%)

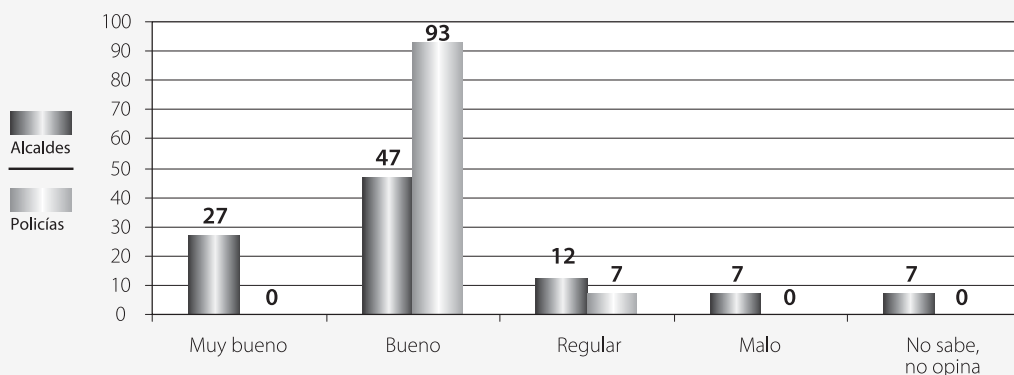


Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

La forma en que se evalúa el funcionamiento del comité también arroja resultados muy positivos e incluso sorprendentes: la opinión de los jefes policiales es bastante mejor que la de los alcaldes. En efecto, casi todos los

policías consideran que el funcionamiento puede ser calificado como «bueno» y solo uno lo califica de «regular», mientras que dos alcaldes le otorgan un «regular» y uno opina que es «malo».

Gráfico 22. ¿Cómo evalúa el funcionamiento de su comité distrital? (%)



Base de entrevistas ponderadas: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.

Según los alcaldes, los comités distritales constituyen un buen espacio de coordinación institucional, que cuenta con participación ciudadana, factor fundamental para el adecuado diseño, evaluación y supervisión de las políticas de seguridad. Todos los jefes policiales coinciden en señalar que ésta es la principal fortaleza del comité. Hay, pues, un reconocimiento de las bondades del trabajo en equipo y de la importancia que tiene la participación ciudadana en la seguridad pública.

Otras fortalezas identificadas por los alcaldes son su propio liderazgo, la utilidad de los planes distritales de seguridad ciudadana y la ventaja de contar con personal capacitado, con conocimiento de la realidad local. Para los policías, su propia participación es la segunda fortaleza de los comités.

Cuadro 5. ¿Cuáles son las principales fortalezas de su comité distrital?
Tres respuestas libres (%)

	Alcaldes	Policías
La coordinación interinstitucional con participación vecinal	73	100
Contar con planes distritales de seguridad ciudadana	20	13
La participación de la Policía Nacional	0	80
El liderazgo del alcalde	27	0
Contar con personal capacitado, con conocimiento de la problemática local	20	0
La complementación de recursos logísticos	13	0
El monitoreo de las actividades	7	0

Base de entrevistas ponderadas por cada alternativa: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra

Cuadro 6. ¿Cuáles son las principales debilidades de su comité distrital?
Tres respuestas libres (%)

	Alcaldes	Policías
Insuficientes recursos	60	100
Poco apoyo institucional a los miembros	67	53
Intereses políticos del alcalde	0	67
Limitaciones de tiempo de los miembros y del secretario técnico	13	20
Falta de asesoramiento y capacitación	20	0
Insuficiente compromiso vecinal	20	0
La Secretaría Técnica no está incorporada en la estructura orgánica municipal	20	0
Limitaciones en el mando político sobre la policía	14	0
Débil monitoreo de los acuerdos	7	13
Insuficiente involucramiento de la empresa privada y otros actores	13	0
Conflicto entre juntas vecinales de la policía y de la municipalidad	7	0

Base de entrevistas ponderadas por cada alternativa: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).

Fuente: Ciudad Nuestra.

Cuadro 7. ¿Qué cambiaría respecto a los comités distritales?
Tres respuestas libres (%)

	Alcaldes	Policías
Los comités no deberían ser dirigidos por los alcaldes	0	87
El alcalde debería tener el mando para hacer cumplir los planes de seguridad	40	0
Debería asegurarse la responsabilidad y asistencia de todos los miembros	33	0
Debería existir una mejor coordinación con el CONASEC	20	0
Debería incorporarse a representantes de Educación y Salud	13	0
La policía no debería cobrar por cooperar con el serenazgo	7	0
Debería acabarse con la distribución inequitativa de los efectivos policiales	7	0
Debería haber mayor difusión y capacitación en torno al enfoque integral de la seguridad	7	0
El comité debería contar con un local propio	0	7

*Base de entrevistas ponderadas por cada alternativa: alcaldes 15 (100%); policías 15 (100%).
Fuente: Ciudad Nuestra.*

En cuanto a las debilidades de los comités, los alcaldes señalan el limitado apoyo que éstos reciben, factor que también es mencionado por la policía. Otra debilidad a la que se hace referencia es la insuficiencia de recursos de los que se dispone; para todos los jefes policiales, ésta constituye la principal limitación.

Dos de cada tres jefes policiales consideran que los intereses políticos de los alcaldes constituyen una de las mayores debilidades de los comités. Por eso, su recomendación más importante es que estas instancias no sean dirigidas por los alcaldes o que la presidencia sea rotativa. Por el contrario, la principal recomendación de los alcaldes es que se fortalezca su propio mando para hacer cumplir los planes que el comité apruebe, especialmente en relación con la policía.

Los alcaldes también demandan mayor seriedad y compromiso de los miembros de los comités —sobre todo de la autoridad judicial—, así como la incorporación de representantes de los sectores Educación y Salud. Además, exigen una mejor coordinación con el CONASEC. Por último, algunos recomiendan que el personal policial se integre a los servicios del serenazgo sin recibir remuneración alguna y que, por otra parte, se proceda a una redistribución más equitativa del número de efectivos. Según ellos, actualmente los distritos acomodados y prósperos de la capital cuentan con mayor cantidad de personal policial, en detrimento de los distritos pobres, que son los más poblados y tienen serenazgos débiles o no cuentan con ese servicio. ■

6. ¿Qué dicen los especialistas?



Enrique Yépez

General PNP (r)

Ex secretario técnico del

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

La principal fortaleza de los comités distritales es la coordinación interinstitucional con participación vecinal.

EN EL ANÁLISIS REALIZADO, resalta la presencia de criterios contrapuestos sobre el manejo de la seguridad en el ámbito local. Al parecer, hay elementos perturbadores que impiden que los principales actores —los alcaldes y las autoridades policiales— tengan una visión uniforme de la seguridad, lo cual genera que el resto de integrantes de los comités tampoco cuenten con una visión integral de la problemática.

Esta diferencia de criterios se evidencia, por ejemplo, en las respuestas a la pregunta sobre si hay algo que debería cambiar. La mayor parte de las autoridades policiales —89%— están en desacuerdo con que los comités distritales sean dirigidos por los alcaldes. En cambio, 40% de estos últimos desearían «tener mando para ejecutar y hacer cumplir los planes de seguridad ciudadana». Lo mismo sucede con las respuestas sobre las fuentes de información para elaborar los mapas de delitos. De las autoridades policiales, 86% señalan que los datos provienen únicamente de sus propias estadísticas, mientras que 44% de los alcaldes sostienen que la información también ha sido proporcionada por el serenazgo.

Esta misma diferencia conceptual se observa en las respuestas a la pregunta sobre la existencia de un «patrullaje conjunto» entre la policía y el serenazgo. Los alcaldes manifiestan mayoritariamente —67%— que este patrullaje existe, mientras que la totalidad de las autoridades policiales sostiene lo contrario.

En cambio, en el ámbito de las preguntas sobre actividades preventivas, educativas y de reinserción, se presentan respuestas relativamente uniformes. Es decir, ambas autoridades son conscientes de la importancia del trabajo integral y multisectorial, en el que resaltan los programas recreativos, deportivos y culturales, y el trabajo de las DEMUNA y los programas Colibrí, Patrullas Juveniles y Policía Escolar.

Respecto al rendimiento de los comités distritales, sobresale la necesidad de consolidar el liderazgo del alcalde y de la autoridad policial. Si bien ambos

conocen la problemática de seguridad de su distrito —94% los alcaldes y 100% los jefe distritales y los comisarios—, este conocimiento se diluye o aminora en la práctica, cuando responden que no existe un patrullaje conjunto entre la policía y el serenazgo, o cuando se presentan diferentes respuestas a preguntas en las que necesariamente debería haber consenso, como por ejemplo si se cumplen las decisiones del comité distrital —86% de los alcaldes dicen que sí y 53% de las autoridades policiales afirman que «a medias»— o si la comunidad participa en la formulación del diagnóstico —60% de alcaldes dicen que sí y 80% de las autoridades policiales que no—.

Uno de los aspectos que sobresale como principal fortaleza de los comités distritales es la «coordinación interinstitucional con participación vecinal». Ambas autoridades coinciden en señalar que esta coordinación es un logro del que antes se carecía para hacer frente a la delincuencia. En esta misma dirección, podemos señalar que el funcionamiento de los comités de seguridad viene influyendo «favorablemente» en los distritos.

En conclusión, se puede colegir que existe una marcada diferencia conceptual respecto de la prevención policial, pues ambas autoridades mantienen como «reductos» sus posiciones respecto al quehacer de la policía. Las autoridades policiales consideran que los alcaldes invaden el ámbito interno de su institución cuando tratan de abordar aspectos específicos de las operaciones policiales. Además, piensan que el alcalde tiene una carga política que distorsiona los fines y objetivos de la seguridad. Por otro lado, un porcentaje importante de alcaldes (40%) aspiran a tener el «mando» para hacer cumplir los planes de seguridad de su distrito.

En la medida en que los criterios son por lo general contrapuestos, en la práctica no existen estrategias conjuntas, cuya importancia señalan con claridad la Ley y el Reglamento del SINASEC. Esta discordancia conlleva a la falta de procedimientos uniformes en la lucha contra el delito.

En cambio, en aspectos de prevención social, situacional y comunitaria, tanto alcaldes como autoridades policiales manejan criterios similares, lo que permite un progresivo avance de los programas preventivos, educativos y de reinserción.

Sobre la base de los resultados de la encuesta, se proponen las siguientes recomendaciones:

Primero, como acción inmediata, es necesario que el presidente del CONASEC, por intermedio de la Secretaría Técnica, organice una reunión en la que participen los alcaldes distritales y las autoridades policiales —jefes distritales y comisarios—, y en la que se establezcan procedimientos uniformes sobre el trabajo operativo de la policía y la competencia de los alcaldes como presidentes de los comités distritales.

Segundo, como acción a mediano plazo relativa a la prevención policial, el Comando de la Policía Nacional debería crear, en Lima, la Policía Metropolitana. Esta gran unidad policial, que se encargaría exclusivamente de la seguridad ciudadana, podría contar como elementos de maniobra con las comisarías y las unidades especializadas de prevención y de investigación básica. La Policía Metropolitana estaría en permanente contacto con los alcaldes provinciales y distritales de Lima y el Callao, y juntos velarían por el estricto cumplimiento de las normas de seguridad ciudadana, así como de los acuerdos que se tomen en materia de intervención policial para reducir la delincuencia común.

Tercero, en cuanto a la prevención social, se debe lograr que las entidades del Estado que tienen competencia en el trabajo con jóvenes y adolescentes, así como en la protección a la mujer y al adulto mayor, integren sus esfuerzos alrededor de los municipios, para evitar duplicidades en los programas que vienen desarrollando.



Ana María Villacampa

Secretaria técnica del
Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

Es importante promover
el funcionamiento
articulado entre los
comités distritales,
provinciales y regionales.

LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONASEC tiene como política, para el año 2008, promover el liderazgo de los presidentes de los comités de seguridad ciudadana en el ámbito nacional. En este sentido, considerando algunos indicadores básicos del año 2007 —instalación de comités, creación de secretarías técnicas, designación de secretarios técnicos, elaboración de planes y ejecución de actividades preventivas, entre otros—, se ha promovido la articulación de los comités con los demás integrantes del sistema. A través de la encuesta, se verifica que las comunicaciones de los comités distritales en Lima Metropolitana se realizan directamente con la Secretaría Técnica del CONASEC.

Sin embargo, es importante promover el funcionamiento articulado del sistema entre los comités distritales, los comités provinciales y los comités regionales. Con este fin, la Secretaría Técnica ha venido impulsando reuniones macrorregionales, participando en las sesiones de los comités y realizando eventos de capacitación, a fin de promover el trabajo multisectorial con enfoque preventivo, liderado por los presidentes de los comités. Éste es el espíritu de la Ley del SINASEC.

Es importante destacar las labores realizadas por algunos comités, que pueden ser consideradas buenas prácticas. Es el caso del alcalde Renán Espinoza Rosales, presidente del comité distrital de Puente Piedra, quien ha sabido organizar y liderar el sistema de seguridad ciudadana en su comunidad. Sus logros se han visto reflejados, entre otras acciones, en la creación del Fondo de Becas Municipales, que este año ha otorgado becas para financiar íntegramente los estudios en la Pontificia Universidad Católica del Perú de los 21 mejores escolares graduados en los colegios secundarios del distrito.

Esta iniciativa, que ha merecido el premio de Buenas Prácticas Gubernamentales 2008 en la categoría de Educación, otorgado por Ciudadanos al Día,⁸ evidencia un trabajo preventivo orientado a ofrecer nuevas oportunidades a los jóvenes de la comunidad.

También podemos citar como ejemplo al Gobierno Regional del Callao, que viene desarrollando un trabajo conjunto con la Policía Nacional. En este marco, y con el apoyo de la fundación Calixto Romero y la asociación Amigos de la Policía, se ha dotado de infraestructura y equipamiento a las 17 comisarías del puerto.⁹ Destaca asimismo la labor del comité distrital de Pueblo Libre, que ha instalado puestos de auxilio rápido en los que confluyen los servicios del serenazgo y de la policía.¹⁰

En cuanto al concurso de la sociedad civil, sobresale el comité distrital de San Miguel, que en el primer semestre del año ha realizado 11 consultas y conversatorios ciudadanos, además de ofrecer capacitación permanente a los operadores de seguridad ciudadana.¹¹

8 Disponible en <http://www.ciudadanosaldia.org/premiobpg2008/Resultados/puente_piedra.html>.

9 Disponible en <http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?C_WC1Page=20&cat=1&sub=0&web=4559>.

10 Disponible en <http://www.muniplibre.gob.pe/gerencia_seguridad_ciudadana.asp>.

11 Disponible en <<http://www.munisanmiguel.gob.pe/CODISEC.HTML>>.



Salvador Heresi

Alcalde de la
Municipalidad de San Miguel

La Municipalidad
Metropolitana de Lima
tiene que participar
con mayor énfasis y
compromiso.

SOBRE EL FUNCIONAMIENTO de los comités distritales de seguridad ciudadana, los resultados son alentadores por cuanto se perfila una cada vez más sentida conciencia acerca de la importancia del trabajo conjunto entre la municipalidad, la policía y comunidad organizada. Sin embargo, queda claro que otros actores, como el Poder Judicial y el Ministerio Público, no tienen marcado en la «piel» institucional el rol preponderante que deben asumir, sobre todo, en la lucha contra la impunidad.

Las acciones basadas en planes y monitoreo, a través de mapas del delito, van definiendo un trabajo profesional serio frente al empirismo y voluntarismo de algunas autoridades y, peor aún, ante el silencio, la indefinición y la falta de compromiso de otras. Asimismo, la Secretaría Técnica de los comités distritales se va institucionalizando: resaltan los casos de municipios que ya cuentan con secretarios técnicos que realizan un trabajo remunerado y a tiempo completo.

Una deficiencia que es preciso superar es la insuficiente participación femenina en el ámbito de las autoridades municipales y policiales. Cabe felicitar, por el contrario, la mayoritaria presencia femenina en la participación de los vecinos, que ratifica su compromiso con el cambio social.

Finalmente, los comités distritales forman parte de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que no funciona como tal, cuyo principal problema es la falta de liderazgo del gobierno del presidente García para asumir el rol que le corresponde en su conducción. Esta falta de liderazgo limita el desarrollo de una política de Estado en la materia y termina por aislar los esfuerzos desplegados en algunos distritos y provincias. Queda claro que la Municipalidad Metropolitana de Lima también tiene que participar en la tarea con mayor énfasis y compromiso.



Carlos Basombrío

Ex viceministro del Interior

Calificación
positiva,
pero diferenciada.

RESALTEMOS, PRIMERO, las coincidencias entre jefes policiales y alcaldes. En ambos casos, la pregunta referida a cómo ha influido el comité distrital en la situación de la seguridad ciudadana en el distrito recibe una respuesta positiva. Se muestran más entusiastas, eso sí, los alcaldes, quienes en 27% de los casos califican el trabajo del comité distrital como «muy favorable», y un poco menos los policías, quienes sin excepción responden «favorable». Esto podría esconder, por cierto, una forma de dar una respuesta diplomática, que no los comprometa ni en un sentido ni en otro.

Lo mismo pasa con la pregunta acerca de cómo evalúan el funcionamiento de su comité distrital: las opiniones son positivas, pero ningún policía lo califica de «muy bueno», mientras que sí lo hacen 27% de los alcaldes. Otra coincidencia es respecto a la capacidad del comité distrital para impulsar la coordinación interinstitucional y la participación vecinal, característica que resaltan 60% de los alcaldes y 100% de los policías. Ambos grupos están de acuerdo también en la importancia asignada, como problema, a los insuficientes recursos: este tema es mencionado por todos los policías y por 60% de los alcaldes.

Hay también diferencias notorias. Por ejemplo, en si la participación de la Policía Nacional es una fortaleza del comité, tema que destacan todos los policías, pero ningún alcalde. Como contraparte, el liderazgo del alcalde es la fortaleza que éstos destacan más, pero que ningún policía menciona.

Otra diferencia impactante es la referida al rol que debe tener el alcalde en los comités. Mientras 87% de los policías creen que los comités no deben ser dirigidos por los alcaldes, ningún burgomaestre responde de esta manera; por el contrario: 40% de los alcaldes reclaman, precisamente, tener el mando para ejecutar y hacer cumplir los planes de seguridad ciudadana.

Dos constataciones quedan claras: hay una evaluación razonablemente positiva respecto de los comités de seguridad ciudadana, y coexisten dos visiones muy diferentes —la de los policías y la de las autoridades municipales— sobre las funciones, fortalezas y debilidades de estas instancias. ■

7. Nuestras recomendaciones

PRIMERO, ES NECESARIO asegurar el cumplimiento del artículo 197 de la Constitución Política,¹² que establece que la policía cooperará con los municipios en el servicio de seguridad ciudadana. Tal como lo señala la norma constitucional, esta cooperación debe ser regulada por ley.

Es urgente que el Congreso de la República proceda a legislar en esta materia. Tiene, para ello, un proyecto de la Ley de Efectividad Municipal en Seguridad Ciudadana, presentado por 11 alcaldes distritales de Lima el 2 de septiembre del 2008.¹³ Debería comenzar por debatir este documento, pues contiene propuestas novedosas en asuntos fundamentales, como la autoridad del alcalde sobre los miembros del comité —en forma particular sobre las autoridades policiales— para hacer cumplir los planes acordados, así como la cooperación de la policía con el serenazgo.

Si el Congreso no llega a legislar sobre la materia, correspondería que, para el ámbito de Lima Metropolitana, lo haga el Concejo Metropolitano, al que le compete esa responsabilidad en virtud del artículo 157, numeral 18, de la Ley Orgánica de Municipalidades.¹⁴ Esta norma establece que entre las atribuciones del concejo está la de dictar las normas necesarias para brindar el servicio de seguridad ciudadana, tarea para la que cuenta con la cooperación de la Policía Nacional.

12 Disponible en <<http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>>.

13 Proyecto de ley 2648/2008-GL. Su texto puede verse en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/452/proyecto_ley_munic_seg_ciu_02set08.pdf>.

14 Ley 27972. Su texto puede verse en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/292/ley_organica_de_municipalidades_27972.pdf>.

* * *

Segundo, se requiere establecer el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana para integrar los esfuerzos de los comités distritales y hacer frente, de manera conjunta, a los desafíos de la inseguridad, la violencia y el delito en Lima. Le corresponde esta tarea al Concejo Metropolitano, de conformidad con el artículo 157, numeral 17, de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Paralelamente, se requiere fortalecer el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana, para que se desempeñe como la instancia técnico-normativa y de coordinación ejecutiva del trabajo de los comités distritales en Lima, tal como lo establece la tercera disposición complementaria, transitoria y final del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.¹⁵

* * *

Tercero, el Comité Provincial de Lima, en coordinación con la Secretaría Técnica del CONASEC, debería sistematizar y difundir las mejores prácticas de seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito local, en las que se debe basar la capacitación de los miembros de las instituciones que integran los comités distritales.

* * *

Cuarto, el Comité Provincial de Lima, en coordinación con la Secretaría Técnica del CONASEC, debería constituir un fondo concursable no reembolsable para financiar proyectos de seguridad y convivencia promovidos por los comités distritales, y que sean implementados por éstos. El financiamiento debería orientarse en forma prioritaria a impulsar proyectos de prevención y reinserción social de adolescentes y jóvenes en riesgo. Para acceder al fondo, los comités deberían acreditar el trabajo conjunto de sus miembros. ■

¹⁵ De acuerdo con la Ley del SINASEC, los comités regionales cumplen funciones técnico-normativas, mientras que los provinciales tienen funciones ejecutivas en el Cercado y, cuando corresponda, en el resto de la provincia. El reglamento de la Ley establece que, en Lima Metropolitana, el comité provincial hace las veces de comité regional.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de
Francisco Borjas Manco
Calle Jaén N.º 263, Barranco
Teléfono: 247-0287

CIUDAD NUESTRA es una asociación civil sin fines de lucro creada, a principios del 2007, para supervisar la gestión metropolitana de la ciudad de Lima, promover el estudio de sus problemas y desafíos, y contribuir a superarlos realizando recomendaciones de política pública.

Es, además, un espacio de reflexión y debate sobre Lima, y de articulación de alianzas ciudadanas para el establecimiento de prácticas de gobierno democráticas, transparentes y participativas.

EQUIPO

Gino Costa, *presidente*

Rafael García, *director ejecutivo*

Carlos Romero, *investigador*

María del Carmen La Hoz, *administradora*

Cristina Gutiérrez, *contadora*

Pamela Colchado, *comunicadora social*

Bertha García, *secretaria*

CONSEJO CONSULTIVO

Hugo Acero, *Bogotá*

Fernando Carrión, *Quito,*
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO) Ecuador

Adriana de Almeida Lobo, *México D. F.,*
Centro de Transporte Sustentable

Luis Gutiérrez, *Washington D. C.,*
EMBARQ-World Resources Institute

Enrique Jacoby, *Washington D. C.,*
Organización Panamericana de la Salud

Liliana Miranda, *Lima,*
Foro Ciudades para la Vida

Augusto Ortiz de Zevallos, *Lima*

Juan Tapia, *Lima, Centro de Investigación y*
de Asesoría del Transporte Terrestre

