

Gino Costa | Carlos Romero



Lima: ¿cómo hacerla más segura?

Lima: ¿cómo hacerla más segura?

© Gino Costa y Carlos Romero

© Ciudad Nuestra

Malecón de la Marina 730-601, Miraflores, Lima 18

Teléfono: (511) 221-1759

www.ciudadnuestra.org

Cuidado de la edición: Rocío Moscoso Blanco

Diseño y diagramación: Francisco Borjas Manco

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

El presente libro se realizó gracias al apoyo de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, la empresa de seguridad privada Liderman e IPAE Acción Empresarial.

Primera edición: julio del 2015

Impreso en el Perú

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-09009

Impreso por Francisco Borjas Manco

Calle Jaén 263, Barranco, Lima 04

Teléfono: (511) 247-0287

11/ Agradecimientos

15/ Presentación

16/ Resumen ejecutivo

PRIMERA PARTE:
El delito en Lima

22/ 1. La inseguridad como problema

24/ 2. La victimización

41/ 3. Las violencias

47/ 4. La percepción de inseguridad o temor

SEGUNDA PARTE:
Los condicionantes sociales del delito en Lima

58/ 1. La violencia en el hogar

63/ 2. La deserción escolar

65/ 3. Los barrios violentos

68/ 4. El empleo precario

72/ 5. Las drogas ilegales y el consumo problemático de alcohol

73/ 6. El uso de armas de fuego

TERCERA PARTE:
Los condicionantes institucionales del delito en Lima

78/ 1. La insatisfacción respecto a la seguridad y la justicia

79/ 2. Las principales debilidades institucionales

CUARTA PARTE:

Lima: ¿cómo hacerla
más segura?

- 104/ 1. El gobierno de la
seguridad ciudadana
- 106/ 2. El Observatorio
Metropolitano de
Seguridad Ciudadana
- 108/ 3. El Serenazgo
Metropolitano
- 110/ 4. La cooperación de
la Policía con los
municipios
- 115/ 5. La prevención social
- 124/ 6. La prevención
comunitaria
- 127/ 7. El control de las
armas de fuego
- 129/ 8. La persecución penal
- 132/ 9. La rehabilitación y
reinserción social de
los infractores

137/ [Bibliografía](#)

Gráfico 1	Principales problemas que afectan la calidad de vida, Lima Metropolitana, 2010-2014	23
Gráfico 2	Principal problema de seguridad ciudadana del vecindario, Lima Metropolitana, 2010-2014	23
Gráfico 3	Tasa agregada de denuncias por delitos y faltas por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2006-2013	25
Gráfico 4	Tasa de denuncias por delitos y faltas por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana más Lima Provincias, 2006-2013	26
Gráfico 5	Denuncias por tipo de delito, Lima Metropolitana más Lima Provincias, promedio 2006-2013	27
Gráfico 6	Denuncias por tipo de falta, Lima Metropolitana más Lima Provincias, promedio 2006-2013	29
Gráfico 7	Vehículos robados con relación al parque automotor, Lima Metropolitana más Lima Provincias y Callao, y el Perú, 2006-2013	29
Gráfico 8	Robos a entidades bancarias, Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2000-2013	30
Gráfico 9	Victimización personal, Lima Metropolitana y otras capitales de América Latina, 2012	31
Gráfico 10	Victimización, Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, promedio 2008-2012	33
Gráfico 11	Victimización personal, Lima Metropolitana y el Perú, 2006-2014	33
Gráfico 12	Victimización personal, Lima Metropolitana y el Perú, 2010-2014	34
Gráfico 13	Robo de viviendas, Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013	34
Gráfico 14	Victimización personal, Lima Metropolitana, 2010-2014	35
Gráfico 15	Revictimización, Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013	36
Gráfico 16	Victimización con arma de fuego, Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013	37
Gráfico 17	Tipo de delito, Lima Metropolitana, promedio 2011-2012	37
Gráfico 18	Victimización por hogares, Distritos de Lima Metropolitana, promedio 2011-2012	38

Gráfico 19	Lugar de ocurrencia del delito, Lima Metropolitana, 2013	40
Gráfico 20	Tasa de homicidios por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013	42
Gráfico 21	Tasa de homicidios por 100 000 habitantes, Distritos de Lima Metropolitana, promedio 2011-2013	43
Gráfico 22	Tasa de denuncias por lesiones por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2006-2013	45
Gráfico 23	Violencia hacia la mujer en el hogar, Lima Metropolitana y el Perú, 2004-2013	46
Gráfico 24	Tasa de denuncias por violaciones sexuales por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2006-2013	47
Gráfico 25	Percepción de inseguridad, Lima Metropolitana y otras capitales de América Latina, 2012	48
Gráfico 26	Percepción de inseguridad, Lima Metropolitana y el Perú, 2006-2014	49
Gráfico 27	Percepción de inseguridad, Lima Metropolitana y el Perú 2010-2014	50
Gráfico 28	Percepción de inseguridad, Distritos de Lima Metropolitana, promedio 2011-2012	51
Gráfico 29	Percepción de inseguridad en la ciudad y en el barrio, Lima Metropolitana, 2010-2014	53
Gráfico 30	Perspectivas de la situación de violencia y delincuencia, Lima Metropolitana, 2010-2014	53
Gráfico 31	Violencia en los hogares de las personas privadas de libertad, Lima Metropolitana y países de América Latina, 2013	59
Gráfico 32	Condicionantes sociales de la violencia y el delito asociados a las familias de los privados de libertad, Lima Metropolitana y Perú, 2013	60
Gráfico 33	Embarazo adolescente, Lima Metropolitana y el Perú, 1996, 2000 y 2004-2013	61
Gráfico 34	Hogares monoparentales con jefatura femenina, Lima Metropolitana y el Perú, 2004 y 2013	62
Gráfico 35	Condicionantes sociales de la violencia y el delito asociados a la experiencia escolar de las personas privadas de libertad, Lima Metropolitana y el Perú, 2013	63

Gráfico 36	Deserción escolar, Lima Metropolitana, 2013	64
Gráfico 37	Condicionantes sociales de la violencia y el delito asociados al barrio en el que vivían las personas privadas de libertad, Lima Metropolitana y el Perú, 2013	66
Gráfico 38	Empleo precario entre las personas privadas de libertad, Lima Metropolitana y el Perú, 2013	69
Gráfico 39	Paso por las Fuerzas Armadas o la Policía de las personas privadas de libertad, Lima Metropolitana y países de América Latina, 2013	71
Gráfico 40	Consumo de alcohol y drogas ilegales entre las personas privadas de libertad, Lima Metropolitana y Perú, 2013	73
Gráfico 41	Tenencia y uso de armas entre las personas privadas de libertad Lima Metropolitana y el Perú, 2013	75
Gráfico 42	Satisfacción con la seguridad en la ciudad, Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, promedio 2008-2010 y 2013	78
Gráfico 43	Satisfacción con la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia, Lima Metropolitana, 2010-2014	79
Gráfico 44	Vigilancia en el barrio, Lima Metropolitana y el Perú, 2010-2013	80
Gráfico 45	Vigilancia en el barrio, Zonas de Lima Metropolitana, 2010-2013	81
Gráfico 46	Calificación de la vigilancia en el barrio, Lima Metropolitana y el Perú, 2013	81
Gráfico 47	Calificación de la vigilancia en el barrio, Zonas de Lima Metropolitana, 2013	82
Gráfico 48	Vigilancia policial, de los serenazgos e integrada en el barrio, Lima Metropolitana y el Perú, promedio 2010-2013	83
Gráfico 49	Vigilancia policial, de los serenazgos e integrada en el barrio, Zonas de Lima Metropolitana, promedio 2010-2013	84
Gráfico 50	Frecuencia del patrullaje policial en el barrio, Lima Metropolitana, 2013	85
Gráfico 51	Rara o nula frecuencia del patrullaje policial en el barrio, Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013	85
Gráfico 52	Organización comunitaria para la seguridad ciudadana, Lima Metropolitana, 2011-2013	86

Gráfico 53	Percepciones sobre la Policía, Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013	87
Gráfico 54	Denuncia ante la Policía, la Fiscalía o un organismo judicial, Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013	88
Gráfico 55	Razones de la no denuncia, Lima Metropolitana, 2013	89
Gráfico 56	Denuncia ante la Policía, Lima Metropolitana y el Perú, 2010-2013	89
Gráfico 57	Denuncia ante la Policía con resultados positivos, Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013	90
Gráfico 58	Percepciones sobre el sistema de justicia, Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013	91
Gráfico 59	Estado de las denuncias ante el Ministerio Público, Perú, 2012	92
Gráfico 60	Sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios, Lima Metropolitana y el Perú, 2012-2014	95
Gráfico 61	Tasa de personas privadas de libertad por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana y el Perú, 2009-2013	96
Gráfico 62	Personas privadas de libertad procesadas y sentenciadas, Lima Metropolitana, 2009-2014	97
Gráfico 63	Población penitenciaria en medio libre por 100 000 habitantes, Lima Metropolitana y el Perú, 2012-2014	98
Gráfico 64	Corrupción de las instituciones, Lima Metropolitana, promedio 2012-2013	100
Cuadro 1	Ranking de inclinación criminógena, Distritos de Lima Metropolitana y el Callao, 2015	67

En memoria de nuestro amigo Juan Briceño Pomar.

A Fabiola.

Gino

A Juan Diego, Juan Pablo y Nereida.

Carlos

A CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, por el financiamiento del trabajo de investigación y la publicación de este libro, en especial a Eleonora Silva, directora representante de la Oficina en el Perú; a Christian Asinelli, director de Desarrollo Institucional, sede Buenos Aires; a Ana María Sanjuán, asesora *senior* de la Dirección de Desarrollo Institucional, sede Buenos Aires; y a Pilar Pérez-Bonany, asistente administrativa de la Oficina en el Perú.

A la empresa de seguridad privada Liderman, en especial a Javier Calvo Pérez Badiola, guardián de la Cultura Liderman; y a Gonzalo Aguirre Arriz, presidente de IPAE Acción Empresarial, por haber financiado la publicación de este libro.

Al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), por haber accedido siempre, amable y rápidamente, a nuestros pedidos de información. En especial a Aníbal Sánchez Aguilar, subjefe; a Nancy Hidalgo Calle, directora nacional de Censos y Encuestas; a Lourdes Condori Huahuachampi, especialista en procesamiento de bases de datos y elaboración de indicadores de la Dirección Nacional de Censos y Encuestas; y a Humberto Benavides. Con Lourdes tenemos una deuda especial, por cuanto se encargó de tabular y sistematizar, para nosotros, los resultados correspondientes a Lima Metropolitana de la Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Al ministro del Interior, José Luis Pérez Guadalupe, y a su secretaria general, Pilar Díaz Ugas, por habernos facilitado el acceso a información en la Dirección Ejecutiva de Personal de la Policía Nacional, donde nos atendieron el general PNP Víctor Carrera Quintanilla y el coronel PNP Edgar López Roncal.

A quienes nos han hecho llegar sus comentarios y sugerencias al borrador del texto mediante correos electrónicos, y a quienes nos han concedido entrevistas personales o telefónicas para hablar sobre este trabajo:

En el Poder Judicial, a los jueces supremos César San Martín Castro y Víctor Prado Saldarriaga. En el Ministerio Público, al fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde; al fiscal supremo provisional Víctor Cubas Villanueva; y al fiscal superior coordinador de las Fiscalías Especializadas en Criminalidad

Organizada, Jorge Chávez Cotrina, así como a la exfiscal de la Nación Gladys Echaíz Ramos. En la Policía Nacional, al general PNP (r) Enrique Yépez Dávalos, artífice del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC); al general PNP (r) Remigio Hernani Meloni, exministro del Interior; al general PNP José Lavalle Santa Cruz, director ejecutivo de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia; y al comandante PNP Guillermo Bonilla Arévalo, oficial de la Dirección de Inteligencia. En el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), al secretario técnico, Carlos Zoe Vásquez Ganoza, también secretario técnico de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal. En el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), al presidente, Julio Magán Zevallos. En la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), al superintendente, Derik La Torre Boza; y al gerente de Políticas, Víctor Manuel Quinteros Marquina. En el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a Betty Olano Cieza, directora de la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual. En el Ministerio de Educación, a Marco Mallqui Luzquiños, especialista de la Dirección Regional de Lima Metropolitana; y a Darío Ugarte, exdirector de Secundaria. En el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a Eduardo Zevallos Marroquín, director del programa Mejoramiento Integral de Barrios.

En la Municipalidad de Miraflores, al alcalde, Jorge Muñoz Wells; al coronel PNP (r) Augusto Vega García, gerente de Seguridad Ciudadana; y a César Castillo Saavedra, jefe de la Central Alerta Miraflores.

En el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), al coronel EP (r) Rodolfo Gamboa Obeso, oficial técnico *senior* de su Programa de Seguridad Pública. En el Instituto Latinoamericano de Prácticas Restaurativas, al director, Jean Schmitz. En Tierra de hombres-Lausanne, a la delegada en el Perú, Veronique Henry, y a Óscar Vásquez Bermejo.

En la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), a Miguel Ramos Padilla, catedrático de la Facultad de Salud Pública y Administración, y ex

director general Contra la Violencia de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En el Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), a los investigadores Jaris Mujica Pujazón y Noam López Villanes. En la Cámara de Comercio de Lima, a Carlos Durand, vicepresidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana. En Liderman, empresa de seguridad privada, a Javier Calvo Pérez Badiola, guardián de la Cultura Liderman. En el Instituto de Defensa Legal (IDL), a Nancy Mejía Huisa, investigadora del Área de Seguridad Ciudadana. En el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO), a su directora, Carmen Masías Claux, ex presidenta ejecutiva de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). En el Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos, al director, Ricardo Soberón Garrido, ex presidente ejecutivo de DEVIDA. En el Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX), a la directora, Susana Chávez. En Capital Humano y Social (CHS), al director, Ricardo Valdés Cavassa, ex viceministro del Interior.

También a César Azabache Caracciolo, abogado penalista; a Luis Francia Sánchez, excomisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo; a Patricia Magallanes Herrera, especialista en justicia juvenil restaurativa y exintegrante del programa Devuélvele a tu Ciudad de la Municipalidad Metropolitana de Lima; y a Salvador Heresi Chicoma, exalcalde de San Miguel.

A los participantes de la reunión que se realizó en la sede de la CAF en Lima, el 23 de abril del 2015, para discutir el borrador, a saber, el teniente general PNP (r) Gustavo Carrión Zavala, ex director general de la Policía Nacional y expresidente del INPE; los generales PNP (r) Remigio Hernani Meloni y Rómulo Zevallos Solano; Abdul Miranda Mifflin, gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y sus colaboradores Carlos Jhon Erazo, Hilda Egoavil Egoavil y William Argumedo Westphalen; el coronel PNP (r) Augusto Vega García, gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Miraflores, y sus colaboradores el comandante PNP (r) Enrique Passano Saravia y César Castillo Saavedra; Carlos Linares Hugo, coordinador general de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de San Isidro; el sacerdote jesuita José Ignacio Mantecón, Padre

Chiqui, director de Encuentros-Servicio Jesuita de la Solidaridad de El Agustino; Sandra Belaunde Arnillas, editora de Lima del diario *El Comercio*; Nancy Mejía Huisa y Arturo Huaytalla Quispe, investigadores del Área de Seguridad Ciudadana del IDL; Noam López Villanes, investigador del Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia de la PUCP; y Carlos Basombrío Iglesias y Ricardo Valdés Cavassa, de Capital Humano y Social, y exviceministros del Interior.

A Rocío Moscoso Blanco y a Francisco Borjas Manco, por el siempre excelente trabajo de corrección de estilo y de diseño, diagramación e impresión, respectivamente.

CIUDAD NUESTRA se complace en presentar esta nueva publicación, la décimo tercera desde su creación en el 2007, sobre la situación de la inseguridad, la violencia y el delito en Lima Metropolitana. La oportunidad de este trabajo es obvia, por cuanto los problemas de seguridad constituyen la principal preocupación ciudadana en la capital y, como lo demuestran los debates públicos de las últimas semanas, sigue sin existir claridad sobre cómo abordarlos con eficacia, de manera integral y desde una perspectiva democrática.

Se trata de un esfuerzo serio por analizar esta problemática de modo objetivo y riguroso, a partir de la evidencia disponible, la cual incluye los registros oficiales y las encuestas que recogen la opinión del público, de las víctimas del delito y de sus victimarios. El lector encontrará esta evidencia presentada en gráficos que, confío, serán útiles para visibilizar la envergadura de los problemas en perspectiva comparada con otras ciudades del país y de la región.

Además del diagnóstico de la situación criminal, este trabajo de investigación aplicada ofrece algunas de las herramientas para entender por qué Lima se encuentra hoy desguarnecida y lo que es necesario hacer para revertir esta situación. Espero que su más grande contribución sean sus recomendaciones de política pública, que recogen la palabra de los principales especialistas nacionales y se nutren de las mejores prácticas en la materia.

Espero que esta publicación enriquezca el debate público, haciéndolo más informado, e inspire la adopción —por parte de las autoridades nacionales, metropolitanas y distritales— de las medidas recomendadas, las cuales, creo, están bien fundamentadas, resultan pertinentes y, en la mayoría de los casos, son urgentes. Ojalá que encuentren eco en las autoridades, y que ellas tengan el liderazgo y la voluntad política necesarios para implementarlas.

Lima, julio del 2015.

GINO COSTA
Presidente
Ciudad Nuestra

Principales conclusiones

La inseguridad es el principal problema de Lima, que presenta la sexta victimización por delincuencia más alta entre las capitales del continente y la tercera entre las sudamericanas, después de Quito y La Paz. La extensión del fenómeno delictivo explica la escasa confianza de los ciudadanos en la Policía, una de las más bajas en la región. Solo el 19,0% de los limeños sienten que pueden contar con esta institución; el 18,3%, que es accesible; y el 10,5%, que los policías tratan a todos los ciudadanos por igual. La alta victimización y la baja confianza en la Policía determinan los elevadísimos niveles de temor existentes.

A pesar de lo anterior, Lima no es una ciudad especialmente violenta. Entre los años 2011 y 2013, su tasa de homicidios fue de solo 4,8 por 100 000 habitantes; esto la ubica por debajo de la tasa nacional y como una de las tasas más bajas de las capitales del continente. Hay señales, sin embargo, de que la violencia viene creciendo como consecuencia de nuevas modalidades delictivas, especialmente el sicariato y las extorsiones. Además, las denuncias por violaciones sexuales y por lesiones se han incrementado, así como los delitos con arma de fuego, que pasaron del 5,7% en el 2011 al 7,6% en el 2013.

La percepción de deterioro ha ido acompañada por el crecimiento de la insatisfacción con las políticas de seguridad ciudadana, que hoy alcanza a cuatro de cada cinco limeños y limeñas. En la base de la inseguridad reinante encontramos condicionantes institucionales y sociales. Entre los primeros, cabe mencionar la ausencia de vigilancia y patrullaje en buena parte de la ciudad, la frecuente impunidad y la extendida corrupción del sistema de justicia penal, así como la sobrepoblación carcelaria.

Menos de la mitad de los barrios de Lima (43,6%) cuentan con algún tipo de vigilancia pública. En ciertas zonas de la ciudad la situación es, todavía, peor. Así, en Lima Sur solo el 26,9% de los barrios tienen vigilancia; y en Lima Norte, el 28,8%. En Lima Centro, en cambio, el 63,1% cuentan con este servicio. El problema es principalmente de cobertura, pues la vigilancia es evaluada favorablemente por las dos terceras partes (65,4%) de los vecinos que cuentan con ella. Quizá lo

que más llama la atención es que la cobertura de la vigilancia municipal es casi el doble de la policial, pese a que Lima tiene un solo sereno por cada 4,5 policías.

Entre las principales ciudades sudamericanas, Lima es, junto con La Paz, la más desguarnecida. La cuarta parte de sus habitantes (24,4%) manifiestan que la Policía nunca pasa por su casa; y el 45,1%, que lo hace muy rara vez. Es decir, 7 de cada 10 limeños viven sin vigilancia policial.

A la deficiente presencia policial se suma la caída de la organización vecinal para la seguridad ciudadana. Los barrios que cuentan con juntas vecinales se redujeron del 41,1% en el 2011 al 31,7% en el 2013, lo que fue acompañado por un descenso en el uso de alarmas comunitarias, que pasaron de cubrir al 34,7% de los barrios a proteger únicamente al 26,5%. En forma simultánea, la contratación de vigilantes particulares —en su mayoría informales— también se redujo, pues pasó del 38,5% al 25,1%.

El otro gran condicionante institucional es la elevada impunidad que existe en el sistema de justicia penal. Dos hechos lo grafican. Primero, el porcentaje tan bajo de delitos que se denuncian ante la Policía, que llegó al 13,1% en el 2013, luego de haber estado en 15,7% en el 2010. Entre las ciudades sudamericanas más importantes, Lima y La Paz muestran los niveles de denuncia más bajos. El 60,5% de los limeños víctimas de un delito no lo denunciaron porque pensaban que la Policía no habría hecho nada; y el 26,9%, porque desconfían de ella. Segundo, los aún más bajos niveles de satisfacción entre quienes formularon una denuncia. Solo uno de cada 20 (4,9%) denunciante manifestó haber obtenido un resultado positivo. Probablemente ello explique por qué nuestro sistema de justicia es percibido, junto con el de Caracas, como el peor de América del Sur. Un escaso 8,4% de limeños consideran que la justicia suele castigar correctamente; el 6,1%, que impone castigos justos; y el 2,2%, que sentencia de manera expedita.

Durante la última década, las condiciones socioeconómicas en la capital mejoraron significativamente, lo que no ha impedido que se produzca un deterioro de la seguridad. Esto parece indicar que los factores determinantes son los condicionantes institucionales. No obstante, existen condicionantes

sociales que también deben ser atendidos por una política integral. La encuesta a sentenciados privados de libertad nos ayuda a identificar cuáles son los principales condicionantes, pues los limeños sentenciados por un delito provienen, en una proporción elevada, de hogares y barrios violentos, en algún momento abandonaron la escuela y, cuando fueron detenidos, contaban con un empleo precario. Llama la atención que una quinta parte (21,8%) alguna vez pasó por las Fuerzas Armadas, la mayoría por el servicio militar. También facilitaron la comisión de sus delitos el consumo de drogas ilegales y alcohol, así como el uso de armas de fuego. Otros condicionantes que se deben considerar son el incremento del embarazo adolescente y de los hogares monoparentales con jefatura femenina, así como la emigración externa.

Principales recomendaciones

Con relación al gobierno de la seguridad ciudadana: Fortalecer el Comité Metropolitano, incorporando a representantes de cada una de las mancomunidades existentes; convocar, por lo menos dos veces al año, a la Asamblea Metropolitana de Alcaldes; y adecuar la organización de la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial a la estructura política de la ciudad. En el caso de la Policía, se deberá crear la Policía Metropolitana de Lima.

Con relación a la información delictiva: Crear el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana; integrar las estadísticas policiales y municipales en cada distrito; diseñar muestras distritales representativas de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) para Lima y el Callao; y aplicar cada tres años la Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados).

Con relación al Serenazgo Metropolitano: Hacerlo realidad a partir de la constitución de serenazgos sin fronteras en las mancomunidades municipales; diseñar, en el Centro Metropolitano de Formación y Capacitación de Serenazgo (CEMFOCAS), un curso básico obligatorio para todos los serenos de Lima, de una duración no mayor de tres semanas; y crear un mecanismo de transferencia de recursos a los municipios que presentan mayores problemas de seguridad ciudadana.

Con relación a la cooperación de la Policía con los municipios: Adecuar las jurisdicciones policiales a las de los distritos y designar en cada uno de ellos a un único jefe policial, responsable de todos los servicios de prevención e investigación criminal; poner en manos de los jefes policiales distritales todos los recursos humanos y logísticos del Escuadrón de Emergencia, de Los Halcones, del Escuadrón Verde y de los grupos Terna, entre otros; incorporar gratuitamente a efectivos policiales en todos los vehículos de los serenazgos, así como en los centros de control y comunicación municipal, durante las 24 horas del día; integrar todos los recursos humanos y logísticos de los serenazgos y la Policía en un solo plan de patrullaje distrital, dirigido por el jefe policial en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana del municipio; y establecer la evaluación periódica del jefe policial distrital por parte del alcalde respectivo, así como facultar a este último para que participe en la selección de dicha autoridad y solicite su remoción cuando corresponda. Además, para mejorar la cooperación policial con los municipios, se deberá acabar con el régimen laboral de 24 x 24 y restablecer la exclusividad del servicio, así como superar la inequidad entre distritos en el despliegue de los policías.

Con relación a la prevención social: Diseñar una política de prevención social que enfrente la deserción escolar, la violencia en los hogares y en los barrios, y el consumo de drogas ilegales y alcohol. Especial atención se deberá otorgar a las intervenciones integrales en los barrios de Lima y el Callao que muestran una mayor inclinación y exposición criminógena, así como a la generación de oportunidades para los jóvenes en riesgo.

Con relación a la prevención comunitaria: Fortalecer el trabajo de organización comunitaria de la Policía, especialmente de las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las comisarías; equipar a las juntas vecinales; crear un sistema de alerta integrado por vigilantes privados, taxistas y mototaxistas, comerciantes, comunidad educativa y trabajadores municipales; y establecer registros municipales y programas de capacitación para los vigilantes informales.

Con relación a las armas de fuego: Crear el Registro Nacional de Gestión de Información (RENAGI) de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de

Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC); consolidar la implementación en Lima del Sistema Automatizado de Identificación Balística (IBIS); incrementar la incautación policial de armas de fuego que están en manos de los delincuentes, y asegurar que estas sean registradas y remitidas a la SUCAMEC; evitar que las armas de los policías y vigilantes privados se pierdan o alquilen y, eventualmente, pasen a manos de la delincuencia; y prohibir que el personal policial haga disparos al aire, pues las balas perdidas siguen causando víctimas mortales.

Con relación a la persecución penal: Crear divisiones de investigación criminal (DIVINCRI) en los 43 distritos de Lima, con una fiscalía penal con sede en cada uno de ellos; crear en cada distrito un juzgado penal y uno de paz letrado; y constituir, en la Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía, una unidad contra el crimen organizado, que otorgue prioridad al sicariato, a las extorsiones y a los mercados de bienes robados, y que cuente con equipos para realizar escuchas legales, un laboratorio de criminalística y un sistema de protección de víctimas, testigos y colaboradores eficaces, así como con una base de datos interconectada con las DIVINCRI.

Con relación a la rehabilitación y reinserción social de los infractores: Ampliar la capacidad de albergue con cuatro penales más para la población penitenciaria de Lima y el Callao, que sigan el modelo de penal escuela-taller; lanzar a escala metropolitana los programas integrales de tratamiento; implementar el sistema de vigilancia electrónica personal; instalar bloqueadores de celulares en todos los penales; constituir programas de asistencia pospenitenciaria; formular un programa presupuestal para implementar el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal 2013-2018; crear tres nuevos servicios de orientación al adolescente (SOA); y llevar el programa Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio Público a los distritos con problemas de violencia.

PRIMERA
PARTE

El delito en Lima

1. La inseguridad como problema

La inseguridad como problema es un indicador que permite medir la preocupación ciudadana por la delincuencia y compararla con otros problemas que afectan la calidad de vida en la ciudad. Su valor fundamental, entonces, es comparativo.

Según Lima Cómo Vamos,¹ la inseguridad es el principal problema de la ciudad. Esta percepción no es nueva, pues constituyó una constante durante los últimos cinco años. Los otros problemas más relevantes de la ciudad son, en orden de importancia, el transporte público, la contaminación ambiental y la acumulación de basura. Cabe notar que mientras la preocupación por la inseguridad creció ligeramente, la preocupación por la mayoría de los otros problemas se redujo (gráfico 1).

En la percepción de los limeños y limeñas, el principal problema de seguridad en el barrio es el robo callejero, que constituye claramente el mayor motivo de preocupación ciudadana. En los últimos tres años esta preocupación incluso se ha incrementado, como lo muestra el gráfico 2. Luego aparecen tres problemas con pesos relativos similares: la presencia de pandillas, la venta de drogas y la drogadicción, y los robos en viviendas. De estos tres, el más importante es el primero, aunque la preocupación por este tema experimentó una tendencia declinante entre el 2010 y el 2014. Entre los problemas restantes, destaca el robo de automóviles y autopartes, seguido por el alcoholismo y el acoso o falta de respeto hacia las mujeres, los tres con valores muy bajos. La prostitución y los secuestros casi no aparecen.

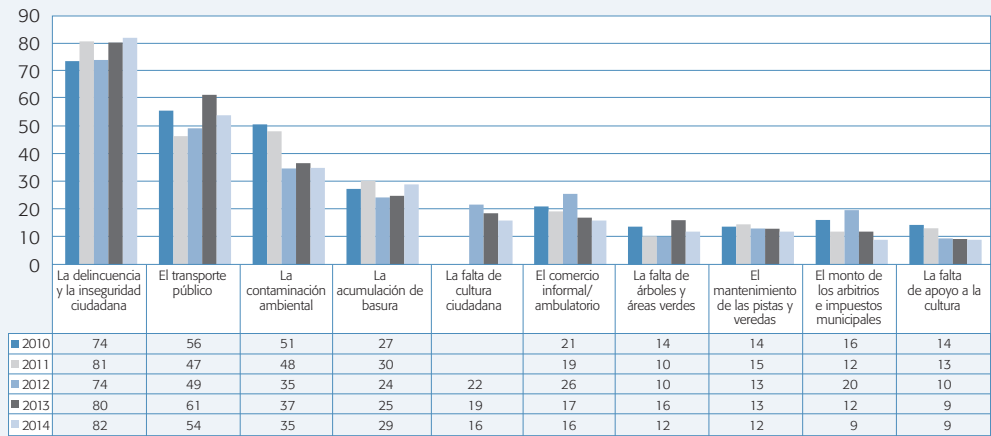
¹ Lima Cómo Vamos es un observatorio ciudadano sobre la calidad de vida en Lima Metropolitana, que está integrado por la Asociación UNACEM, la Asociación Civil Transparencia, el Grupo Radio Programas del Perú (RPP) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Desde el 2010, todos los años lleva a cabo una evaluación sobre los principales indicadores de calidad de vida en la ciudad. La evaluación incluye una encuesta que realiza el Instituto de Opinión Pública de la PUCP.

Gráfico 1

Principales problemas que afectan la calidad de vida

Lima Metropolitana, 2010-2014 (%)

¿Cuáles son los tres problemas más importantes que afectan la calidad de vida en la ciudad de Lima?



Fuente:

Lima Cómo Vamos, encuesta de percepción sobre calidad de vida.

Elaboración:

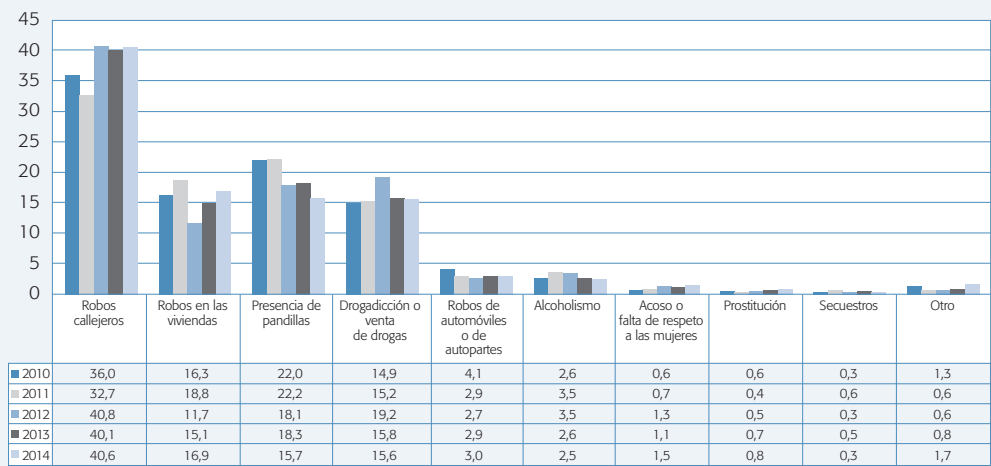
Ciudad Nuestra.

Gráfico 2

Principal problema de seguridad ciudadana del vecindario

Lima Metropolitana, 2010-2014 (%)

De los siguientes problemas de seguridad ciudadana, ¿cuál es el que más afecta al vecindario del lugar donde vive?



Fuente:

Lima Cómo Vamos, encuesta de percepción sobre calidad de vida.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Como se verá más adelante, la preocupación por los robos callejeros coincide con el hecho de que estos, en cualquiera de sus múltiples modalidades, constituyen los delitos más recurrentes y extendidos en la ciudad de Lima, seguidos a considerable distancia por los robos en viviendas.

2. La victimización

La victimización es el indicador que da cuenta del nivel de incidencia delictiva. Hay dos formas de medirla. Primero, mediante las denuncias ante la Policía y/o el Ministerio Público. Segundo, mediante las encuestas de opinión pública, también conocidas como *encuestas de victimización*.

Quizá la limitación más importante de las estadísticas policiales y fiscales es que se construyen sobre la base de la denuncia ciudadana, por lo que solo dan cuenta de los delitos o faltas denunciados. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), solo el 13,1% de las faltas y los delitos cometidos en Lima Metropolitana en el 2013 fueron denunciados; la tasa de denuncia para el Perú fue del 13,4%. Estos valores fueron similares en el 2011 y el 2012. Otra limitación de las estadísticas oficiales es que, con frecuencia, son manipuladas.

Las encuestas de opinión pública presentan algunas ventajas frente a las estadísticas oficiales. Primero, ofrecen un panorama completo de la incidencia delictiva, pues los encuestados incluyen tanto a quienes fueron víctimas de un delito y lo denunciaron como a quienes no lo denunciaron. Segundo, permiten medir otras variables de la seguridad ciudadana, como la percepción de inseguridad o temor, y la confianza de la ciudadanía en las instituciones responsables de la seguridad y la justicia.

2.1 La victimización de acuerdo con las estadísticas oficiales

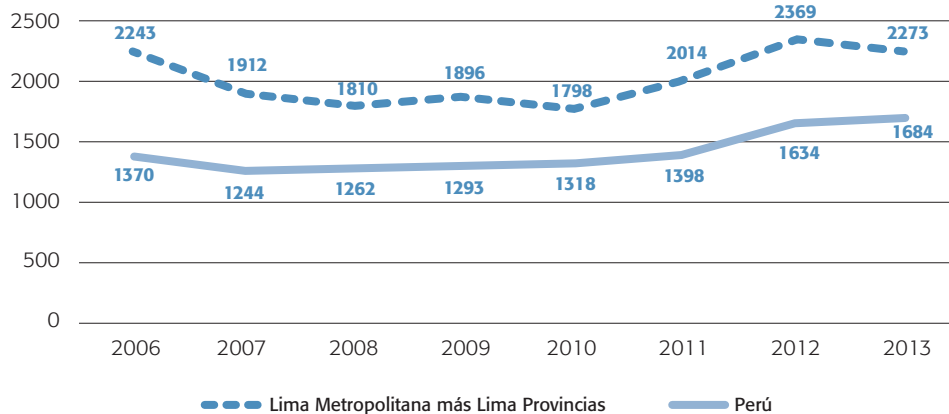
Veamos, primero, qué dicen las denuncias ante la Policía. Estas pueden ser por delitos o por faltas. Los delitos son más graves que las faltas y, a diferencia de estas, pueden acarrear como sanción la privación de libertad.

Las denuncias por delitos y faltas presentadas ante la Policía en Lima² por cada 100 000 habitantes experimentaron un crecimiento importante a partir del 2010, y alcanzaron su punto más alto en los años 2012 y 2013. Se revirtió, así, una tendencia sostenida a la reducción de la tasa que venía por lo menos desde el 2006. En el ámbito nacional, el crecimiento de las denuncias comenzó tres años antes, en el 2007, y desde entonces no ha parado. Nótese que la tasa de denuncias en Lima es más alta que la nacional.

Gráfico 3

Tasa agregada de denuncias por delitos y faltas por 100 000 habitantes

Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2006-2013



Fuente:

Estadísticas de delitos y faltas de la Policía Nacional, y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

² Tómese en cuenta que, a pesar de que las actuales regiones se crearon hace más de 10 años, la Policía todavía registra las denuncias por departamentos. Por esa razón, la data policial aquí presentada sobre Lima incluye información para dos actuales regiones: la de Lima Metropolitana y la de Lima Provincias.

Si la tasa de denuncias en Lima se desagrega por delitos y por faltas, se configura un escenario ligeramente distinto, pues la curva de denuncias de delitos difiere significativamente de la de faltas: mientras que la primera crece de manera sostenida a partir del 2008, la segunda cae hasta el 2010 y desde entonces se incrementa, pero sin llegar a alcanzar los niveles que presentó entre los años 2006 y 2009.

¿A qué se debe esta diferencia? En buena medida, a una modificación legislativa de mayo del 2006, que cambió el monto mínimo para que un hurto constituya delito. Hasta entonces, para que un hurto fuera considerado delito el valor del bien debía ser mayor de cuatro remuneraciones mínimas vitales —actualmente 3000 nuevos soles—; cualquier hurto de un bien cuyo valor fuera menor constituía automáticamente una falta. Luego de promulgada la Ley 28726, el hurto de un bien configura un delito si su valor excede el de tan solo una remuneración mínima vital (750 nuevos soles). Como consecuencia de la aplicación de esta norma, se produjo un trasvase, pues muchas faltas se convirtieron en delitos, lo que explica el incremento de estos y la reducción de las primeras. En cualquier caso, desde el 2010 hay un incremento importante de delitos y faltas.

Gráfico 4

Tasa de denuncias por delitos y faltas por 100 000 habitantes

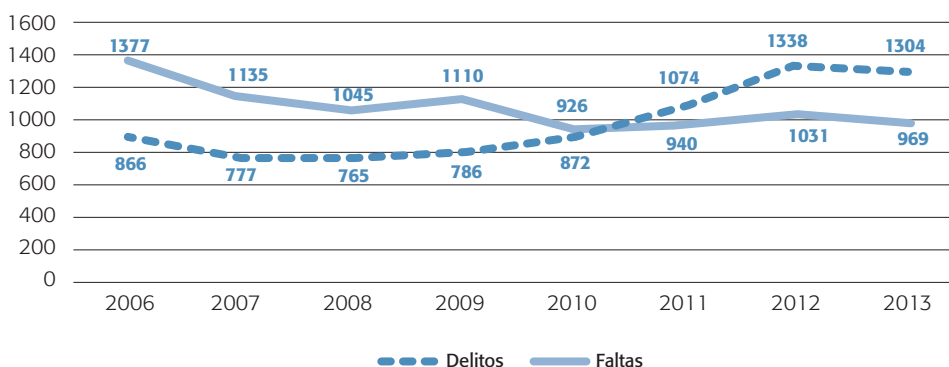
Lima Metropolitana más Lima Provincias, 2006-2013

Fuente:

Estadísticas de delitos y faltas de la Policía Nacional, y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



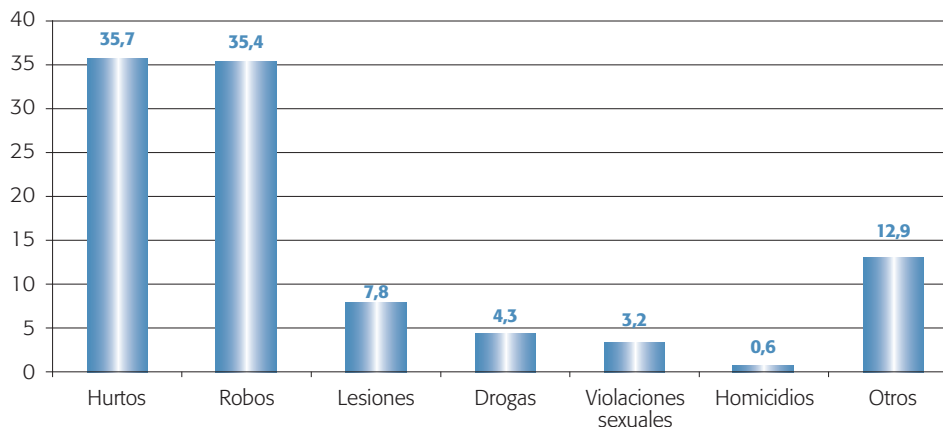
En el período 2006-2013, de todas las denuncias por hechos ilícitos presentadas ante la Policía en Lima, el 52,0% fueron registradas como faltas y el 48,0%, como delitos. A nivel nacional, la relación entre faltas y delitos es parecida: 54,0% de faltas y 46,0% de delitos. Casi la mitad (47,0%) de los delitos en el ámbito nacional fueron denunciados en Lima, mientras que el resto (53,0%), en el interior del país. En el caso de las faltas, el 43,0% fueron denunciadas en Lima.

A continuación, se presentan las denuncias por delitos y faltas desagregadas por tipos, lo que permite hacerse una idea del peso relativo de cada uno de ellos. Obsérvese que los dos tipos más numerosos son los hurtos y los robos, ambos delitos de carácter patrimonial, que representan en conjunto alrededor del 70,0% del total. Les siguen en importancia numérica, a una considerable distancia, las lesiones, el tráfico de drogas, las violaciones sexuales y los homicidios. La suma de estos últimos cuatro tipos solo alcanza el 16,0% del total. En la categoría *otros* se incluyen el secuestro y la extorsión, que representan entre los dos menos del 1,0% de todas las denuncias.

Gráfico 5

Denuncias por tipo de delito

Lima Metropolitana más Lima Provincias, promedio 2006-2013 (%)



Fuente:

Estadísticas de delitos de la Policía Nacional.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Entre las faltas, el tipo más numeroso continúa siendo el patrimonial, aunque con un peso relativo menor que el que tiene entre los delitos. Los otros tipos de faltas son, en orden descendiente, la violencia familiar, la violencia contra la persona —lesiones menores, maltrato sin lesiones y agresiones sin daño— y el abandono del hogar (gráfico 6).

La evolución anual de cada tipo de falta da cuenta de que, durante los últimos años, cayeron las que van contra el patrimonio y contra la persona, mientras que los hechos de violencia familiar y abandono del hogar se incrementaron. La caída de las faltas patrimoniales ya se ha explicado. El incremento de las denuncias por violencia familiar ha sido sostenido desde que, en el 2000, la Policía comenzó a registrarlas, en cumplimiento de la Ley de Protección contra la Violencia Familiar de diciembre de 1993.³ Esta subida no necesariamente debe ser vista como un hecho negativo; más bien podría demostrar que en la actualidad existe una mayor conciencia de las mujeres acerca de sus derechos.

A continuación se presenta cómo han evolucionado las denuncias por dos importantes tipos de delito: el robo de vehículos y el robo a entidades bancarias.

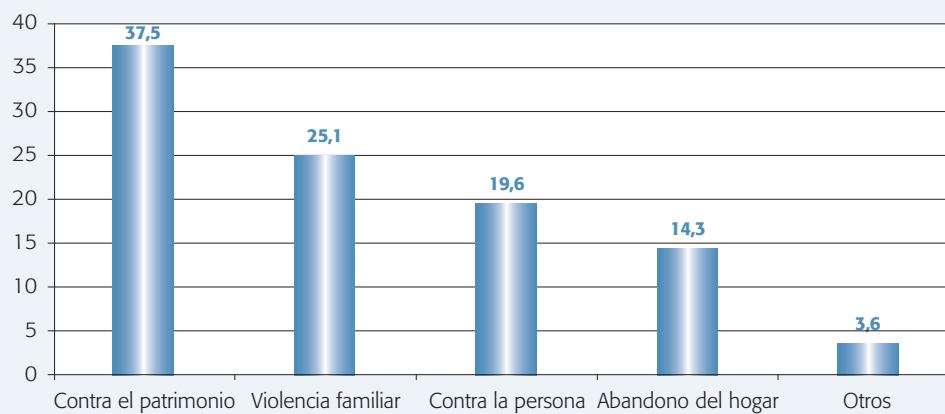
Si bien el total de las denuncias por robo de vehículos se ha incrementado sostenidamente, la tasa de vehículos robados en relación con el parque automotor de Lima y Callao se ha reducido, tendencia inversa a la que se registra a nivel nacional. Este constituye un hecho muy positivo para Lima y Callao, donde el parque automotor ha crecido mucho más rápido que el número de vehículos robados. Este dato podría ser atribuible a una mejora tanto en la vigilancia municipal y policial —más desarrollada en Lima y Callao que en el resto del país— como en la recuperación de vehículos robados por parte de la Policía, indicador que se verá más adelante (gráfico 7).

3 Lo que la Policía no ha podido explicar es por qué registra como faltas los hechos de violencia familiar recién a partir del 2000, cuando la Ley de Protección contra la Violencia Familiar fue promulgada en 1993.

Gráfico 6

Denuncias por tipo de falta

Lima Metropolitana más Lima Provincias, promedio 2006-2013 (%)



Fuente:

Estadísticas de faltas de la Policía Nacional.

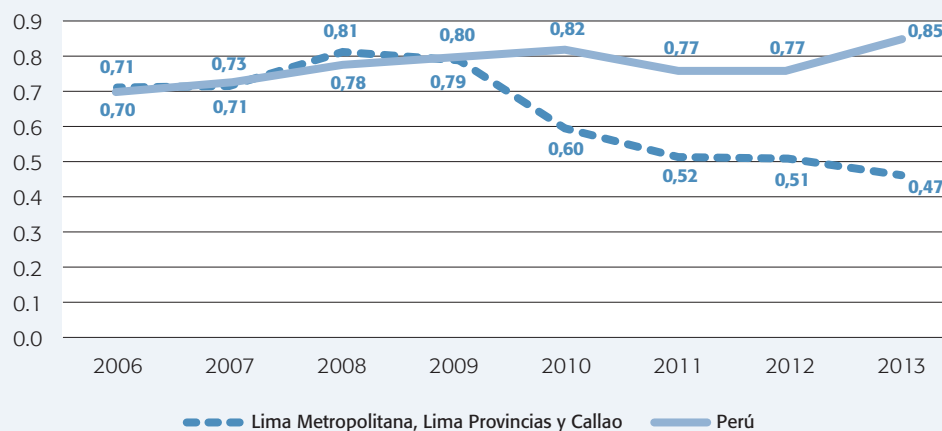
Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Gráfico 7

Vehículos robados con relación al parque automotor

Lima Metropolitana más Lima Provincias y Callao, y el Perú, 2006-2013 (%)



Fuente:

Estadísticas de delitos de la Policía Nacional y de vehículos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

La evolución de los robos a entidades bancarias, en cambio, da cuenta de un panorama preocupante, tanto en Lima como a nivel nacional, por cuanto durante el primer quinquenio de la década pasada los robos eran mínimos, situación que comenzó a cambiar en el 2007 y experimentó un franco deterioro en el 2013.

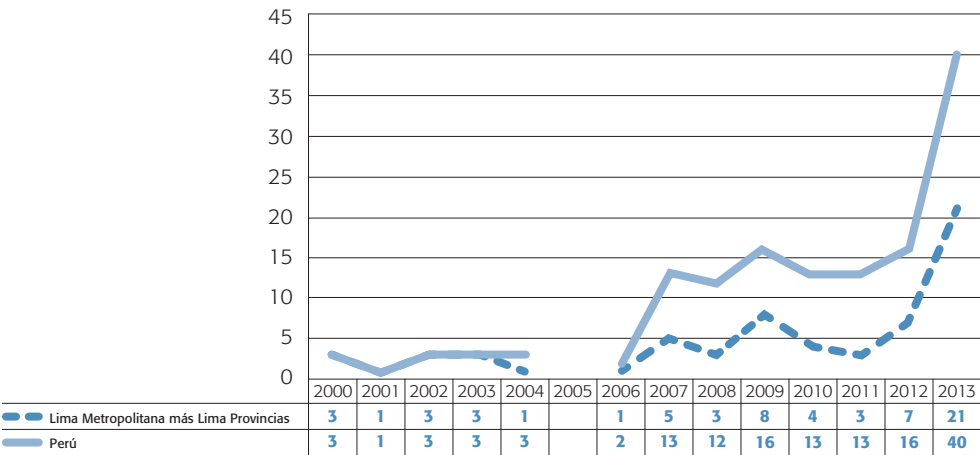
Gráfico 8

Robos a entidades bancarias

Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2000-2013

Fuente:
Estadísticas de delitos de la Policía Nacional.

Elaboración:
Ciudad Nuestra.



2.2 La victimización de acuerdo con las encuestas de opinión pública

La victimización ciudadana por la delincuencia en Lima Metropolitana es alta si se la compara con la de otras capitales de América Latina. Según el Barómetro de las Américas del 2012, tanto la victimización personal —la que afecta al encuestado— como la victimización por hogares —la que afecta al encuestado y a los otros miembros de su hogar— se ubican en el cuartil superior en la región.

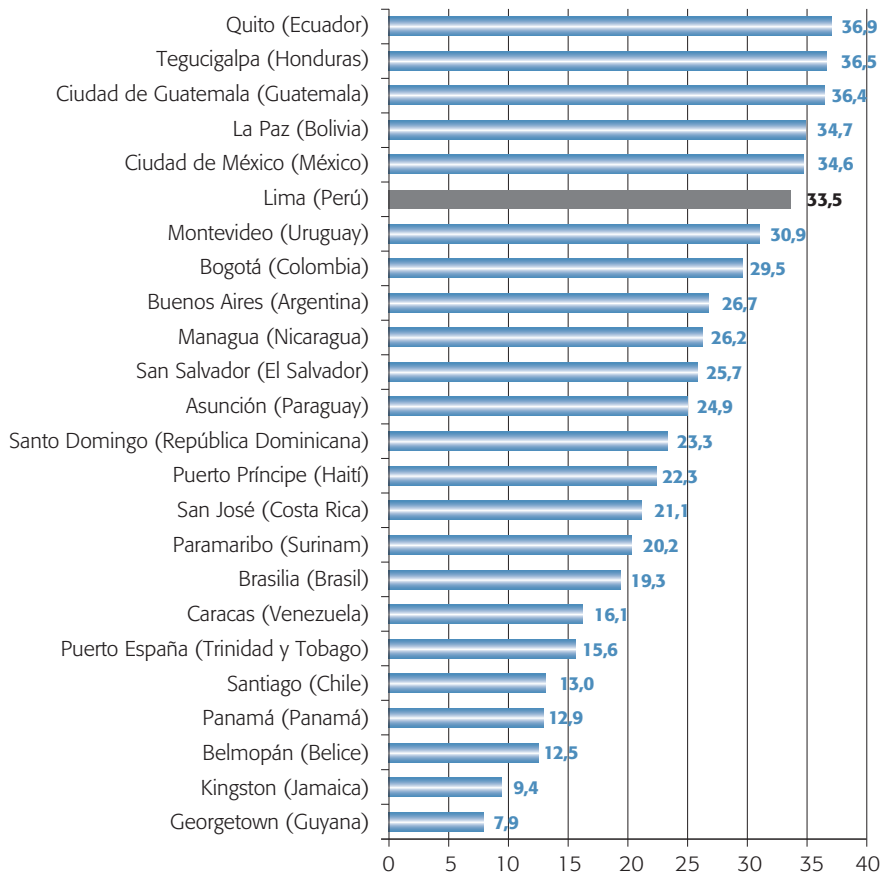
Tres capitales andinas encabezan el ranking de victimización personal: Quito (Ecuador), La Paz (Bolivia) y Lima. Junto con ellas se ubican Tegucigalpa (Honduras), Ciudad de Guatemala y Ciudad de México. Un poco más abajo, Bogotá (Colombia); y mucho más atrás, Caracas (Venezuela). Las capitales con menos victimización son las caribeñas y las de las Guyanas, junto con Ciudad de Panamá y Santiago de Chile.

Gráfico 9

Victimización personal

Lima Metropolitana y otras capitales de América Latina, 2012 (%)

¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia (robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenaza u otro) en los últimos 12 meses?

**Fuente:**

Barómetro de las Américas, Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP por sus siglas en inglés).

Es interesante notar que, de acuerdo con el mismo Barómetro de las Américas, en el 2012 el Perú, el Ecuador y Bolivia fueron los países con más alta victimización. Algo parecido ocurrió en el 2014, con excepción de Bolivia, que redujo significativamente su victimización. Es curioso que estos países presenten simultáneamente bajas tasas de homicidios, sobre todo si se las compara con las de Colombia y Venezuela.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina corrobora que Lima es una ciudad con alta victimización, como lo sostiene el Barómetro de las Américas. En efecto, de acuerdo con cinco encuestas anuales realizadas entre el 2008 y el 2012 por CAF, Lima aparece con la segunda victimización más alta entre 10 ciudades de América Latina, que incluyen a 7 capitales sudamericanas más São Paulo, Río de Janeiro y Ciudad de Panamá. Como se observa, la ubicación de Lima y de las otras ciudades coincide, con pequeñas diferencias, con la que les otorgó el Barómetro de las Américas (gráfico 10).

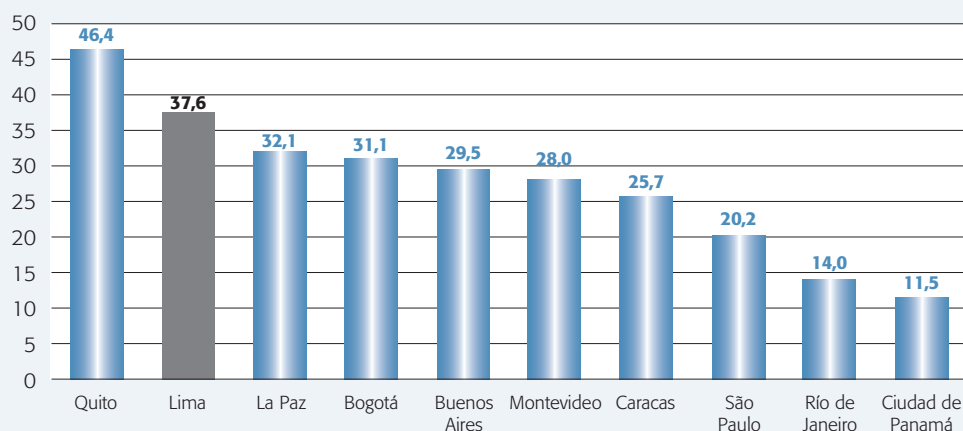
El Barómetro de las Américas también da cuenta de que la evolución de la victimización en Lima Metropolitana ha experimentado una tendencia ascendente a lo largo de los últimos ocho años, pues ha pasado del 30,4% en el 2006 al 38,5% en el 2014, y ha mantenido cierta estabilidad —en alrededor del 34,0%— entre el 2008 y el 2012. Nótese en el gráfico 11 que la victimización en Lima Metropolitana es significativamente superior que la victimización promedio a nivel nacional.

La tendencia que muestra el Barómetro de las Américas es corroborada por la estadística policial, que da cuenta de un pronunciado incremento de las tasas de denuncias de delitos y faltas por 100 000 habitantes a partir del 2011. Sin embargo, las mediciones de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) del INEI a partir del 2011 ofrecen un cuadro diferente, según el cual la victimización, en lugar de continuar creciendo, parece estar cayendo de manera sostenida. En efecto, excluyendo los robos en vivienda, el INEI sostiene que la victimización en la capital pasó del 45,9% en el 2011 al 34,2% en el 2014, una muy importante caída que en el último año nos colocó en los mismos niveles que el 2010. Algo similar ocurrió con la curva de los robos y/o intentos de robos en vivienda, que se redujeron del 18,2% de todos los hogares de Lima en el 2011 al 13,5% en el 2013 (gráficos 12-13).

Gráfico 10

Victimización

Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, promedio 2008-2012 (%)



Fuente:

CAF-Banco de
Desarrollo de América
Latina.

Elaboración:

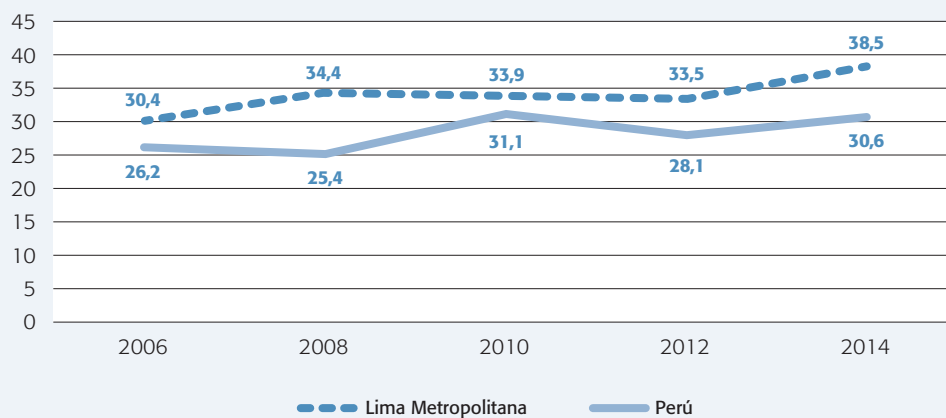
Ciudad Nuestra.

Gráfico 11

Victimización personal

Lima Metropolitana y el Perú, 2006-2014 (%)

¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia (robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenaza u otro) en los últimos 12 meses?



Fuente:

Barómetro de las
Américas, LAPOP.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Gráfico 12

Victimización personal

Lima Metropolitana y el Perú, 2010-2014 (%)

En los últimos 12 meses, ¿usted ha sido víctima de algún hecho delictivo que atentó contra su seguridad?

Fuente:

INEI, Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES).

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

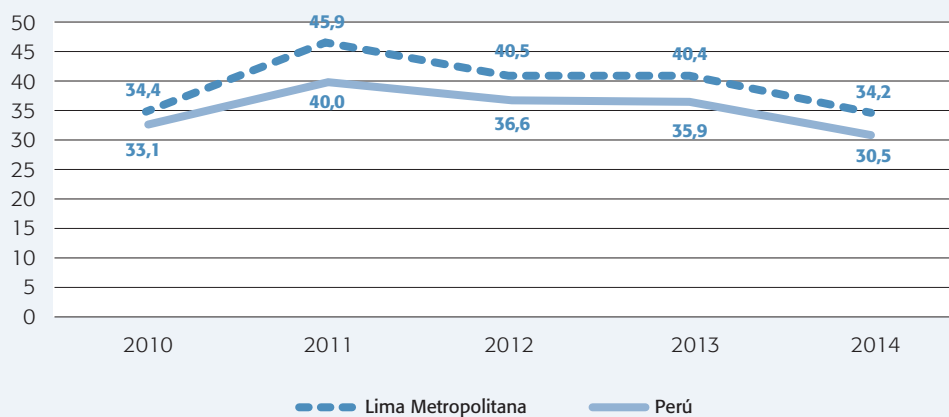


Gráfico 13

Robo de viviendas

Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013 (%)

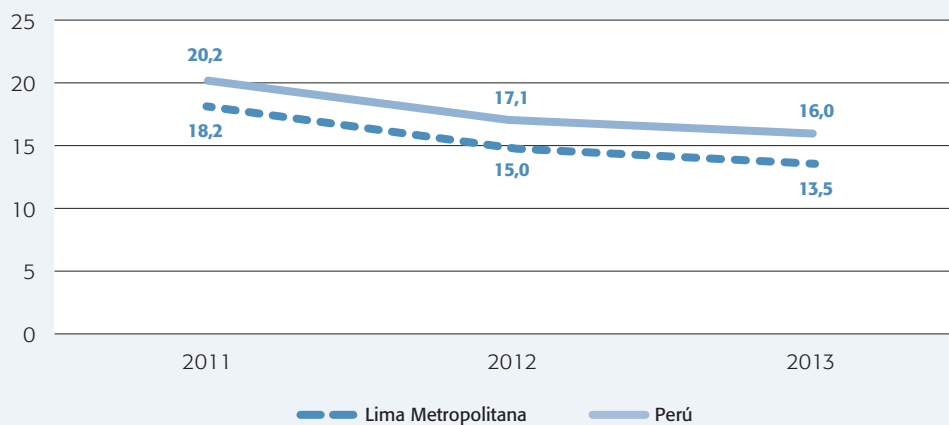
Viviendas afectadas por robo o intento de robo

Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

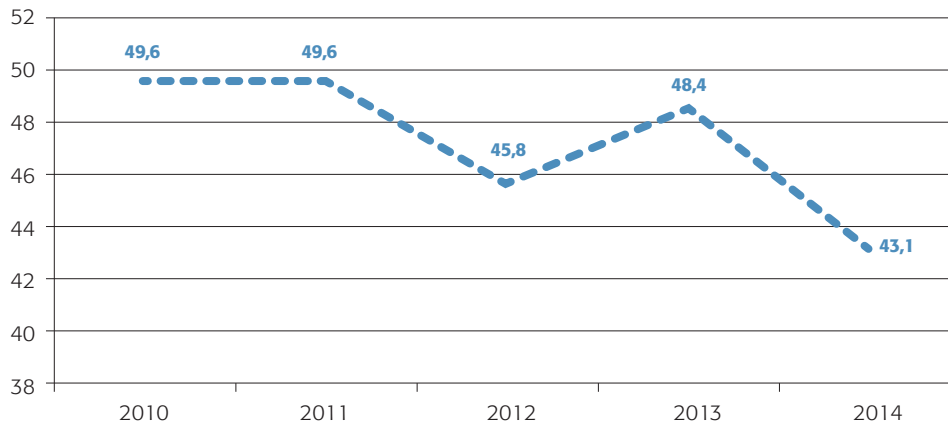


Lima Cómo Vamos coincide con el INEI en dar cuenta de una caída de la victimización entre el 2010 y el 2014. Sin embargo, a diferencia del INEI, señala que esta no ha sido sostenida durante los últimos cinco años. En efecto, según Lima Cómo Vamos, la victimización se mantuvo estable en 49,6% durante los años 2010 y 2011, cayó al 45,8% en el 2012, volvió a subir al 48,4% en el 2013 y cayó nuevamente al 43,1% en el 2014, el nivel más bajo en todo el período.

Gráfico 14

Victimización personal

Lima Metropolitana, 2010-2014 (%)
Limeños víctimas de algún tipo de delito

**Fuente:**

Lima Cómo Vamos,
encuesta de
percepción sobre
calidad de vida.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

No solo la victimización es alta en Lima Metropolitana; también lo es la revictimización, indicador que mide el porcentaje de ciudadanos que fueron objeto de más de un delito durante el último año. Según el INEI, la revictimización se ubicó en alrededor del 60,0% entre los años 2011 y 2013, con lo cual superó el promedio nacional del 55,8% en el mismo período (gráfico 15).

Gráfico 15

Revictimización

Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013 (%)

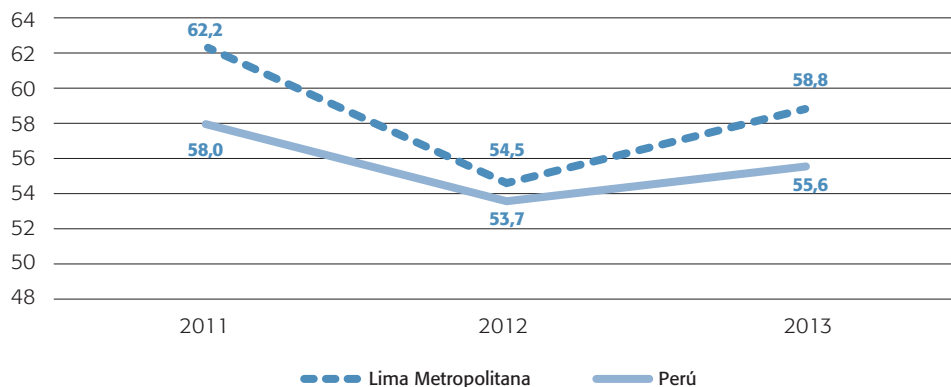
Población de 15 y más años de edad que ha sido víctima de dos o más eventos que atentaron contra su seguridad en los últimos 12 meses

Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



Como se observa en el gráfico 16, la encuesta del INEI también da cuenta de que el uso de arma de fuego para la comisión de los delitos creció en Lima Metropolitana durante los últimos años, pues pasó del 5,7% en el 2011 al 7,6% en el 2013, un incremento más pronunciado que el promedio nacional. Esta tendencia es corroborada por la encuesta de victimización de Ciudad Nuestra para los años 2011 y 2012, que observa un incremento en el uso de arma blanca-cuchillo —que es la más utilizada— y el arma de fuego. La misma encuesta de Ciudad Nuestra muestra un ligero incremento de los atracos o robos con violencia y las agresiones de pandillas, que son formas delictivas violentas.

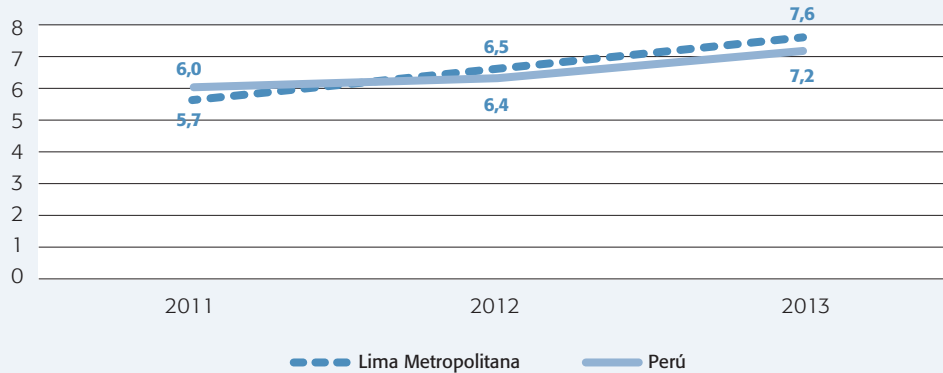
La encuesta de victimización de Ciudad Nuestra contribuye a bosquejar el cuadro de la actividad delictiva en la capital. En efecto, más del 90,0% de los delitos son de naturaleza patrimonial, es decir, afectan la propiedad de las personas. La mitad son robos al paso, en los que se sustrae un bolso, una cartera o un celular; alrededor del 20,0%, robos en vivienda o local comercial; y un 13,1%, atracos (gráfico 17).

Gráfico 16

Victimización con arma de fuego

Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013 (%)

Población de 15 y más años de edad que ha sido víctima de algún acto delictivo con arma de fuego en los últimos 12 meses

**Fuente:**

INEI, ENAPRES.

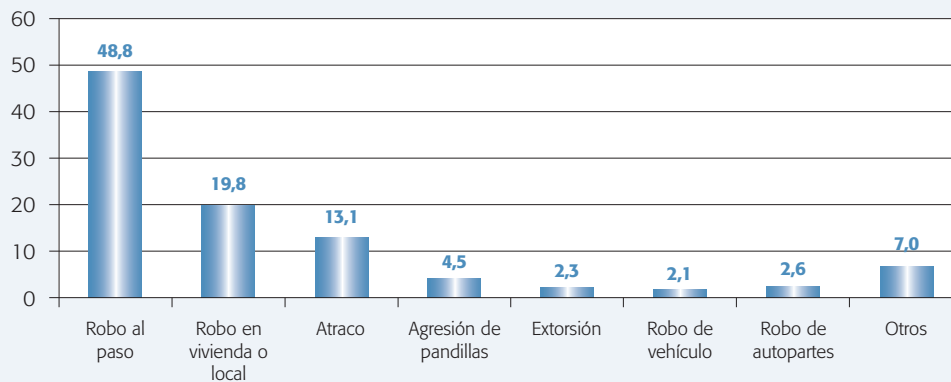
Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Gráfico 17

Tipo de delito

Lima Metropolitana, promedio 2011-2012 (%)

**Fuente:**Ciudad Nuestra,
Segunda Encuesta
Metropolitana de
Victimización 2012.

Las cifras agregadas de victimización para la capital esconden las diferencias entre distritos. En efecto, el ranking de victimización por hogares elaborado por Ciudad Nuestra entre los años 2011 y 2012 constata que existen 28,5 puntos porcentuales de diferencia entre Villa El Salvador, el distrito más victimizado (52,3%), y Lurín, el menos victimizado (23,8%).

Gráfico 18

Victimización por hogares

Distritos de Lima Metropolitana, promedio 2011-2012 (%)

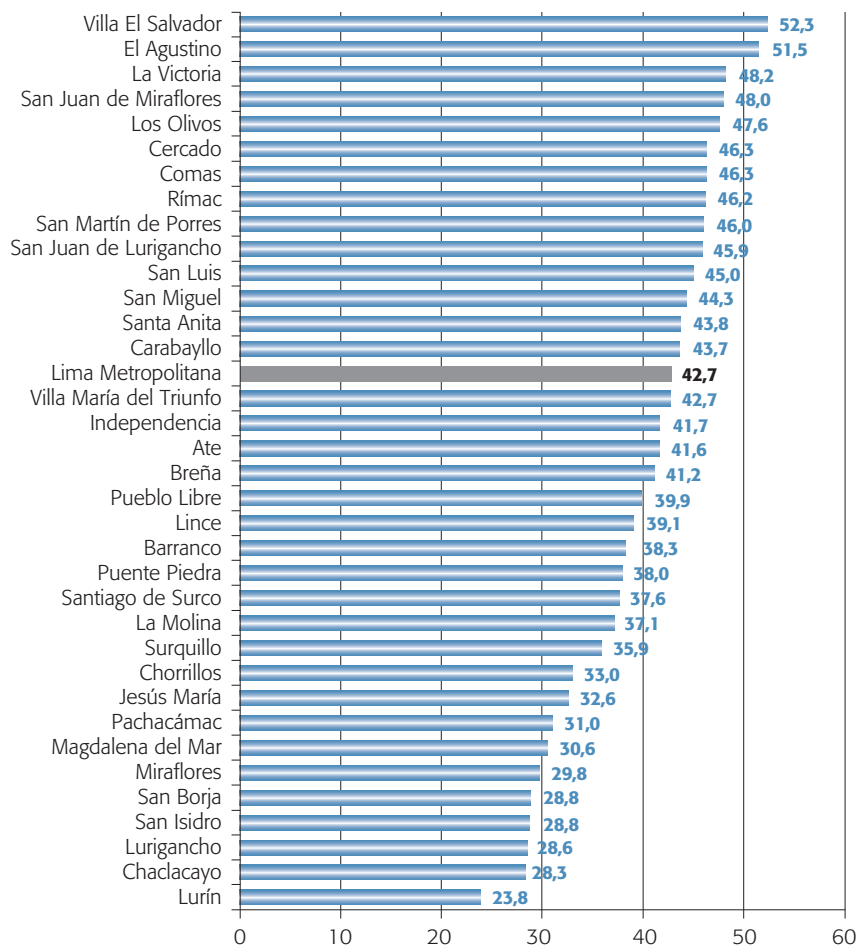
Hogares en los que hubo alguna víctima de delito durante el último año

Fuente:

Ciudad Nuestra,
Segunda Encuesta
Metropolitana de
Victimización 2012.

Nota:

No fueron
incorporados en la
muestra los distritos
de Ancón, Cieneguilla,
Pucusana, Punta
Hermosa, Punta Negra,
San Bartolo, Santa
María del Mar y Santa
Rosa.



Es interesante notar que los distritos menos victimizados están constituidos por dos grupos. Primero, los distritos que se ubican en la zona fronteriza de Lima, que se caracterizan por ser semirrurales y tener baja densidad poblacional, como Lurín y Pachacámac en Lima Sur, y Chaclacayo y Lurigancho en Lima Este. Segundo, los distritos de la Lima moderna, que son los más prósperos de la ciudad, como San Borja, San Isidro, Jesús María, La Molina, Magdalena del Mar, Miraflores, Santiago de Surco y Surquillo. Estos últimos son los que han contado con los recursos para dotarse de los serenazgos mejor organizados y más eficaces en la prevención del delito.

En el otro extremo se ubican dos tipos de distritos. Primero, los de la Lima antigua, como el Cercado, El Agustino, La Victoria, Rímac y San Martín de Porres. Segundo, los de la Lima popular y periférica, como San Juan de Miraflores y Villa El Salvador en Lima Sur, Comas y Los Olivos en Lima Norte, y San Juan de Lurigancho en Lima Este.

En medio de ambos grupos se ubican algunos distritos populares y periféricos como Ate, Carabaylo, Independencia, Santa Anita y Villa María del Triunfo, así como distritos de clase media como Barranco, Breña, Lince, San Luis, San Miguel y Pueblo Libre.

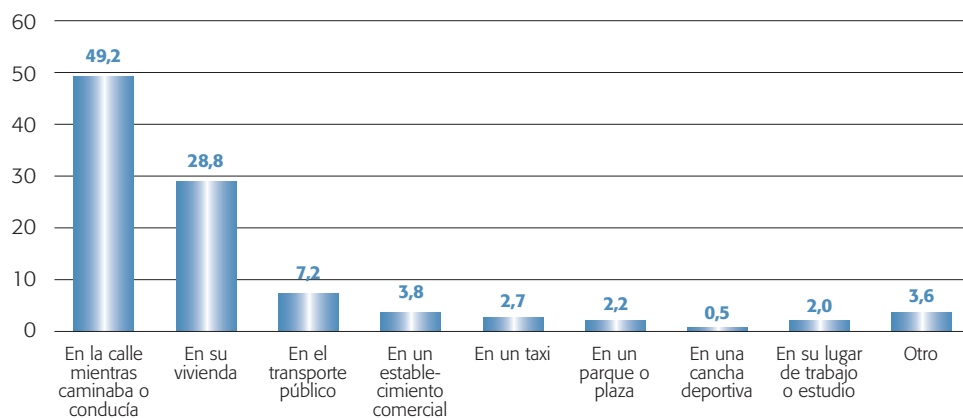
Con excepción de los distritos periféricos, donde la baja victimización podría explicarse por razones demográficas, en el resto de la ciudad la capacidad institucional parece determinante para explicar los niveles de victimización. La baja incidencia delictiva estaría asociada con una buena capacidad institucional para vigilar y patrullar las calles mediante el serenazgo, mientras que la incapacidad para hacerlo explicaría los altos niveles de victimización. Como se verá más adelante, la desigualdad en la inversión municipal en seguridad ciudadana va de la mano con las diferencias en las tasas de victimización: los distritos de Lima Centro destinan más recursos; los distritos de la Lima popular y periférica, menos recursos; y los distritos de clase media se ubican en el medio.

La calle es el principal escenario delictivo y en esta ocurren por lo menos la mitad de los delitos, mientras que alrededor del 30,0% se producen en las viviendas. La mayoría de estos delitos son hurtos o robos. El tercer escenario en el que ocurren los delitos son los vehículos de transporte público; estos delitos, sumados a los producidos en los taxis, ascienden al 10,0% del total, de acuerdo con encuestas llevadas a cabo por CAF.

Gráfico 19**Lugar de ocurrencia del delito**

Lima Metropolitana, 2013 (%)

¿Dónde ocurrió el hecho?

**Fuente:**

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

3. Las violencias

3.1 La violencia homicida

Los homicidios dan cuenta de la forma más extrema de violencia, aquella que se ejerce de manera intencional para quitarle la vida a otra persona. Si se logra determinar el número de homicidios que ocurren por cada 100 000 habitantes, es posible comparar los niveles de violencia entre ciudades, países y regiones. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa de 10 o más homicidios por 100 000 habitantes constituye una epidemia de violencia.

Las deficiencias para medir la actividad delictiva en el Perú se expresan con claridad en la medición de los homicidios, aspecto en el que la data policial difería significativamente de la fiscal, especialmente para el período del 2009 al 2011. Con el propósito de establecer una cifra más cercana a la realidad, el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) creó, en el año 2013, el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC), liderado por el INEI.

El INEI intentó estandarizar la información policial con la fiscal, pero no pudo acceder a la base de datos del Ministerio Público. Por esa razón, decidió medir los homicidios a partir de la data con que cuenta la Policía, que es la institución que habitualmente los registra en primera instancia. Para ello, visitó todas las dependencias policiales del país con el objetivo de levantar un listado de los homicidios registrados por la Policía. Esto le permitió obtener una nueva medición, que era inferior que la de la Policía y muy inferior que la del Ministerio Público. Gracias a la nueva metodología, se cuenta con datos oficiales y definitivos de los homicidios en el Perú para los años 2011, 2012 y 2013.

Según la medición llevada a cabo por el INEI sobre la base de la data policial, la tasa de homicidios por 100 000 habitantes en el Perú experimentó un salto entre el 2011 y el 2012 —pues pasó de 5,4 a 6,5—, y se mantuvo estable en el 2013 (6,6). Aunque la cifra oficial de homicidios para el 2014 aún no ha sido dada a conocer, se estima que ese año experimentó un alza muy ligera.

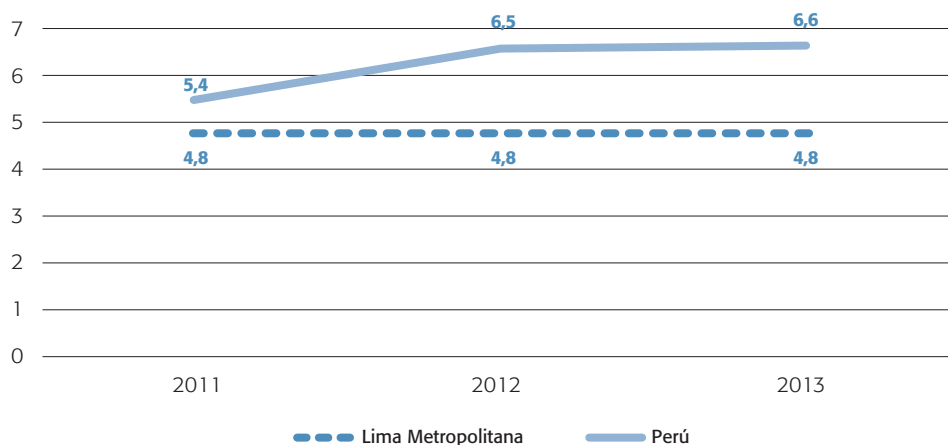
La tasa de homicidios para el Perú es una de las más bajas de América Latina, la región más violenta del mundo. En efecto, después de Canadá (1,6), los países con las tasas más bajas son Estados Unidos (4,7) y los del Cono Sur, a saber, Chile (3,1), la Argentina (5,5) y el Uruguay (7,9). En el otro extremo se ubican los países del triángulo norte de América Central: Honduras (90,4), El Salvador (41,2) y Guatemala (39,9), junto con Venezuela (53,7) y Colombia (30,8). Con tasas ligeramente inferiores, pero igualmente elevadas, se ubican los dos países más poblados de la región: el Brasil (25,2) y México (21,7). La tasa promedio global es de 6,2 (United Nations Office on Drugs and Crime 2013).

La tasa para Lima, sin embargo, es inferior que la nacional y se mantuvo estable en 4,8 homicidios por 100 000 habitantes entre los años 2011 y 2013. Esto hace de Lima una de las ciudades capital con más baja tasa de homicidios.

Gráfico 20

Tasa de homicidios por 100 000 habitantes

Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013



Fuente:

Estadísticas de homicidios y de población del INEI.

Elaboración:

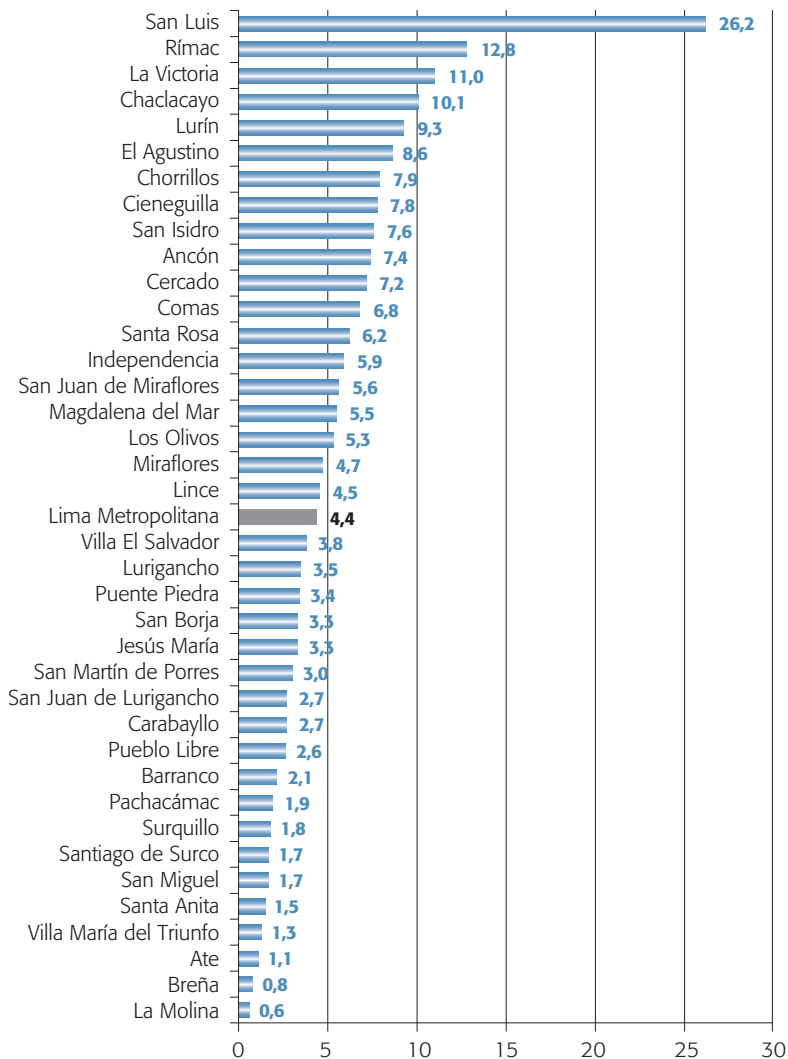
Ciudad Nuestra.

La tasa agregada de homicidios para la capital elaborada por el INEI oculta diferencias importantes entre distritos. En efecto, según la Policía, para el período 2011-2013 hay 13 distritos con una tasa superior de 6,0 homicidios por 100 000 habitantes y 13 con una tasa inferior de 3,0; en el medio de estos dos extremos se ubican 12 distritos.

Gráfico 21

Tasa de homicidios por 100 000 habitantes

Distritos de Lima Metropolitana, promedio 2011-2013

**Fuente:**

Estadísticas de homicidios de la Policía Nacional y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Nota:

No están incluidos los distritos de Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo ni Santa María del Mar.

Entre los distritos con tasas más altas encontramos hasta cuatro tipos. En primer lugar, los de la Lima antigua —el Cercado, El Agustino, La Victoria y el Rímac— junto con San Luis, que aunque de más reciente creación, es contiguo a ellos. Son, en general, distritos con alta densidad poblacional y, en algunos casos, elevados niveles de hacinamiento, lo que quizá explique su mayor propensión a la violencia. En segundo lugar se encuentran Chaclacayo, Cieneguilla y Lurín, que curiosamente, de acuerdo con la encuesta de Ciudad Nuestra, son distritos que, en general, presentan una escasa victimización, probablemente porque son semirurales y su densidad poblacional es relativamente baja. Estos distritos no tienen nada en común con los de la primera categoría, al contrario; por ello, no es fácil explicar sus relativamente altas tasas de homicidio. En tercer lugar se encuentran algunos distritos de Lima Norte. El cuarto lugar lo ocupa San Isidro, uno de los distritos con menos victimización y más seguros de Lima, pero que tiene una tasa de homicidios de 7,6, más alta que el promedio para Lima. Aunque con tasas más bajas, Lince, Magdalena del Mar y Miraflores se ubican por encima del promedio de la ciudad, pero por debajo del nacional.

¿Cómo explicar la ubicación de los distritos en cada una de estas categorías? La tarea no es fácil, pues no parece haber patrones que salten a la vista fácilmente. Para determinarlo se requieren estudios con mayor profundidad y con una secuencia temporal más larga, que no se encuentran disponibles, pues tradicionalmente la data policial se ha presentado de manera agregada para todo el departamento de Lima.

3.2 Las lesiones

La lesión es el daño causado a una persona como consecuencia de una agresión física. También constituye un indicador importante para medir la violencia. Las estadísticas policiales dan cuenta de que la tasa de lesiones por 100 000 habitantes en la capital superó el promedio nacional en el período 2006-2013; en los últimos tres años, se amplió la brecha entre Lima Metropolitana y el país.

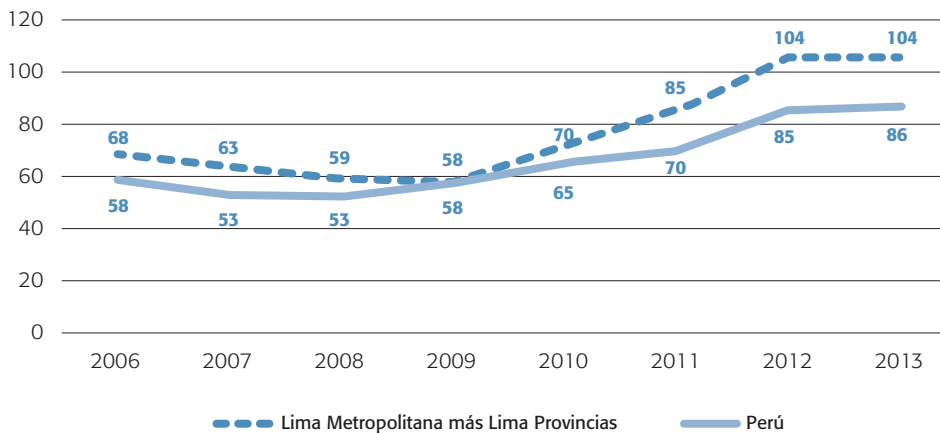
Entre el 2006 y el 2013 se pueden distinguir claramente dos momentos. Primero, una reducción de la tasa entre el 2006 y el 2009, que pasó de 68 a 58, el punto más

bajo del período. Segundo, un incremento importante desde entonces, hasta llegar a 104 en el 2012 y el 2013, la cifra más alta desde el 2006. Cabe precisar que la evolución del promedio nacional fue similar, aunque con valores menores.

Gráfico 22

Tasa de denuncias por lesiones por 100 000 habitantes

Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2006-2013



Fuente:

Estadísticas de lesiones de la Policía Nacional y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

3.3 La violencia hacia la mujer

La violencia hacia la mujer es toda acción basada en el género de ella, que le cause daño o sufrimiento psicológico, físico y sexual, o eventualmente la muerte, sea que se realice en el ámbito público o en el privado. Tiene tres expresiones. Una, la violencia familiar, que ocurre en el hogar y que, en algunos casos, puede involucrar a menores de edad o a adultos mayores. Dos, la agresión sexual, que considera tanto violaciones como actos contra el pudor. Tres, la trata de personas con fines de explotación sexual. Estas expresiones también afectan a los hombres, aunque en una proporción menor.

Mientras que a nivel nacional la violencia física y sexual hacia la mujer cayó de manera significativa durante la última década —de 14,9% en los años 2007-2008 a 12,1% en el 2013—, en Lima Metropolitana se mantuvo relativamente estable en alrededor del 12,0%. Se trata de valores muy altos, que se mantienen a través del tiempo y reflejan una arraigada cultura machista. Por fortuna, como la evolución del promedio nacional demuestra, es un problema susceptible de ser afectado favorablemente por la política pública.

Gráfico 23

Violencia hacia la mujer en el hogar

Lima Metropolitana y el Perú, 2004-2013 (%)

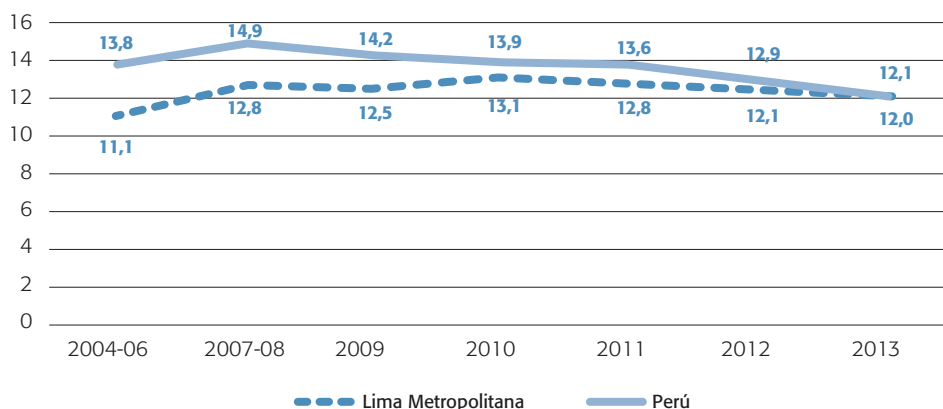
Violencia física y/o sexual hacia la mujer ejercida por su esposo o compañero en los últimos 12 meses

Fuente:

INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES).

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



Aunque en niveles más bajos, la violencia contra el hombre ejercida por su pareja mujer también es motivo de preocupación. En efecto, el porcentaje de hombres agredidos por sus parejas mujeres durante el último año se ubica en alrededor del 5,0%. Los hombres agredidos por ellas representan, así, un poco menos de la mitad del porcentaje de mujeres agredidas por sus parejas. Se trata, pues, de un problema que no es menor.

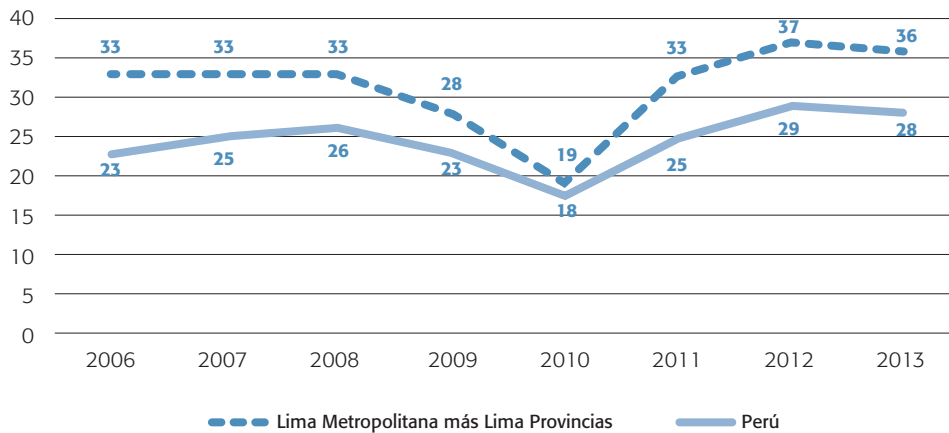
Las violaciones sexuales son otro importantísimo indicador de violencia. En el 2012 y el 2013, las violaciones sexuales registradas por la Policía en Lima alcanzaron su nivel más alto de los últimos ocho años, con tasas de 37 y 36 por 100 000 habitantes,

respectivamente, luego de haber comenzado el período en 33 y haber llegado a su punto más bajo (19) en el 2010. La tasa limeña se ubicó muy por encima del promedio nacional.

Gráfico 24

Tasa de denuncias por violaciones sexuales por 100 000 habitantes

Lima Metropolitana más Lima Provincias y el Perú, 2006-2013



Fuente:

Estadísticas de violaciones sexuales de la Policía Nacional y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

4. La percepción de inseguridad o temor

Hay diversas formas de medir la percepción de inseguridad de la ciudadanía. La primera es determinar cuán seria es la inseguridad como problema, para lo cual hay que compararla con otros problemas, tal como se ha hecho en el capítulo inicial. La segunda es medir el temor de las personas a convertirse en víctimas de un delito. La tercera es evaluar si la ciudadanía percibe que ha aumentado la delincuencia o que ha mejorado la seguridad. Los tres tipos de indicadores están referidos a percepciones de las personas, a diferencia de la victimización, que da cuenta de realidades.

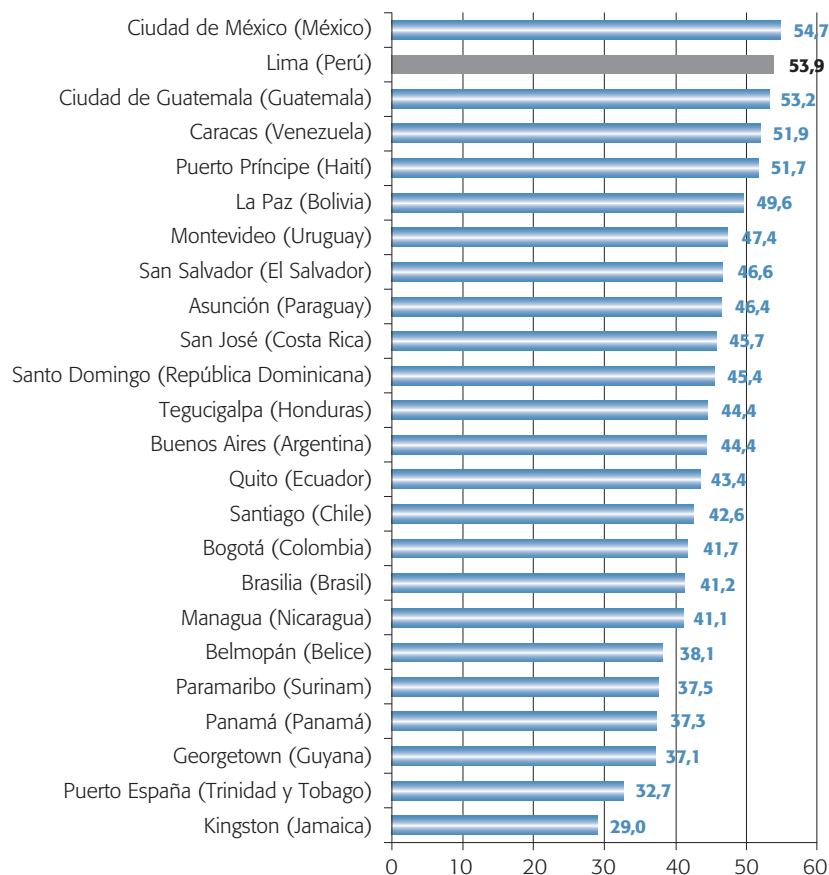
El temor a ser víctima de un delito en Lima Metropolitana es de los más altos de las ciudades capital de América Latina y el Caribe. En efecto, según el Barómetro de las Américas, en el 2012 Lima se ubicó en el segundo puesto en el ranking de percepción de inseguridad. Ese mismo año, el Perú encabezó el ranking entre países.

Gráfico 25

Percepción de inseguridad

Lima Metropolitana y otras capitales de América Latina, 2012 (%)

Personas que se sienten muy o algo inseguras frente a la posibilidad de ser víctimas de un asalto o robo en el barrio donde viven



Fuente:

Barómetro de las Américas, LAPOP.

Es interesante notar que esta alta percepción de inseguridad está asociada a las altas tasas de victimización de Lima y el Perú, reflejadas en las propias encuestas del Barómetro de las Américas. El fenómeno, además, no es nuevo, por cuanto desde el 2006 el Perú aparece con los más elevados niveles de victimización y de temor en el continente americano.

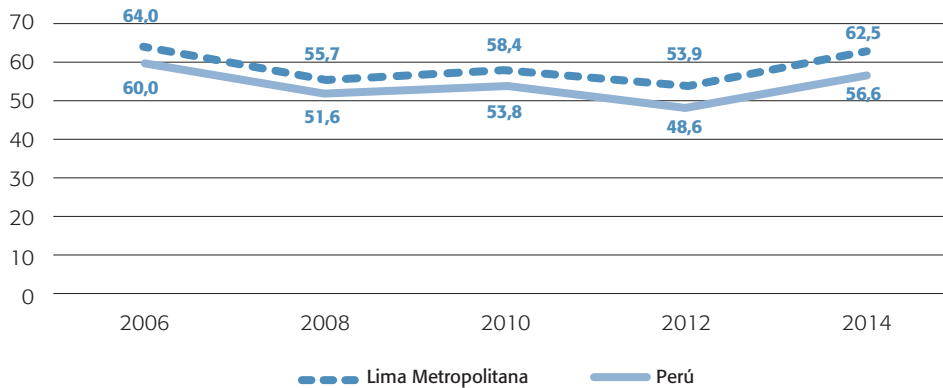
El temor de ser víctima de un delito mostró una importante tendencia decreciente entre el 2006 y el 2012, tanto en Lima Metropolitana como a nivel nacional. En Lima, la caída fue de 10 puntos porcentuales, pues el indicador pasó del 64,0% al 53,9%. Sin embargo, siendo este el valor más bajo en el período, en el 2012 Lima presentó la segunda percepción más alta de inseguridad en el ámbito continental. Dos años después el indicador volvió a crecer y llegó casi a los niveles del 2006.

Gráfico 26

Percepción de inseguridad

Lima Metropolitana y el Perú, 2006-2014 (%)

Personas que se sienten muy o algo inseguras frente a la posibilidad de ser víctimas de un asalto o robo en el barrio donde viven



Fuente:

Barómetro de las Américas, LAPOP.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

El INEI, por su parte, da cuenta de un incremento de la percepción de inseguridad entre el 2010 y el 2011; si bien esta cayó ligeramente en los años siguientes, se mantuvo en niveles muy altos.

Gráfico 27

Percepción de inseguridad

Lima Metropolitana y el Perú 2010-2014 (%)

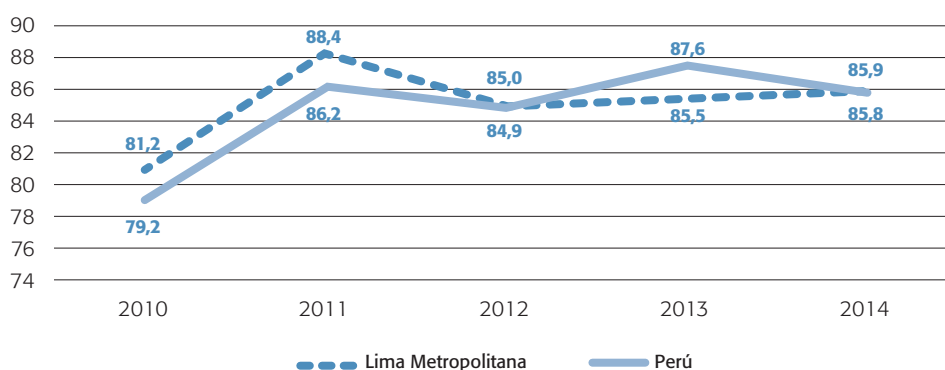
Población de 15 y más años de edad que cree que puede ser víctima de algún acto delictivo en los próximos 12 meses

Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



Como se ha podido apreciar, la percepción de inseguridad varía de acuerdo con las fuentes. En el 2012, fue del 53,9% para el Barómetro de las Américas y del 85,0% para el INEI, mientras que para Ciudad Nuestra la cifra promedio de los años 2011 y 2012 fue 70,9%. Más allá de estas diferencias, el Barómetro nos permite saber que la percepción de inseguridad en Lima es de las más altas entre las ciudades latinoamericanas.

Las encuestas de Ciudad Nuestra del 2011 y el 2012 permiten comparar la percepción de inseguridad en los distritos de la capital y demuestran las grandes diferencias que hay entre ellos. En efecto, el ranking de percepción de inseguridad de esos años constata que existen 59,6 puntos porcentuales de diferencia entre Villa El Salvador y La Victoria, los distritos con mayor temor (84,9%), y San Isidro, el que tiene menos temor (25,3%). Esta diferencia en percepción más que duplica la diferencia en victimización (28,5 puntos porcentuales). Probablemente esto tenga que ver con el hecho de que el indicador sobre percepción de inseguridad no solo es sensible a la victimización, sino también a la confianza ciudadana en las instituciones de

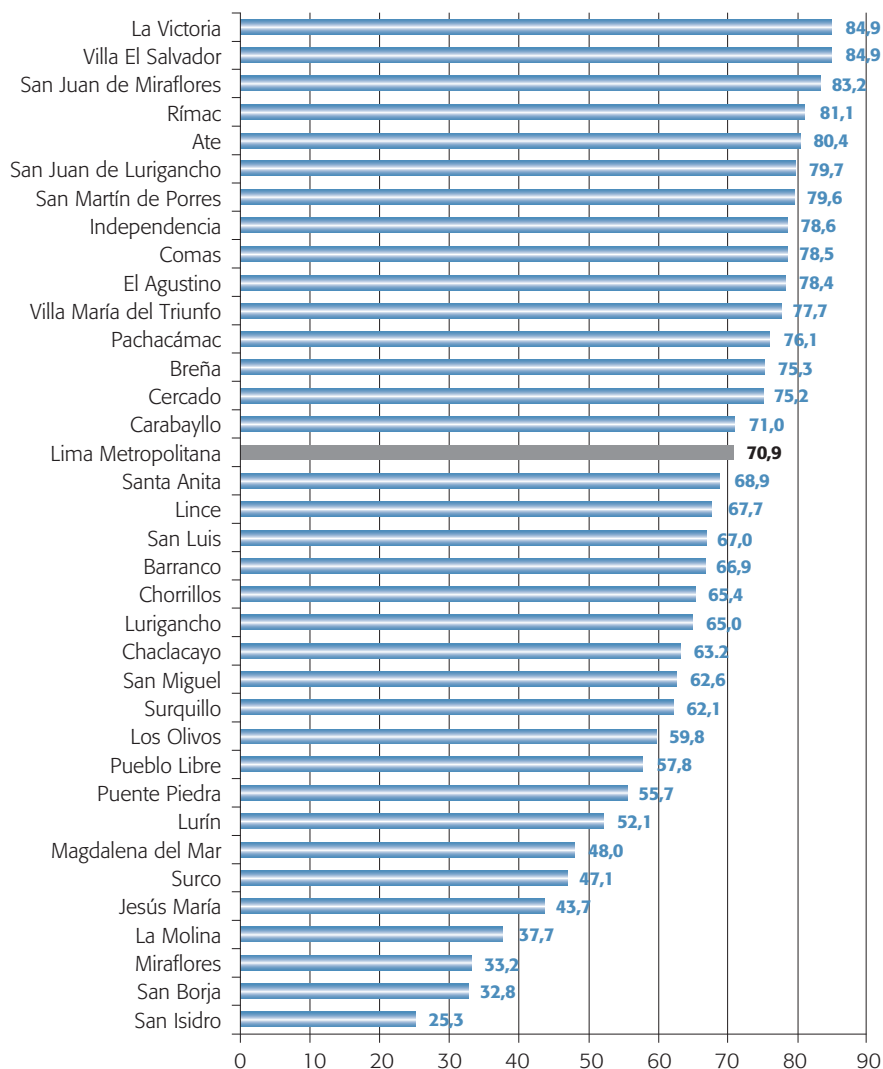
seguridad. Como veremos después, los distritos de Lima con menor percepción de inseguridad no son los que presentan únicamente una victimización más baja, sino también una mayor confianza ciudadana en sus serenazgos y su Policía.

Gráfico 28

Percepción de inseguridad

Distritos de Lima Metropolitana, promedio 2011-2012 (%)

Personas que se sienten muy o algo inseguras frente a la posibilidad de ser víctimas de un delito en el distrito donde viven



Fuente:

Ciudad Nuestra,
Segunda Encuesta
Metropolitana de
Victimización 2012.

Nota:

No fueron
incorporados en la
muestra los distritos
de Ancón, Cieneguilla,
Pucusana, Punta
Hermosa, Punta Negra,
San Bartolo, Santa
María del Mar y Santa
Rosa.

De acuerdo con su percepción de inseguridad, los distritos de Lima podrían dividirse en tres: aquellos donde el temor es muy alto, con valores que fluctúan entre el 84,9% y el 75,2%; aquellos donde el temor es más bien bajo, por debajo del 50,0%; y aquellos que se encuentran en el medio, aunque con porcentajes bastante altos, pues oscilan entre el 52,1% y el 71,0%.

Los distritos con mayor temor son los que constituyen la llamada Lima antigua —como Breña, el Cercado, El Agustino, La Victoria, el Rímac y San Martín de Porres—, así como los de la Lima popular y emergente, que incluyen distritos de Lima Sur —San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo—, Lima Este —Ate y San Juan de Lurigancho— y Lima Norte —Comas e Independencia—. Por el contrario, todos los distritos con bajo temor pertenecen a la Lima moderna, que incluye Jesús María, Magdalena del Mar, Miraflores, San Borja, San Isidro y Surco.

El temor, incluso más que la victimización, parece estar asociado casi exclusivamente a los ingresos promedio de los distritos y a su gasto per cápita en seguridad ciudadana. Aquellos distritos que cuentan con mayores recursos pueden permitirse sostener mejores serenazgos, que ofrecen un servicio de patrullaje y vigilancia más eficiente en comparación con el que existe en el resto de la ciudad.

Lima Cómo Vamos explora las diferencias entre los niveles de temor de los limeños en la ciudad y en sus barrios (gráfico 29). Como en otras encuestas realizadas tanto en el país como en el extranjero, esta da cuenta de que las personas se sienten más temerosas en la ciudad que en su barrio. Quizá lo que llama la atención es que la diferencia entre ambas percepciones no sea mayor. Esto probablemente se explique por las elevadas tasas de robo en vivienda, que representa uno de cada cinco delitos en Lima (19,8%), el segundo más elevado después de los robos al paso, de acuerdo con Ciudad Nuestra; la CAF también señala que los hogares son el segundo escenario más importante de ocurrencia de los delitos en la capital (28,8%).

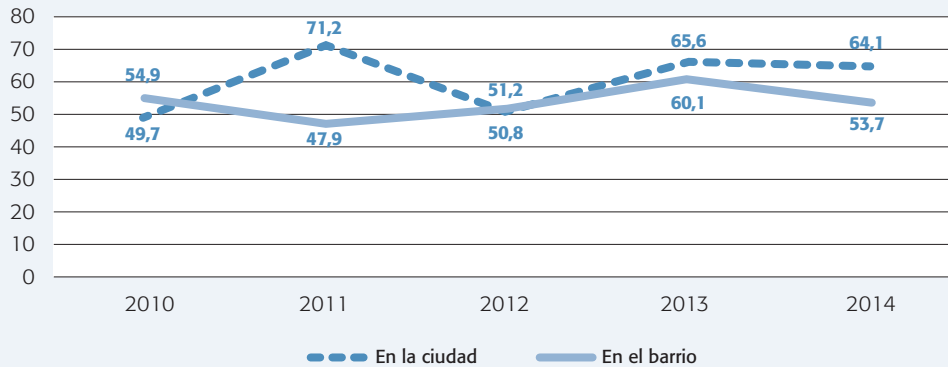
Finalmente, Lima Cómo Vamos también permite conocer la percepción de la ciudadanía acerca de si hay o no avances en la situación de seguridad. En el 2014, quienes creen que la situación ha empeorado (40,7%) representan el doble de los que consideran que ha mejorado (19,5%). En los últimos cinco años hemos visto un deterioro en este indicador, pues se ha reducido el porcentaje de quienes perciben mejoría mientras se ha incrementado el de los que perciben deterioro (gráfico 30).

Gráfico 29

Percepción de inseguridad en la ciudad y en el barrio

Lima Metropolitana, 2010-2014 (%)

En la ciudad: Personas que se sienten inseguras en la ciudad de Lima.
En el barrio: Personas que se sienten inseguras en el barrio donde viven.

**Fuente:**

Lima Cómo Vamos,
encuesta de
percepción sobre
calidad de vida.

Elaboración:

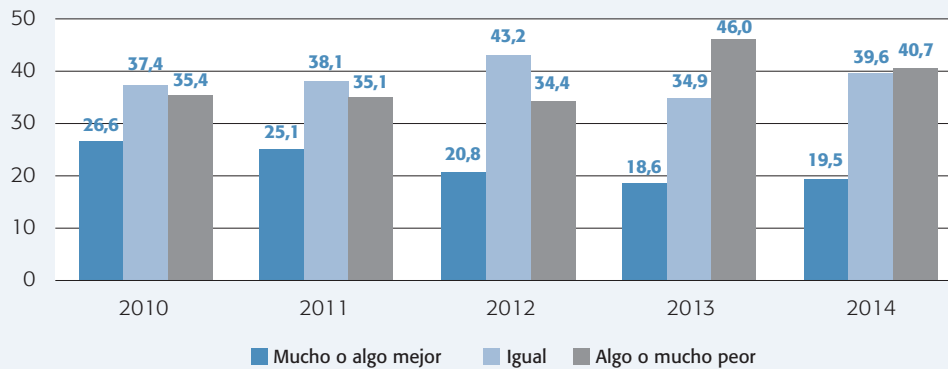
Ciudad Nuestra.

Gráfico 30

Perspectivas de la situación de violencia y delincuencia

Lima Metropolitana, 2010-2014 (%)

En general, ¿usted diría que hoy en día la situación de violencia y delincuencia en el lugar donde vive es... que hace 12 meses?

**Fuente:**

Lima Cómo Vamos,
encuesta de
percepción sobre
calidad de vida.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



SEGUNDA
PARTE

Los condicionantes sociales del delito en Lima

En su reciente informe regional sobre la situación de seguridad ciudadana en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrece un interesante marco de interpretación de la violencia y el delito (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013: 15-38). Los factores asociados a este fenómeno son los siguientes: primero, los condicionantes sociales; segundo, los condicionantes socioeconómicos; tercero, los llamados *facilitadores del delito*; y cuarto, los condicionantes institucionales. Veamos cada uno de ellos.

- a) Los condicionantes sociales están asociados a la erosión de la familia, la escuela y los barrios como espacios fundamentales de socialización y control social, en los que niñas, niños y adolescentes aprenden sus patrones de comportamiento.

Tres son los factores que están erosionando a las familias latinoamericanas: los elevados niveles de embarazo precoz, el crecimiento de los hogares monoparentales con jefatura femenina y los procesos migratorios, por los cuales uno o ambos padres viajan al extranjero por razones laborales, dejando atrás a una familia fragmentada.

En cuanto a la escuela pública, dos son sus principales limitaciones: su mala calidad y sus altos niveles de deserción, que al parecer obedecen principalmente a la necesidad de los adolescentes de trabajar a edad temprana. Es interesante observar que este fenómeno explicará posteriormente las dificultades de inserción laboral, pues quien no termina el colegio queda mal calificado e irremediabilmente condenado a empleos mal remunerados.

Por otra parte, el crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades, así como la fractura del tejido social, han producido contextos barriales favorables a que los jóvenes protagonicen actividades antisociales y delictivas, sobre todo cuando son marginales.

- b) El PNUD sostiene que, pese al crecimiento económico y la mejora social, los países y ciudades de la región siguen siendo profundamente desiguales, la movilidad social permanece baja y el empleo en su mayoría es precario. Por ello, es difícil que amplios sectores juveniles puedan satisfacer sus crecientes expectativas de consumo. El delito, por tanto, aparece para muchos jóvenes como el complemento de los bajos ingresos que les ofrecen los empleos precarios, y es

una puerta que les permite acceder a niveles de consumo que, de otra manera, no alcanzarían. Esto es lo que se define como el «delito aspiracional», uno que no es hijo del hambre, sino de necesidades de consumo insatisfechas.

- c) Los facilitadores del delito no son sus factores causales, pero sí contribuyen a impulsarlos. El fácil acceso a las armas de fuego puede transformar los delitos en episodios letales, el tráfico ilícito de drogas es un importante propulsor de la violencia homicida en la región y el consumo de alcohol parecería tener incidencia en los homicidios, la violencia de género y los delitos patrimoniales.
- d) El cuarto elemento explicativo es la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. Subsisten la corrupción y la impunidad, lo que contribuye a alimentar la violencia y el delito.

El informe del PNUD es muy claro en reconocer la complejidad de los fenómenos criminales y la dificultad de explicarlos. Distintos tipos delictivos responden a diferentes factores explicativos. Además, cada país, ciudad y localidad es afectado por una particular composición de fenómenos y grados de intensidad. En cada caso, el desafío de la política pública consiste en comprender la naturaleza particular de los fenómenos criminales y sus causas, primer paso para dar una respuesta eficaz.

Con el fin de poner a prueba este marco conceptual, el PNUD llevó a cabo una encuesta a personas privadas de libertad en seis países de la región —la Argentina, el Brasil, Chile, El Salvador, México y el Perú—, el Estudio Comparativo de Población Carcelaria 2013, en adelante Estudio Comparativo. En nuestro país, le correspondió a Ciudad Nuestra organizar este esfuerzo (Costa y Romero 2014). Con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y el INEI, en marzo del 2013 se entrevistó a 1205 personas de ambos sexos sentenciadas por la comisión de un delito y recluidas en 13 de los establecimientos penitenciarios más grandes de todas las regiones del país.

Los encuestados y encuestadas de cinco establecimientos penitenciarios de Lima —Ancón II, Chorrillos, Lurigancho, Miguel Castro Castro y San Jorge— representaron el 37,3% de la muestra nacional. Veamos cuáles son los principales hallazgos de la encuesta en la capital en relación con los condicionantes sociales y socioeconómicos, y los facilitadores del delito.

1. La violencia en el hogar

El 67,5% de las personas sentenciadas en Lima vivieron de niños con ambos padres. Se trata, pues, de familias más unidas de lo que se podría creer. Esto lo comprueba el Estudio Comparativo, que demuestra que las familias de los sentenciados peruanos fueron ligeramente más unidas que las del resto de la muestra regional (Costa y Romero 2014: 50-51).

El consumo de alcohol y drogas ilegales en las familias de los sentenciados de Lima fue elevado. En el 44,0% de estas los padres consumían alcohol con frecuencia; y en el 5,5%, drogas ilegales. ¿Cuán altas son estas prevalencias? Si se compara con los promedios nacionales que arroja la misma encuesta (42,0% y 3,4%, respectivamente), los valores para Lima son superiores. Lo son aún más si se comparan con la prevalencia mensual de consumo entre la población limeña en general para el año 2001⁴ (37,9% de consumo de alcohol y 0,7% de drogas ilegales), que da cuenta de habitualidad (Castro y Zavaleta 2002). Esta última cifra llama la atención por cuanto el consumo de drogas ilegales en la población en general representó la octava parte del consumo de los padres de los sentenciados en Lima. Finalmente, con relación a los promedios nacionales de los otros países que participaron en el Estudio Comparativo, el consumo de alcohol es elevado, mientras que el de drogas ilegales es bajo. Este resultado coincide con nuestro bajo nivel de consumo de drogas ilegales entre la población en general si se lo compara con el de otros países de la región.⁵

Otro factor que es preciso analizar es la violencia en el hogar. La encuesta permite medir esta variable por la violencia que el padre ejerció contra el sentenciado limeño cuando era niño, o contra la madre. En el primer caso, el 38,4% de los sentenciados en Lima reconocieron que su padre los golpeaba cuando eran niños; en el segundo, el 37,8% afirmaron que su madre era golpeada por su padre. Estos niveles de violencia son menores que los promedios nacionales que arroja la misma encuesta (44,0% y

4 Se utiliza como referencia el 2001 por cuanto es el dato disponible más antiguo. Hay que recordar que el indicador se refiere a la frecuencia del consumo de alcohol y drogas ilegales de los padres de los sentenciados cuando estos últimos eran niños. Obsérvese, además, que el promedio de edad de los sentenciados encuestados era, en el 2013, de 37 años. Lo ideal hubiera sido contar con data de la década de 1980, cuando el promedio de edad de los sentenciados era entre 5 y 15 años, pero esa data no está disponible.

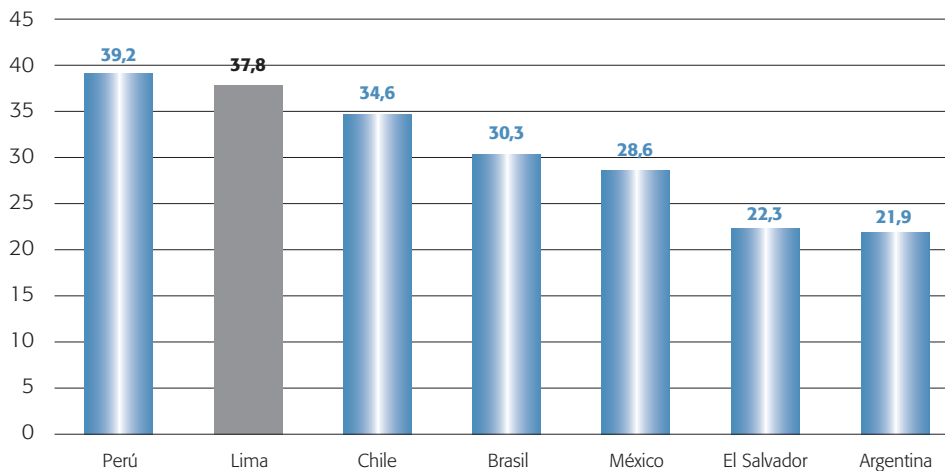
5 Para mayor información sobre comparación regional, véase Costa y Romero (2011: 76-77).

39,2%, respectivamente), y parecen similares —o incluso menores— que los de otras encuestas que exploran la violencia familiar. Por ejemplo, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2013 muestra que las formas de castigo no físico que ejercieron los padres contra las mujeres entrevistadas —reprimenda verbal y prohibición de algo— son solo ligeramente superiores que el castigo físico —golpes—, y que el 41,0% de las entrevistadas en Lima afirmaron que sus padres golpeaban a sus madres, cifra similar que el promedio nacional del 41,8% (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2014a: 382-385). En Chile, en cambio, las mujeres que fueron golpeadas alguna vez en su vida por su pareja u otro familiar solo llegaron al 15,7% (Gfk-Adimark 2013: 18).

Gráfico 31

Violencia en los hogares de las personas privadas de libertad

Lima Metropolitana y países de América Latina, 2013 (%)
Sentenciados que afirman que, cuando eran niños, su padre golpeaba a su madre



Fuente:

PNUD. Estudio comparativo de población carcelaria 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Fue precisamente la violencia familiar el motivo principal por el que un número importante de sentenciados limeños huyeron de sus casas alguna vez antes de cumplir los 15 años de edad. La segunda causa más importante fue para buscar trabajo. Dos de cada cinco sentenciados (39,4%) abandonaron tempranamente su hogar en algún momento.

Otro factor que hace vulnerables a las familias es la presencia de miembros involucrados en actividades delictivas. Un poco más de la tercera parte (36,3%) de los sentenciados en Lima tuvieron alguna vez a un familiar preso —padres, hermanos, tíos, primos— y el 4,3%, a su pareja. Estos datos son fundamentales para el diseño de políticas de prevención social, por cuanto no hay mayor vulnerabilidad que la de tener familiares cercanos involucrados en el delito.

Gráfico 32

Condicionantes sociales de la violencia y el delito asociados a las familias de los privados de libertad

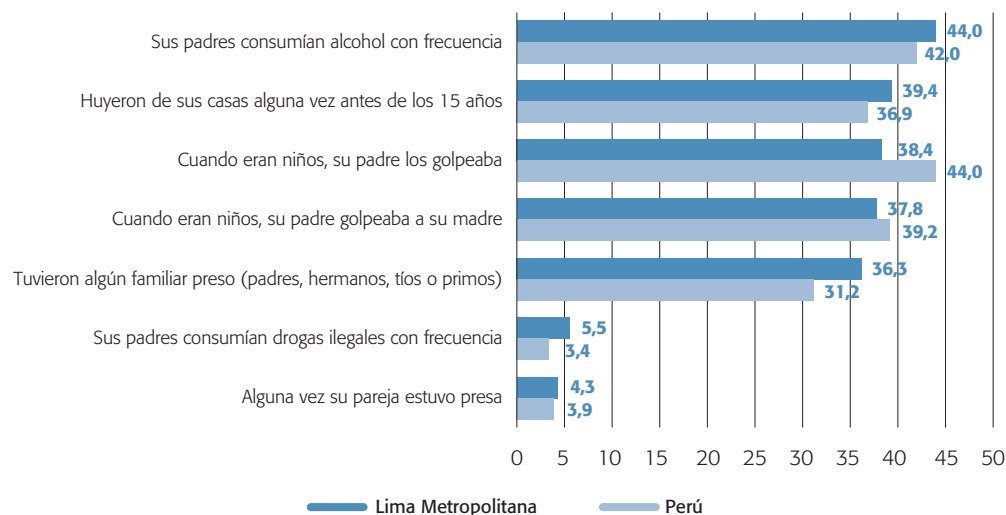
Lima Metropolitana y Perú, 2013 (%)

Fuente:

PNUD, Ciudad Nuestra, Defensoría del Pueblo, INPE e INEI. Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013: 25-26), existen otros factores que inciden negativamente en la familia y tienen un impacto en la violencia y el delito: el incremento de los embarazos adolescentes, de los hogares monoparentales con jefatura femenina y de las migraciones.⁶ Aunque no son evaluados por la encuesta, revisemos su evolución a partir de otros datos disponibles.

6 Aníbal Sánchez, subjefe del INEI y especialista en migraciones, pone en discusión la tesis del PNUD de que la emigración afecta negativamente a la familia y, en forma eventual, contribuye al crimen. Sostiene, por el contrario, que las remesas pueden tener un efecto muy dinamizador en una economía que crece, como la peruana, y que las familias con emigrados presentan niveles de vida económicamente superiores que el promedio, lo que les permite brindar una mejor educación a sus hijos. Entrevista realizada el 12 de mayo del 2014.

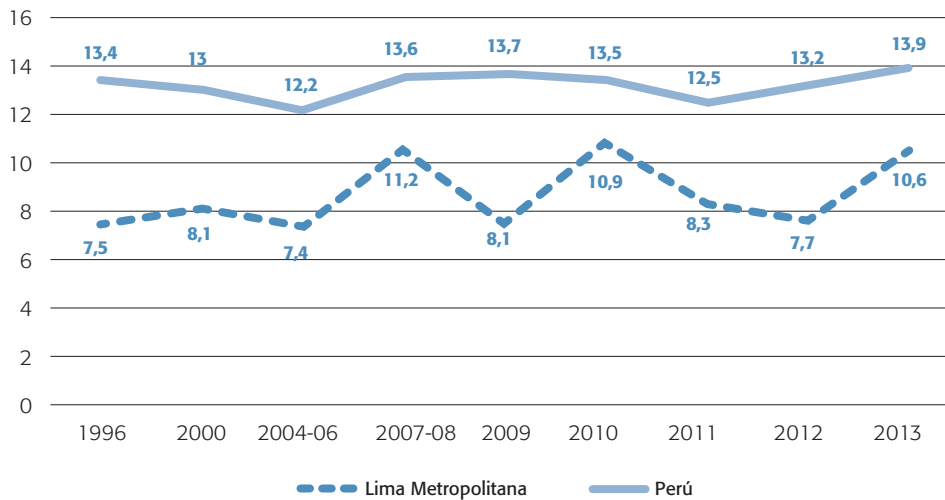
El embarazo entre adolescentes de 15 a 19 años de edad ha crecido ligeramente en la capital, sobre todo durante los últimos siete años. En efecto: en 1996, la tasa era del 7,5%; en el 2000, del 8,1%; y en el período 2004-2006, del 7,4%. De ahí en adelante los valores se han incrementado, con alzas y bajas, y han llegado al 10,6% en el 2013 (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2014a: 122). Esta evolución ascendente llama la atención, por cuanto las encuestas de demografía y salud familiar del INEI dan cuenta de un creciente uso de métodos anticonceptivos por las adolescentes.⁷

Gráfico 33

Embarazo adolescente

Lima Metropolitana y el Perú, 1996, 2000 y 2004-2013 (%)

Mujeres de 15 a 19 años de edad que ya son madres o están embarazadas por primera vez

**Fuente:**

INEI, ENDES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

El número de hogares monoparentales con jefatura femenina en la capital también creció (gráfico 34). Mientras que en el 2004 representaban el 11,3% de todos los hogares, en el 2013 habían subido al 15,4%.⁸ Se trata de un incremento muy importante que puede haber tenido un impacto en la victimización, aunque no se han elaborado estudios más profundos al respecto.

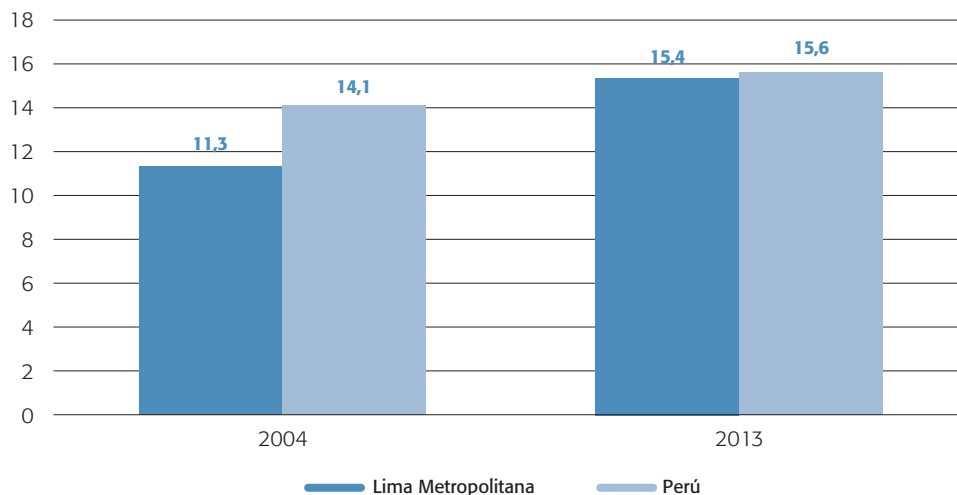
⁷ Véanse las encuestas de 1996 y del 2013 (Instituto Nacional de Estadística e Informática 1997 y 2014a).

⁸ Cifras elaboradas por Humberto Benavides, funcionario del INEI, a partir de la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para los años 2004 y 2013.

Gráfico 34

Hogares monoparentales con jefatura femenina

Lima Metropolitana y el Perú, 2004 y 2013 (%)

**Fuente:**

INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

La emigración externa en el Perú a partir de 1990 ha tenido cuatro fases. En la primera (1990-1993), el número de emigrados fluctuó anualmente entre 47 000 y 79 000; en la segunda (1994-2001), entre 41 000 y 52 000; la tercera se caracterizó por un incremento exponencial del número de emigrados, que pasó de 75 000 en el 2002 a 235 000 en el 2008-2009; y la cuarta (2010-2012) presentó valores muy altos, pero ligeramente inferiores: entre 210 000 y 202 000 emigrados por año (Instituto Nacional de Estadística e Informática, Superintendencia Nacional de Migraciones y Organización Internacional para las Migraciones 2013: 15). Del total de las personas que emigraron, el 45,1% nacieron en Lima Metropolitana (Instituto Nacional de Estadística e Informática, Superintendencia Nacional de Migraciones y Organización Internacional para las Migraciones 2013: 31).

En los últimos años se ha incrementado el retorno de peruanos que habían emigrado al exterior, pero su volumen constituye todavía una pequeña fracción de quienes siguen emigrando. Así, por ejemplo, en el 2012 se produjo el mayor número de retornantes, 35 634, frente a 202 000 emigrados; es decir, solo una sexta parte (Instituto Nacional de Estadística e Informática, Superintendencia Nacional de Migraciones y Organización Internacional para las Migraciones 2013: 48). Es posible que durante los próximos años la tendencia al retorno se acentúe.

En cualquier caso, la emigración es un fenómeno importante para la economía del país, pues en la actualidad el 10,4% de hogares tienen por lo menos a un emigrado (Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Estadística e Informática 2009: 22) y en el 2012-2013 el volumen de las remesas llegó a alrededor de 2700 millones de dólares al año; es decir, el 1,35% del PBI.

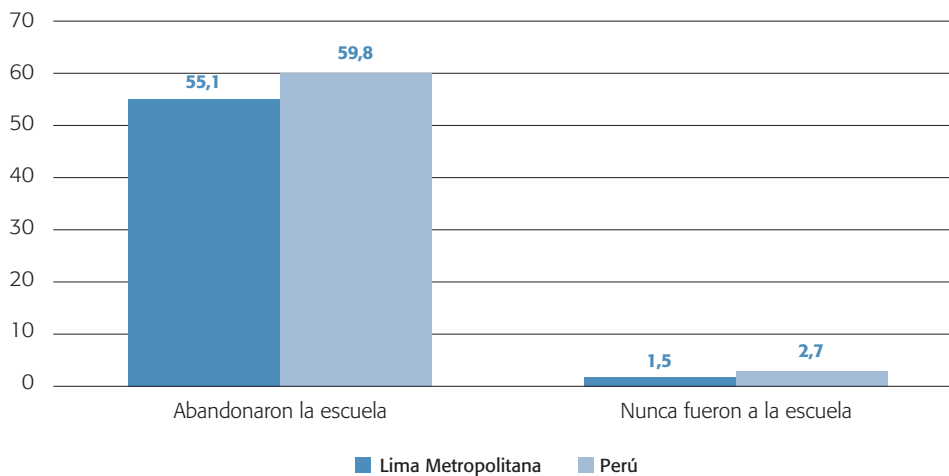
2. La deserción escolar

Solo el 43,4% de los sentenciados limeños completaron la secundaria,⁹ mientras que el 55,1% abandonaron sus estudios escolares —sea en primaria o en secundaria— y un 1,5% nunca fue a la escuela. Los sentenciados limeños tuvieron una deserción ligeramente inferior que la del promedio de los sentenciados peruanos (59,8%). Las principales razones para dejar de estudiar fueron la necesidad de trabajar, que afectó al 43,7%, y el hecho de que «no les gustaba la escuela» (29,5%).

Gráfico 35

Condiciones sociales de la violencia y el delito asociados a la experiencia escolar de las personas privadas de libertad

Lima Metropolitana y el Perú, 2013 (%)



Fuente:

PNUD, Ciudad Nuestra, Defensoría del Pueblo, INPE e INEI. Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

⁹ La cifra de los sentenciados de Lima que completaron la secundaria es la suma de los que concluyeron sus estudios en ese nivel educativo (23,3%) más los que cursaron estudios técnicos (8,8%) y los que fueron a la universidad (11,3%). Estos valores son superiores que los de los sentenciados peruanos (37,4%).

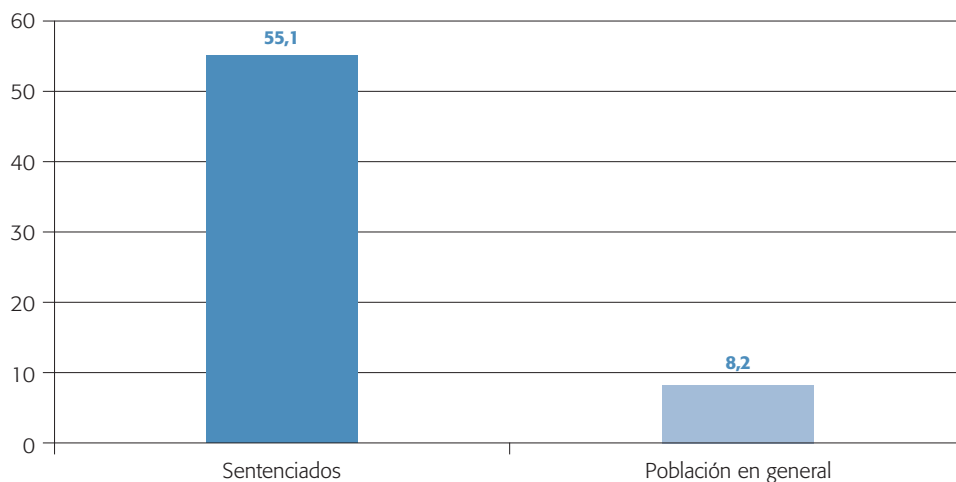
El nivel de deserción escolar entre la población de Lima en general en el 2013 representó casi la séptima parte (8,2%) del promedio de los sentenciados (55,1%). Ese promedio general se ha reducido a la mitad en los últimos 11 años, pues en el 2002 se ubicaba en el 16,4%.¹⁰ La principal causa de este descenso es la ampliación de la oferta educativa.¹¹

Gráfico 36

Deserción escolar

Lima Metropolitana, 2013 (%)

Personas que abandonaron sus estudios escolares

**Fuente:**

Estadísticas de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Entre los países que participaron en el Estudio Comparativo, el que arrojó el mayor nivel educativo de sus sentenciados fue México, que además tuvo el menor nivel de abandono escolar, el más alto porcentaje de quienes completaron la secundaria y el más alto porcentaje de quienes hicieron estudios superiores. Le siguió el Brasil y, poco después, el Perú. Paradójicamente, los peores indicadores les correspondieron a la Argentina y Chile, países con los más elevados niveles educativos en la región (Costa y Romero 2014: 59).

10 Véanse las Estadísticas de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación: Indicadores/ Tendencias.

11 Entrevista a Darío Ugarte, especialista en educación y exdirector de Secundaria del Ministerio de Educación entre los años 2012 y 2014, realizada el 4 de junio del 2014.

3. Los barrios violentos

Más de la mitad de los sentenciados de Lima (56,1%) vivieron, antes de cumplir los 18 años de edad, en barrios con alta presencia de pandillas y bandas criminales. Este valor supera el promedio de los sentenciados a nivel nacional (41,3%). Son, sin duda, tasas altas, aunque no tanto si se comparan con los resultados de las encuestas de la Universidad de Lima para los años 2008 y 2009, según los cuales dos de cada tres limeños manifestaron que había pandillas cerca de sus casas, cifra que llegó al 83,6% en el nivel socioeconómico C, al 76,4% en el D y al 70,0% en el E (Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima 2009: 7). Los barrios de los sentenciados limeños son, sin embargo, menos violentos que los de los sentenciados de la Argentina, Chile y México, pero más violentos que los del Brasil y El Salvador (Costa y Romero 2014: 62).

Casi la mitad de los sentenciados de Lima (48,0%) manifestaron que cuando todavía eran menores de edad, sus mejores amigos cometían delitos. Es, sin duda, una cifra elevada y superior que la del promedio de los hogares de los sentenciados peruanos (40,0%), pero inferior que la que arrojó el Estudio Comparativo para Chile (72,8%), la Argentina (64,3%) y el Brasil (56,6%) (Costa y Romero 2014: 61). En su infancia y adolescencia, los sentenciados de estos países vivían en medios donde las conductas infractoras eran bastante más extendidas que las que prevalecían en los barrios limeños.

Como muestra el gráfico 37, en los barrios donde vivían los sentenciados de Lima antes de su detención, las riñas y peleas eran frecuentes (37,1%), bastante más que en los barrios de los sentenciados peruanos (29,2%). Y en el nivel regional, esta conflictividad solo era menos frecuente que en el caso de los sentenciados chilenos (Costa y Romero 2014: 62-63).

Es necesario identificar cuáles son los barrios de la capital con mayor inclinación criminógena; es decir, aquellos de donde provienen las personas privadas de libertad. El esfuerzo que ha venido haciendo el INPE contribuye a ello.

En efecto, el INPE ha logrado determinar de qué distritos de Lima y el Callao proceden las personas privadas de libertad que están a su cargo. Si comparamos esa data con el peso demográfico de cada distrito, podemos establecer que hay distritos con más internos que los que deberían tener de acuerdo con su población, mientras que hay otros con menos internos que los que su población ameritaría. Así, tendríamos

Gráfico 37

Condicionantes sociales de la violencia y el delito asociados al barrio en el que vivían las personas privadas de libertad

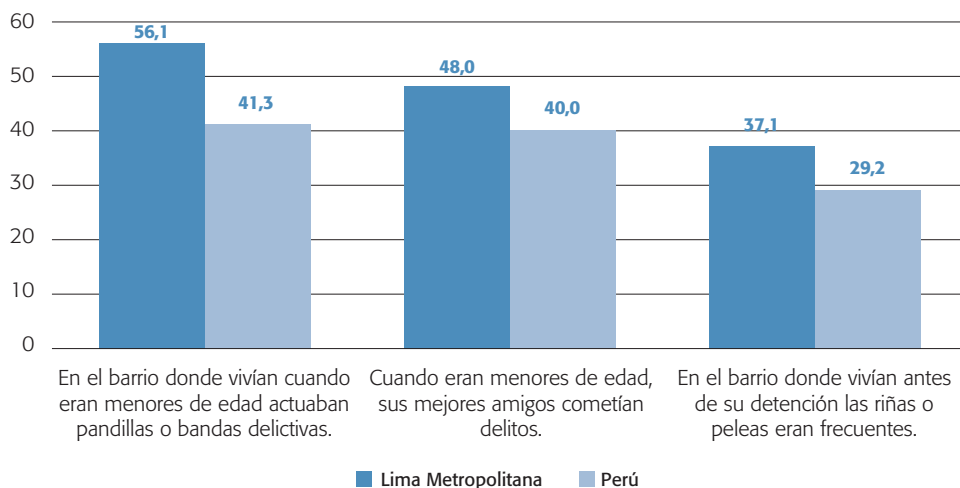
Lima Metropolitana y el Perú, 2013 (%)

Fuente:

PNUD, Ciudad Nuestra, Defensoría del Pueblo, INPE e INEI. Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



distritos con mayor inclinación criminógena y distritos con menor inclinación criminógena. Es en los primeros donde debería concentrarse la intervención pública integral en prevención social de la violencia y el delito.

Para que estas intervenciones sean más exitosas, se requeriría una mayor focalización aún, lo que demandaría que el INPE indique de qué barrios, calles, e incluso cuadras, provienen las personas privadas de libertad. Esto permitiría georreferenciar la procedencia exacta de los internos, a efectos de contar con una suerte de mapa de inclinación criminógena, que constituiría la otra cara de la moneda de los mapas del delito. Mientras tanto, y sobre la base de la información disponible del INPE y del INEI, ofrecemos a continuación el ranking distrital de inclinación criminógena para Lima Metropolitana y el Callao.

De los 49 distritos considerados, 30 (61,2%) cuentan con menos población privada de libertad que la que correspondería a su peso demográfico; en 5 (10,2%), ambas variables coinciden; y en 14 (28,6%), la población privada de libertad excede, en términos comparativos, el peso demográfico del distrito. Son estas últimas jurisdicciones las que deben recibir más atención de la política pública, por cuanto expresan una clara inclinación criminógena.

Cuadro 1

Ranking de inclinación criminógena
Distritos de Lima Metropolitana y el Callao, 2015

Distrito	Porcentaje de la población de Lima y el Callao	Porcentaje de los internos de Lima y el Callao	Brecha entre el porcentaje de la población y el de los internos
Cercado del Callao	4,2	15,0	257,1
Cercado de Lima	2,8	7,4	164,3
Bellavista	0,7	1,8	157,1
La Victoria	1,8	4,2	133,3
Rímac	1,7	3,1	82,4
El Agustino	2,0	3,5	75,0
Breña	0,8	1,2	50,0
Barranco	0,3	0,4	33,3
Surquillo	0,9	1,1	22,2
Lince	0,5	0,6	20,0
Independencia	2,2	2,5	13,6
Chorrillos	3,3	3,6	9,0
Villa El Salvador	4,7	5,0	6,4
Comas	5,4	5,6	3,7
Santa Anita	2,3	2,3	0
San Luis	0,6	0,6	0
Ancón	0,4	0,4	0
Santa María del Mar	0	0	0
La Punta	0	0	0
San Juan de Miraflores	4,1	3,9	-4,9
San Juan de Lurigancho	11,0	10,0	-9,1
Villa María del Triunfo	4,5	3,6	-20,0
Ate	3,6	4,9	-22,2
Chaclacayo	0,4	0,3	-25,0
Puente Piedra	3,5	2,4	-31,4
San Martín de Porres	7,0	4,8	-31,4
San Miguel	1,4	0,9	-35,7
Carabaylo	3,0	1,9	-36,7
Los Olivos	3,8	2,3	-39,5
Ventanilla	4,2	2,2	-47,6
Lurín	0,8	0,4	-50,0
Magdalena del Mar	0,6	0,3	-50,0
Pueblo Libre	3,5	2,4	-50,0
Carmen de la Legua Reynoso	0,4	0,2	-50,0
La Perla	0,6	0,3	-50,0
Jesús María	0,7	0,3	-57,2
Pachacámac	1,2	0,5	-58,3
Miraflores	0,8	0,3	-62,5
Lurigancho	2,2	0,5	-77,3
Cieneguilla	0,5	0,1	-80,0
Santiago de Surco	3,5	0,7	-80,0
San Borja	1,1	0,2	-81,8
La Molina	1,7	0,3	-82,4
San Isidro	0,6	0,1	-83,3
Pucusana	0,2	0	-100,0
Punta Hermosa	0,1	0	-100,0
Punta Negra	0,1	0	-100,0
San Bartolo	0,1	0	-100,0
Santa Rosa	0,2	0	-100,0

Fuente:

Estadísticas de personas privadas de libertad del INPE y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Si tomamos los 10 distritos con mayor inclinación criminógena, podemos organizarlos en tres grupos. Primero, el Cercado del Callao y Bellavista. Segundo, los antiguos barrios de la capital, que incluyen Lima Cercado, La Victoria y el Rímac, así como Breña y El Agustino. Tercero, los distritos mesocráticos de Lima Centro, a saber, Lince, Surquillo y Barranco. Todos son distritos que tienen, por lo menos, 20,0% más de personas privadas de libertad que las que su peso demográfico ameritaría.

Los distritos con menor inclinación criminógena son los balnearios del sur de Lima y La Punta, en el Callao. Les siguen los distritos de la Lima moderna —San Isidro, La Molina, San Borja, Santiago de Surco, Miraflores, Jesús María, Pueblo Libre y Magdalena del Mar—, así como aquellos que se encuentran en la periferia de la ciudad y cuya densidad poblacional es baja, como Cieneguilla, Lurigancho-Chosica, Pachacámac y Lurín. También están en este grupo Carmen de la Legua Reynoso y La Perla, en el Callao.

4. El empleo precario

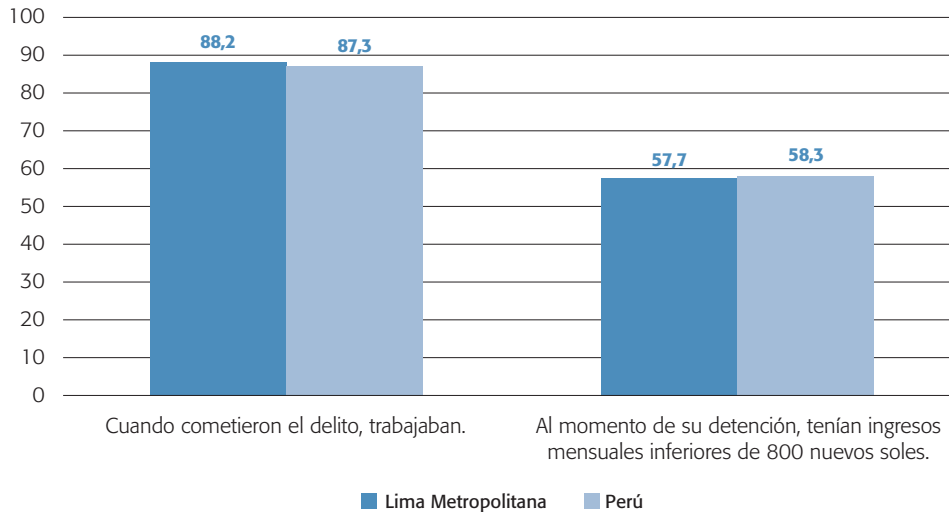
Contrariamente a lo que suele pensarse, casi todos los sentenciados de Lima (98,0%) trabajaron alguna vez en su vida, y una proporción altísima (88,2%) estaban trabajando en el momento en que fueron detenidos. Esta última cifra para Lima es ligeramente superior que el promedio para los sentenciados peruanos (87,3%). Estas cifras son elevadas, sobre todo si se tiene en cuenta el Estudio Comparativo, que indica que dichos valores son solo inferiores que los de los sentenciados mexicanos (89,7%). En el otro extremo, solo el 61,5% de los sentenciados chilenos estaban trabajando en el momento en que fueron detenidos, casi 30 puntos porcentuales menos que en México y el Perú (Costa y Romero 2014: 65).

No obstante lo anterior, sí hay una mayoría de sentenciados limeños (57,7%) que en el momento de su detención declararon ingresos mensuales inferiores de 800 nuevos soles, lo que significa que no estaban en condiciones de cubrir los gastos alimentarios y no alimentarios —vivienda, vestido, educación, salud y transporte, entre otros— de una familia. Como se sabe, el sueldo mínimo vital es de 750 nuevos soles, considerado el mínimo indispensable para sobrevivir. La proporción de sentenciados limeños cuyos ingresos se encontraban por debajo del sueldo mínimo es muy parecida que la de los sentenciados argentinos (57,0%), pero muy superior que la de los chilenos (29,2%) y los brasileños (27,5%) (Costa y Romero 2014: 65).

Gráfico 38

Empleo precario entre las personas privadas de libertad

Lima Metropolitana y el Perú, 2013 (%)

**Fuente:**

PNUD, Ciudad Nuestra, Defensoría del Pueblo, INPE e INEI. Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Estos resultados indican que la mayoría de los sentenciados limeños, tres de cada cinco, contaban con empleos precarios o se encontraban subempleados, pues sus ingresos eran inferiores de lo que técnicamente se considera necesario para vivir. Según el PNUD, la subsistencia del empleo precario en un contexto de rápido incremento del consumo y de las expectativas que este genera contribuye a explicar el llamado *delito aspiracional*, aquel en el que probablemente incurren sobre todo los subempleados, debido a que sus ingresos provenientes de actividades laborales legales no les permiten satisfacer sus crecientes expectativas de consumo personal y familiar (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013: 22-23). Esto podría explicar, por lo menos en parte, la subsistencia de elevados niveles de algunos delitos en el Perú, especialmente los patrimoniales y el tráfico ilícito de drogas; no así de las violaciones sexuales ni de una parte importante de los homicidios, que son más bien expresiones de violencia interpersonal y violencia intrafamiliar, ajenas a interés pecuniario alguno (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010: 48).

Aun así, en el caso limeño, los altos niveles de victimización patrimonial no podrían explicarse exclusivamente en función de la lógica del delito aspiracional, por cuanto durante la última década el crecimiento económico ha ido acompañado, entre otros, por la radical reducción del subempleo, que pasó de representar el 45,3% de la población económicamente activa (PEA) en el 2007 al 31,4% en el 2013. Durante el mismo período, el desempleo también se redujo de manera importante, pues pasó del 6,3% al 4,6% (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2014d: 253).

O sea, en la medida en que las condiciones que dan pie al delito aspiracional —especialmente el subempleo— se han reducido en Lima gracias al crecimiento económico, uno esperaría que los niveles de victimización también lo hicieran, pero esto no ha ocurrido.¹² Quizá este resultado se explique porque si bien el desempleo y el subempleo se han reducido significativamente, no ha ocurrido lo mismo con la informalidad, que se mantuvo en niveles altos: según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014e: 116), en el 2012 llegó al 62,1% de la PEA. A diferencia del subempleo, la informalidad no se define tanto por los niveles de ingreso sino por la inexistencia de acceso a un seguro de salud, a una pensión y a otros beneficios sociales.

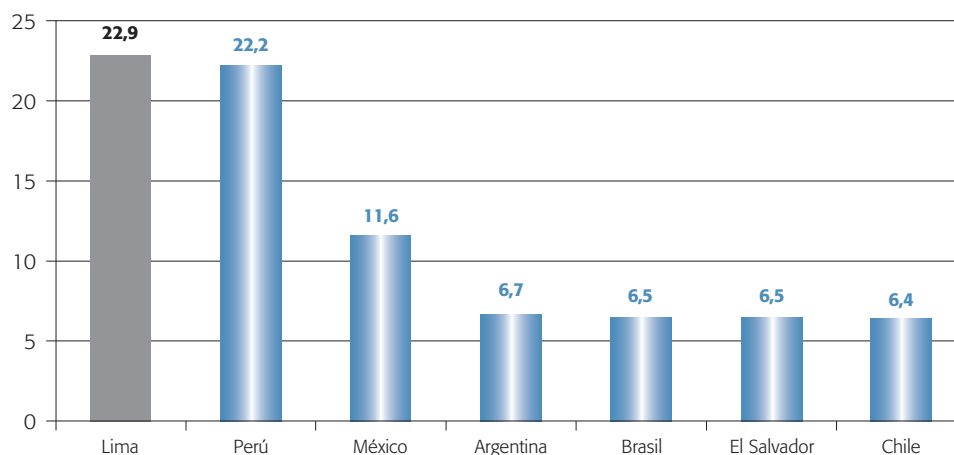
La encuesta también constata que casi la cuarta parte de los sentenciados limeños (22,9%) sirvieron en algún momento en las fuerzas de seguridad, especialmente en las Fuerzas Armadas (21,8%). Estas cifras son más elevadas que las del promedio de los sentenciados peruanos, el doble que las de los sentenciados mexicanos y casi el cuádruple que las de los otros países del Estudio Comparativo (Costa y Romero 2014: 67).

12 Como ha quedado señalado, mientras que el Barómetro de las Américas y la estadística policial dan cuenta de una tendencia ascendente de la victimización durante los últimos años, el INEI señala que, en el 2014, esta fue la misma que en el 2010, después de que creció en el 2011 y tuvo una caída desde entonces. Más allá de las fluctuaciones, todas las mediciones constatan niveles altos y los rankings comparativos, tanto del Barómetro de las Américas como de CAF, ubican a Lima entre las ciudades con mayor victimización continental a lo largo de los últimos años.

Gráfico 39

Paso por las Fuerzas Armadas o la Policía de las personas privadas de libertad

Lima Metropolitana y países de América Latina, 2013 (%)


Fuente:

PNUD. Estudio comparativo de población carcelaria 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Nota:

En el caso de los sentenciados limeños, el 21,8% pasó por las Fuerzas Armadas; y el 1,1%, por la Policía.

Desafortunadamente, la encuesta no distingue entre quienes pertenecieron a las Fuerzas Armadas de manera permanente y quienes solo hicieron su servicio militar; futuras encuestas deberán determinarlo. Mientras tanto, sin embargo, a modo de interpretación, cabe señalar que lo más probable es que un alto porcentaje de los sentenciados que pertenecieron a las Fuerzas Armadas fueron reclutas del servicio militar. Dado el promedio de edad de los sentenciados (37 años), la mayoría probablemente pasó por el antiguo servicio militar obligatorio, que estuvo vigente hasta el 2000, y solo una minoría por el actual, de carácter voluntario.

A la luz de este dato, no cabe duda de que, contrariamente de lo que suele pensarse —que el servicio militar sirve para disciplinar a los jóvenes y formar su carácter—,¹³ la

13 Según la encuesta de Ipsos para *El Comercio* aplicada en Lima Metropolitana el 21 de abril del 2014, la acción preferida por la población para prevenir hechos de violencia protagonizados por las barras bravas sería la reinstauración del servicio militar obligatorio para los jóvenes de 16 a 20 años de edad que no estén estudiando o trabajando. Cabe precisar que mientras en América Latina el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan (*ninis*) asciende al 21,8%, en el Perú llega al 19,8%. Esto representaría una población aproximada de 1 550 000 jóvenes. Si se desagregan los *ninis* entre urbanos y rurales, y hombres y mujeres, los varones urbanos en el Perú (15,6%) se ubican por encima del promedio regional (12,4%), aunque debajo de países como Bolivia (22,1%) y Chile (16,8%) (Massari 2011).

asistencia a este en el Perú al parecer constituye un factor de riesgo para el desarrollo de una carrera delictiva. Sería necesario determinar el porqué: ¿cuál será el factor que le otorga a un joven calificaciones especiales para la actividad criminal? ¿Los abusos que se cometen contra los reclutas?, ¿el entrenamiento con armas de fuego?

5. Las drogas ilegales y el consumo problemático de alcohol

El 29,7% de los sentenciados de Lima consumieron alcohol o drogas ilegales seis horas antes de cometer el delito, valor ligeramente inferior que el de los sentenciados peruanos (32,1%). Esto significa que una clara mayoría de sentenciados limeños (70,3%) cometieron sus delitos sin haber consumido droga alguna. Se trata de valores bajos si se tiene en cuenta el Estudio Comparativo (Costa y Romero 2014: 69-70). También es bajo el consumo de los jóvenes y adultos limeños en general, si se lo compara con el de la población de otros vecinos sudamericanos, a excepción de la pasta básica de cocaína. Aun así, el consumo de esta última es claramente inferior que el de la Argentina y Chile (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos 2009 y 2008).

El alcohol fue la sustancia más consumida por los sentenciados de Lima (82,8%). La segunda sustancia más consumida fueron las drogas cocaínicas (23,7%), seguidas por la marihuana (14,5%). Si se hace un paralelo con el Estudio Comparativo (Costa y Romero 2014: 70-71), tenemos que, entre quienes consumieron sustancias, el porcentaje de consumidores de alcohol es el más alto, mientras que los porcentajes de los consumidores de drogas ilegales son de los más bajos.

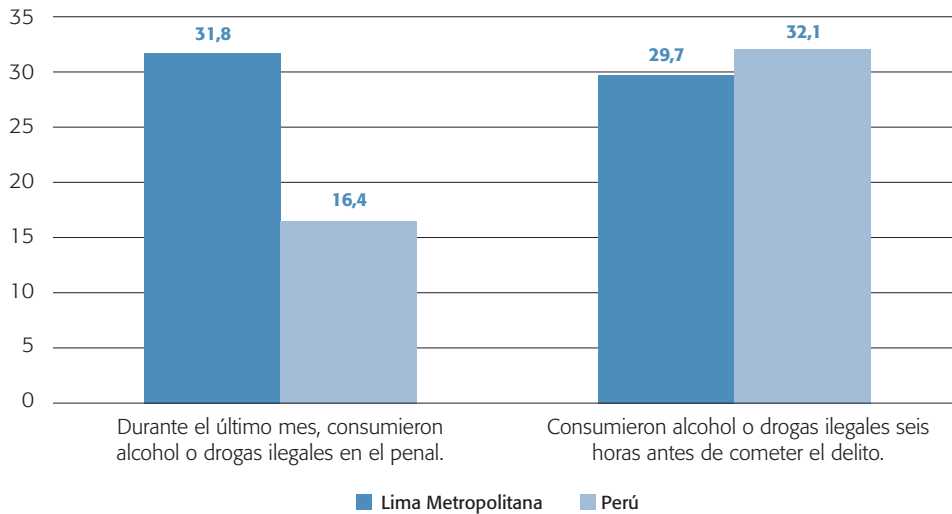
La encuesta a personas privadas de la libertad también da cuenta de que el consumo de alcohol y drogas ilegales dentro de los establecimientos penitenciarios limeños es elevado. En efecto, los sentenciados que consumieron dichas sustancias en el último mes ascienden al 31,8%. Este nivel de consumo es muy elevado, pues coincide con el de la población peruana en libertad: 32,0% (Zavaleta, Tapia, Rojas, Barco y Chávez 2013). Cabe recordar que el alcohol y las drogas ilegales están prohibidos en los penales. Si se compara el consumo de los sentenciados limeños con el consumo de los sentenciados de la muestra regional, nos ubicamos, por lejos, en el primer lugar (Costa y Romero 2014: 72).

Este resultado es relevante por dos motivos: para conocer los niveles de control que ejercen las autoridades penitenciarias y para tener una idea de la habitualidad en el consumo durante la privación de libertad, que podría ser un indicio de niveles de adicción. A este respecto, el PNUD ha sostenido que las probabilidades de reincidencia son mucho mayores en el caso de los consumidores de drogas cocaínicas, especialmente la pasta básica; también que la ocurrencia de delitos está asociada a momentos de adicción intensa a estas drogas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2013: 33). Por esta razón, resulta fundamental que, en la medida de lo posible, el consumo en los penales se reduzca a cero.

Gráfico 40

Consumo de alcohol y drogas ilegales entre las personas privadas de libertad

Lima Metropolitana y Perú, 2013 (%)



Fuente:

PNUD, Ciudad Nuestra, Defensoría del Pueblo, INPE e INEI. Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

6. El uso de armas de fuego

El 30,2% de los sentenciados de Lima cometieron el delito con un arma. Esta cifra es ligeramente superior que la de los sentenciados peruanos (28,0%) y baja en términos latinoamericanos, pues en la Argentina asciende al 64,7%; y en el Brasil, Chile y México se ubica entre el 38,0% y el 36,0% (Costa y Romero 2014: 77).

Dos terceras partes de las armas de los sentenciados limeños eran de fuego (64,0%) y casi una tercera parte (28,7%), blancas. Entre los sentenciados que usaron armas, los valores de quienes optaron por armas de fuego fueron muy superiores en la Argentina (90,9%), el Brasil (81,7%) y El Salvador (79,0%) (Costa y Romero 2014: 78).

Los homicidios son los delitos con mayor uso de armas, seguidos de los patrimoniales, mientras que en los delitos sexuales y el tráfico de drogas el uso de armas es muy reducido. En Lima, la mayoría de homicidios (43,6%) se cometieron con arma blanca, en tanto que el arma de fuego solo se utilizó en menos de una tercera parte (30,9%). Esto da cuenta de que el uso de arma de fuego para cometer homicidios en la capital es comparativamente bajo, pues, por ejemplo, en la Argentina y El Salvador los homicidios con arma de fuego cometidos por los sentenciados llegaron a casi las dos terceras partes del total; y en el Brasil y en Chile, a la mitad (Costa y Romero 2014: 78-79).

Tanto el recurso al arma blanca como a algún otro tipo de arma dan cuenta de menores niveles de planificación del homicidio, que parece más el resultado de hechos imprevistos de violencia interpersonal y/o recurrentes de violencia intrafamiliar que desembocan en la muerte de la víctima. En efecto, un estudio hecho por Ciudad Nuestra sobre los homicidios ocurridos en Lima entre los años 2000 y 2008 (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010: 48) arrojó que el 40,8% tuvo como móvil la violencia interpersonal y la violencia intrafamiliar, mientras que el móvil delincencial solo alcanzó al 31,4%.

Otro dato que arroja la encuesta es el referido al porcentaje de la población sentenciada que alguna vez tuvo un arma de fuego en sus manos. Ese fue el caso en solo 4 de cada 10 sentenciados limeños (40,7%), cifra muy similar que la de los sentenciados peruanos (39,7%), menos familiarizados con las armas de fuego que los sentenciados argentinos, chilenos y brasileños, cuyos valores oscilaron entre el 80,5% y 70,5%, seguidos por los salvadoreños (53,9%) y los mexicanos (42,3%) (Costa y Romero 2014: 75).

En Lima son cuatro las principales modalidades por las que se accedió a un arma de fuego. La primera, por haber recibido el arma de un familiar o un amigo (32,2%). La segunda, por haber sido miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía (26,8%). Las

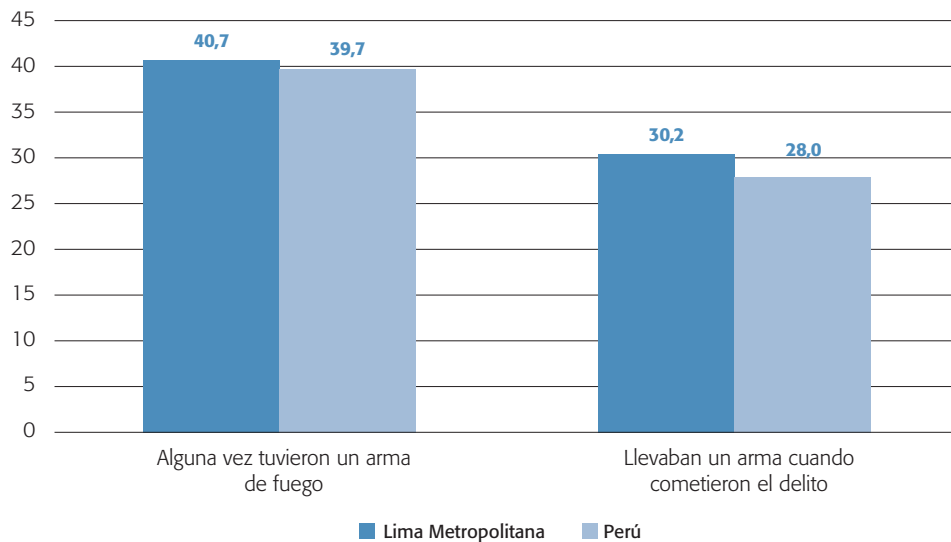
otras dos modalidades fueron la compra del arma, que alcanzó solo al 16,9% de los sentenciados que tuvieron una, y el robo de esta, que representó el 12,0%.

De toda la muestra, el Perú es el país en el que la compra del arma de fuego es menos importante como modalidad de adquisición, lo que podría estar indicando que el mercado de armas en el país es menos extendido que en la región. Esta es la tesis que ha sostenido Jaris Mujica (2012), quien afirma que la importación ilegal de armas de fuego al Perú es reducida, así como el mercado negro de armas en la capital.

Gráfico 41

Tenencia y uso de armas entre las personas privadas de libertad

Lima Metropolitana y el Perú, 2013 (%)



Fuente:

PNUD, Ciudad Nuestra, Defensoría del Pueblo, INPE e INEI. Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



TERCERA
PARTE

Los condicionantes institucionales del delito en Lima



1. La insatisfacción respecto a la seguridad y la justicia

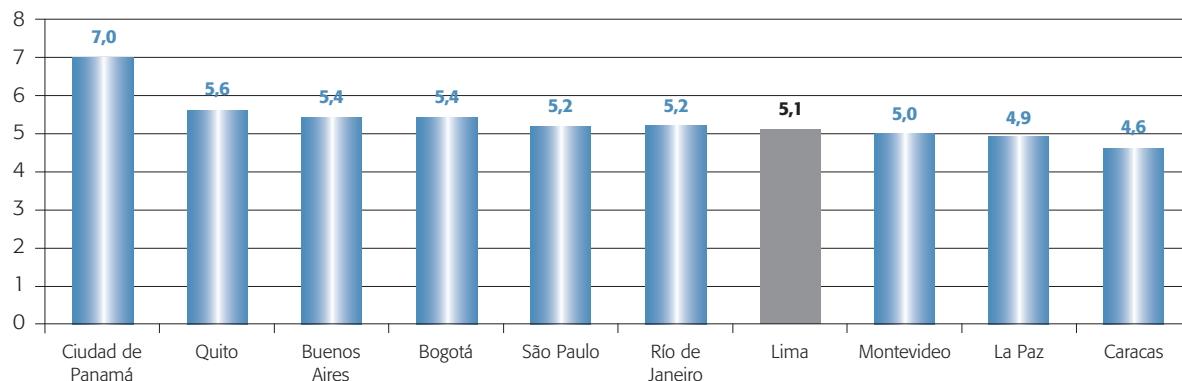
Los niveles de satisfacción con la seguridad en las ciudades latinoamericanas son muy bajos, como lo demuestra la encuesta llevada a cabo por la CAF en la región. De acuerdo con esta, la mayoría de ciudades, incluyendo Lima, obtienen nota desaprobatória de 5 sobre 10, a excepción de Panamá y Quito, que sacan 7 y 6 sobre 10, respectivamente.

Gráfico 42

Satisfacción con la seguridad en la ciudad

Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, promedio 2008-2010 y 2013

¿Cuán satisfecho se siente usted con las condiciones de seguridad personal de la ciudad donde vive?



Fuente:

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Nota:

La escala es del 1 al 10, donde 1 es «Nada satisfecho» y 10, «Totalmente satisfecho».

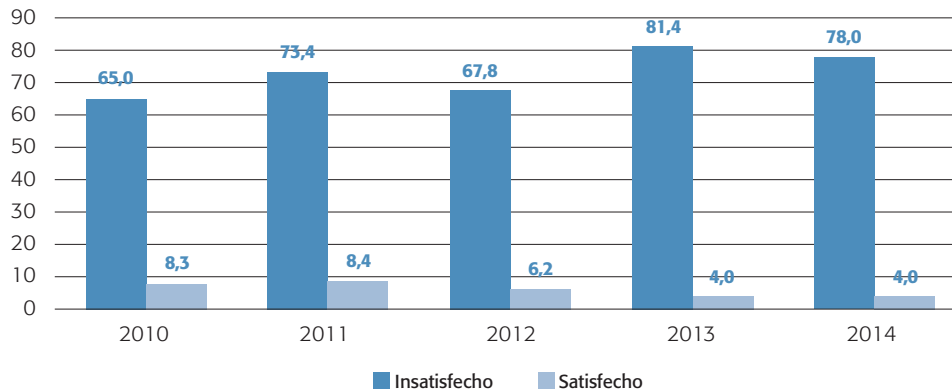
La encuesta de Lima Cómo Vamos da cuenta de menores niveles de satisfacción aún. Es más, esta percepción se ha agudizado durante los últimos años, pues la satisfacción ha caído al mínimo (4,0%), mientras que la insatisfacción llega alrededor del 80,0%.

Gráfico 43

Satisfacción con la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia

Lima Metropolitana, 2010-2014 (%)

¿Cómo califica en general su nivel de satisfacción con la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia en Lima?

**Fuente:**

Lima Cómo Vamos, encuesta de percepción sobre calidad de vida.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

2. Las principales debilidades institucionales

Cuatro debilidades institucionales ayudan a explicar la insatisfacción ciudadana con la seguridad y la justicia. Primera, las deficiencias en la vigilancia y el patrullaje, las principales herramientas de la prevención situacional del delito. Segunda, las limitaciones de la investigación criminal y de la justicia penal, en cuyas manos recae la responsabilidad de identificar a los responsables de los delitos e imponerles un castigo. Tercera, la altísima sobrepoblación carcelaria, que impide que el sistema penitenciario cumpla adecuadamente con su obligación de castigar, incapacitar y rehabilitar a los autores de los delitos. Cuarta, la corrupción, que es el principal impedimento para que las instituciones cumplan su labor.

2.1 La casi completa ausencia de vigilancia y patrullaje

Veamos, ahora, cuál es la situación de la vigilancia y el patrullaje en la ciudad, según la ENAPRES del INEI. Lo que resulta más sorprendente es que más de la mitad de la población limeña no cuenta con ninguna vigilancia en sus barrios. Más preocupante

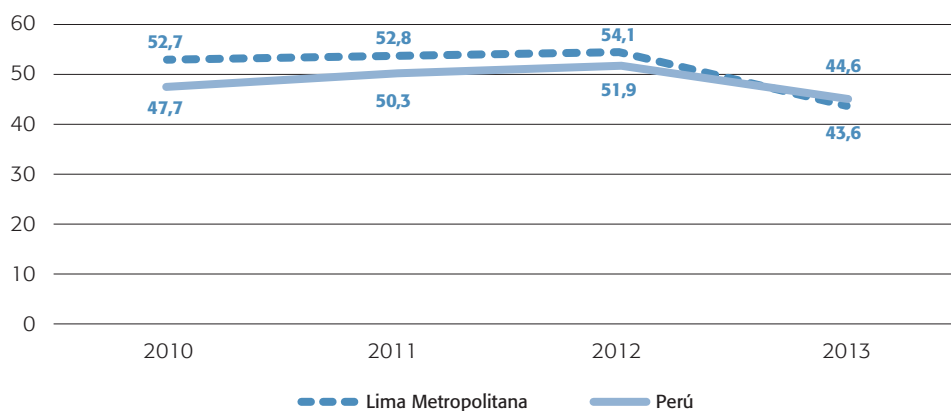
aún, en el 2013 la caída en la vigilancia fue significativa, pues llegó al 43,6%, luego de haber estado entre el 52,8% y el 54,1% en los años 2011 y 2012, respectivamente. Similar caída experimentó la vigilancia a nivel nacional.

Gráfico 44

Vigilancia en el barrio

Lima Metropolitana y el Perú, 2010-2013 (%)

Población de 15 y más años de edad que manifiesta que existe vigilancia en su barrio



Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Este promedio metropolitano esconde importantes inequidades en el acceso a la vigilancia y el patrullaje en la ciudad. En Lima Centro, el acceso a dicho servicio alcanzó a más del 70,0% de la población entre los años 2010 y 2012, y se redujo al 63,1% en el 2013. En Lima Sur, en cambio, solo alrededor de la tercera parte de la población contó con este servicio en su barrio, pues en el 2013 la cifra cayó al 26,9% (gráfico 45).

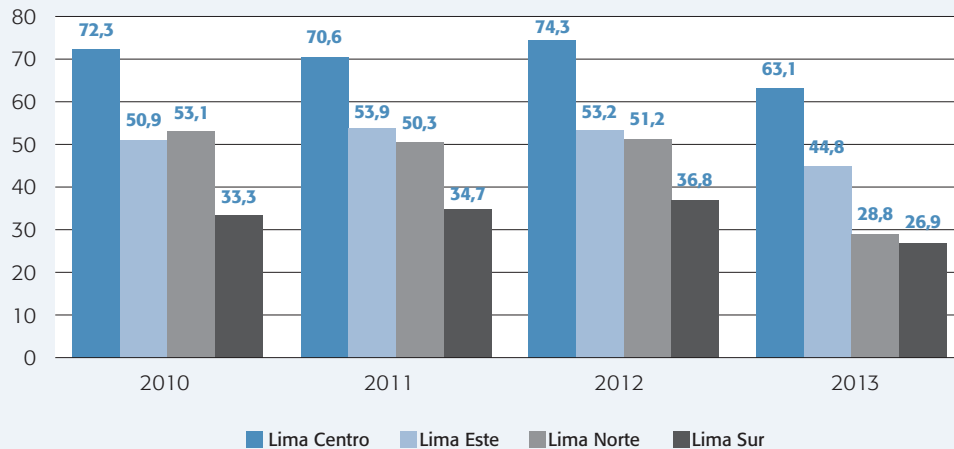
El problema de la vigilancia y el patrullaje en la capital es principalmente de cobertura, pues, como muestra el gráfico 46, en el 2013 dos terceras partes de los beneficiarios del servicio lo consideraron bueno o muy bueno (65,4%), mientras que la tercera parte opinaba que era malo o muy malo (32,0%). A nivel nacional la evaluación favorable bajó un poco (59,8%), mientras que la desfavorable subió (37,9%).

Gráfico 45

Vigilancia en el barrio

Zonas de Lima Metropolitana, 2010-2013 (%)

Población de 15 y más años de edad que manifiesta que existe vigilancia en su barrio

**Fuente:**

INEI, ENAPRES.

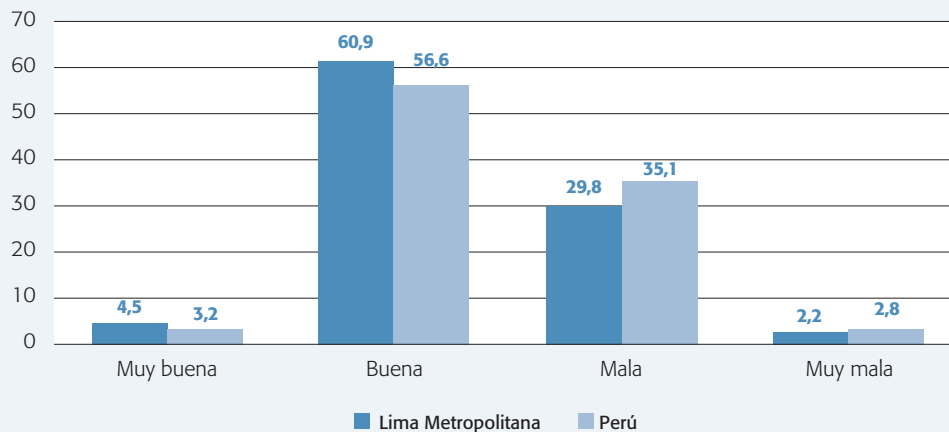
Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Gráfico 46

Calificación de la vigilancia en el barrio

Lima Metropolitana y el Perú, 2013 (%)

**Fuente:**

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Adviértase que si bien existen algunas diferencias en la evaluación que hacen del servicio de vigilancia los pobladores de las distintas zonas de la ciudad, estas no son tan marcadas. En efecto, Lima Centro, la zona con mayor cobertura de vigilancia y aquella que cuenta con los serenazgos más consolidados, aparece con una evaluación favorable que alcanza el 68,5% y con una evaluación desfavorable del 29,4%. En el otro extremo se ubica Lima Norte, con una evaluación favorable del 63,4% y una desfavorable del 38,7%.

Gráfico 47

Calificación de la vigilancia en el barrio

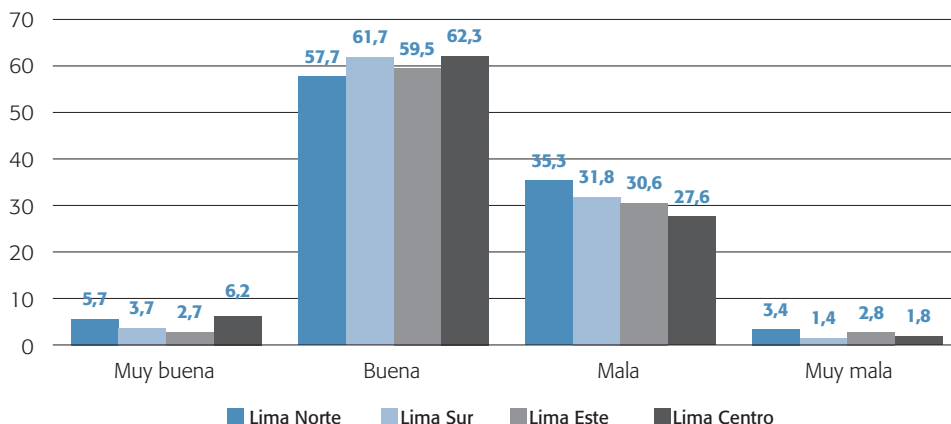
Zonas de Lima Metropolitana, 2013 (%)

Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



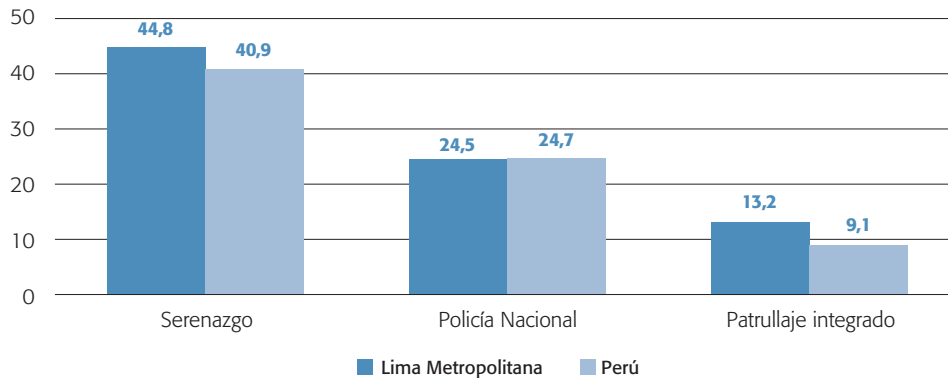
El dato más interesante de la encuesta es el referido al peso relativo que exhiben la Policía y los serenazgos. Como es de conocimiento público, ambas instituciones cuentan con sus propios servicios de vigilancia y patrullaje, que habitualmente actúan de manera independiente y solo en forma excepcional se ofrecen de manera integrada. Por esta razón, el INEI evalúa la percepción ciudadana de estos servicios tanto de manera independiente como integrada. Contra lo que se podría esperar, en la capital la cobertura de la vigilancia policial es bastante menor que la municipal. En efecto, entre los años 2010 y 2013 el promedio anual de la percepción de vigilancia policial en los barrios alcanzó al 24,5%; es decir, solo una

cuarta parte de los vecinos de Lima indicaron contar con este tipo de vigilancia en su barrio. Esta cifra ascendió al 44,8% para el caso de la vigilancia ofrecida por los serenazgos; esto es, casi el doble de la vigilancia policial. La vigilancia que ofrecen ambas instituciones de manera integrada solo es percibida por el 13,2% de los vecinos de Lima.

Gráfico 48

Vigilancia policial, de los serenazgos e integrada en el barrio

Lima Metropolitana y el Perú, promedio 2010-2013 (%)
Población de 15 y más años de edad que manifiesta que existe vigilancia en su barrio, según tipo de vigilancia



Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Las cuatro zonas de Lima ofrecen perfiles muy diferentes de los tipos de vigilancia (gráfico 49). En todas las zonas, sin embargo, los serenazgos alcanzan una cobertura mayor que la Policía, lo cual es más claro en Lima Centro, donde la cobertura de los primeros llega casi a las dos terceras partes de la población (63,9%), mientras que la de la segunda, a un poco más de la tercera parte (36,0%). Lima Centro también es la zona donde el patrullaje integrado está más extendido, pues alcanza a la cuarta parte de la población (24,4%).¹⁴

¹⁴ En la medida en que estos datos se obtienen mediante una encuesta con preguntas que tienen respuestas múltiples, la suma de estas sobrepasa el 100,0%.

Gráfico 49

Vigilancia policial, de los serenazgos e integrada en el barrio

Zonas de Lima Metropolitana, promedio 2010-2013 (%)

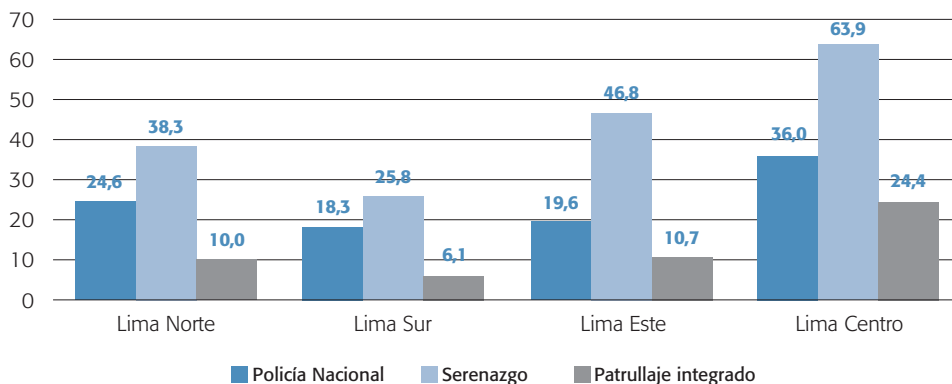
Población de 15 y más años de edad que manifiesta que existe vigilancia en su barrio, según tipo de vigilancia

Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



La mayor vigilancia de los serenazgos resulta paradójica, por cuanto sus efectivos solo suman 25 440 a nivel nacional, mientras que los efectivos policiales suman 123 000,¹⁵ lo que significa que por cada sereno hay 5 policías. Algo parecido ocurre en Lima Metropolitana, donde existen 51 311 policías para 11 332 serenitos; es decir, un sereno por cada 4,5 policías. Es más, los serenazgos solo existen en un poco menos de la mitad de las municipalidades del país (48,0%),¹⁶ mientras que la Policía tiene presencia nacional y cuenta con los recursos humanos y materiales para brindar un mucho mejor servicio (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2014b).

La encuesta de la CAF corrobora que Lima es una ciudad sin vigilancia policial. Solo una décima parte de sus vecinos (11,5%) afirman que la Policía pasa diariamente frente a su casa; otro tanto (8,6%), que pasa tres veces por semana; y otro tanto (10,6%), menos de tres veces por semana. Casi la mitad (45,1%) sostiene que la Policía pasa rara vez u ocasionalmente; y una cuarta parte (24,4%), que no pasa nunca. Esto significa que 7 de cada 10 encuestados (69,5%) carecen en la práctica de este servicio, cifra similar que la que arroja la encuesta del INEI.

15 Información proporcionada por la Oficina de Tecnología, Comunicación y Estadística de la Dirección Ejecutiva de Personal de la Policía Nacional mediante correo electrónico de fecha 13 de abril del 2015.

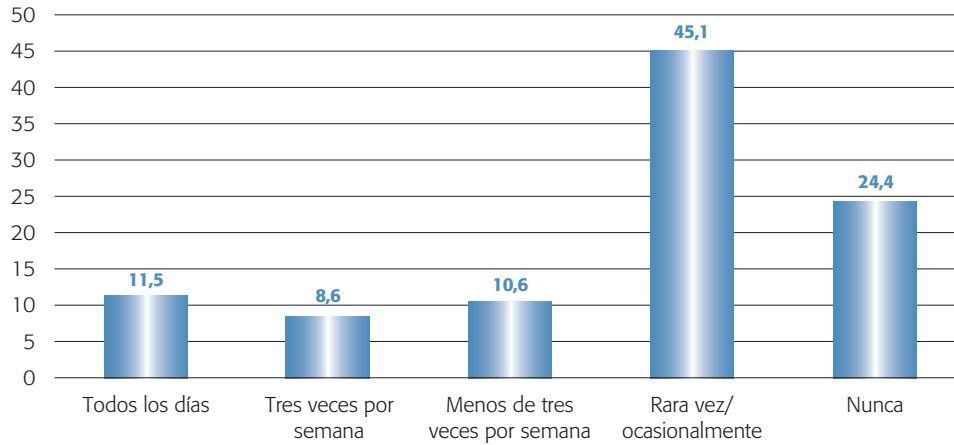
16 En Lima, donde los serenazgos están más consolidados y su existencia es más antigua, estos cubren todos los distritos de la ciudad, lo mismo que en el Callao.

Gráfico 50

Frecuencia del patrullaje policial en el barrio

Lima Metropolitana, 2013 (%)

¿Con cuánta frecuencia diría usted que pasa la Policía frente a su casa?

**Fuente:**CAF-Banco de
Desarrollo de América
Latina.**Elaboración:**

Ciudad Nuestra.

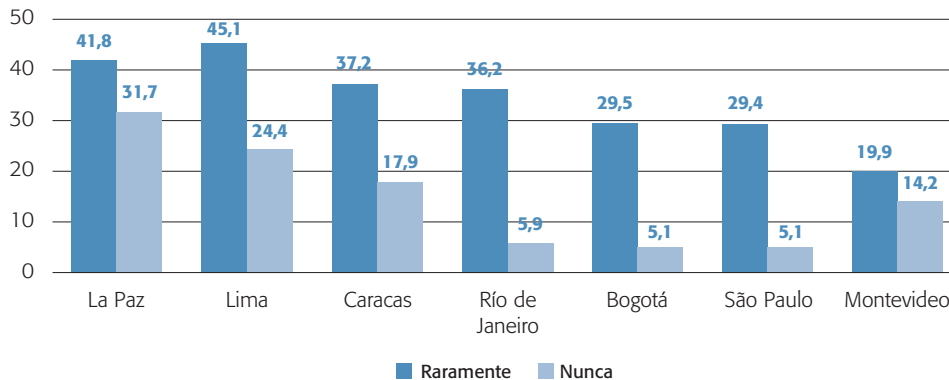
Si bien la vigilancia y el patrullaje en las principales ciudades de América del Sur son limitados, la situación de Lima es dramática y solo comparable con la de La Paz, Bolivia.

Gráfico 51

Rara o nula frecuencia del patrullaje policial en el barrio

Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013 (%)

¿Con cuánta frecuencia diría usted que pasa la Policía frente a su casa? (solo raramente y nunca)

**Fuente:**CAF-Banco de
Desarrollo de América
Latina.**Elaboración:**

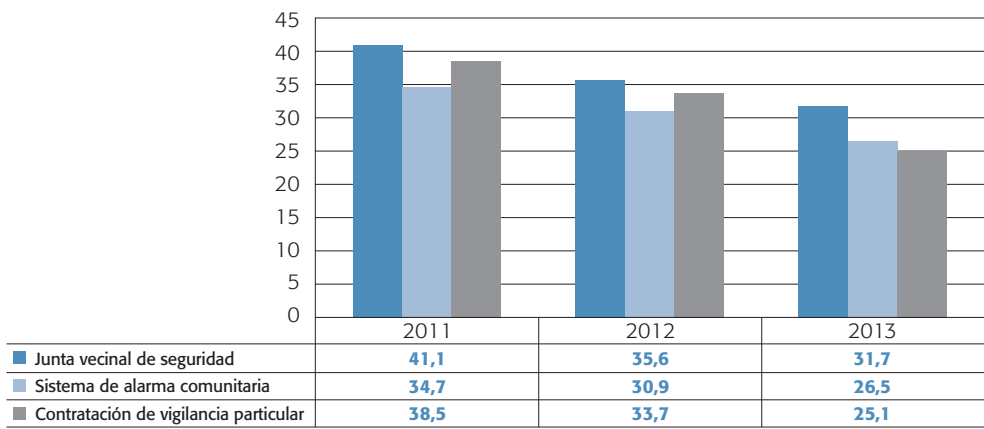
Ciudad Nuestra.

Completa un panorama poco alentador la caída de la organización vecinal para la seguridad ciudadana, que tiene como principales protagonistas a los efectivos policiales de las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las comisarías, quienes son los encargados de organizar a los vecinos para apoyar la labor de vigilancia en sus barrios. Sobre todo en las zonas menos prósperas de la ciudad, donde la vigilancia policial y municipal es inexistente, la vigilancia vecinal ha servido para prevenir la criminalidad. Por eso preocupa que este fenómeno esté en retroceso, como lo demuestra la encuesta del INEI, que da cuenta de que las juntas vecinales, que alcanzaban en el 2011 al 41,1% de los hogares de Lima Metropolitana, descendieron dos años después a solo el 31,7%, una caída muy pronunciada en un período muy corto. También se redujo el porcentaje de hogares que contaban con alarmas comunitarias, que pasó del 34,7% al 26,5% durante el mismo período. Lo mismo ocurrió con la vigilancia particular en los barrios, que pasó de cubrir al 38,5% de las viviendas a solo el 25,1%.

Gráfico 52

Organización comunitaria para la seguridad ciudadana

Lima Metropolitana, 2011-2013 (%)
Viviendas que cuentan con medidas de seguridad adoptadas por la comunidad organizada en su zona o barrio



Fuente:
INEI, ENAPRES.

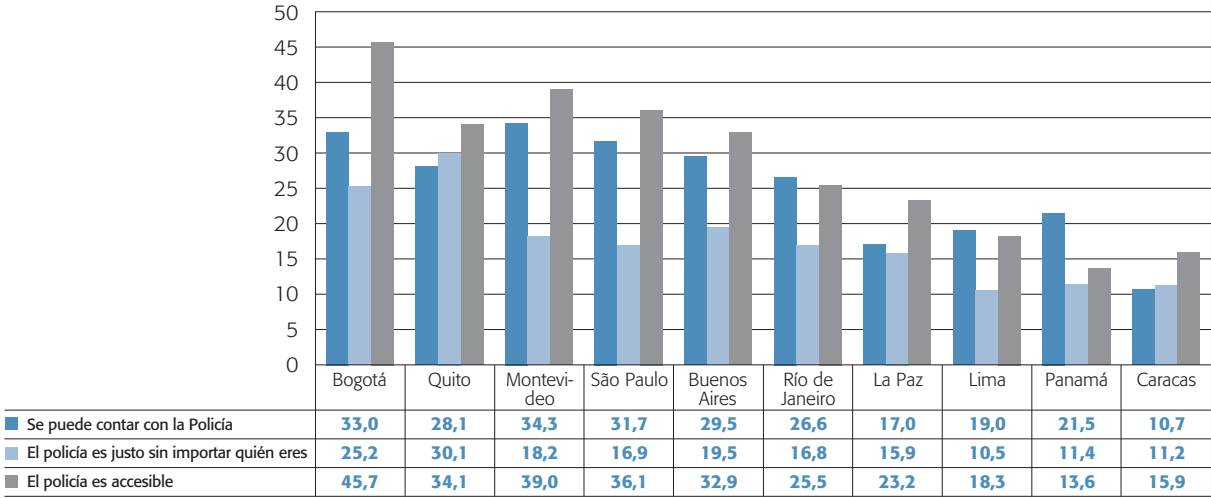
Elaboración:
Ciudad Nuestra.

La escasa presencia policial en el territorio probablemente explique la negativa evaluación ciudadana de la institución, como lo han demostrado todas las encuestas realizadas en los últimos años, tanto a nivel nacional como en Lima Metropolitana. Esto se ve corroborado por la encuesta de ciudades realizada por la CAF, que demuestra los bajos niveles de confianza que tienen en general las Policías sudamericanas, incluyendo la peruana. Solo el 19,0% de los limeños consideran que se puede contar con ella (antepenúltimo lugar); el 18,3%, que la Policía es accesible (antepenúltimo lugar); y el 10,5%, que es justa sin importar quién eres (último lugar).

Gráfico 53

Percepciones sobre la Policía

Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013(%)
(De acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación)



Fuente:

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

2.2 La impunidad en la justicia penal

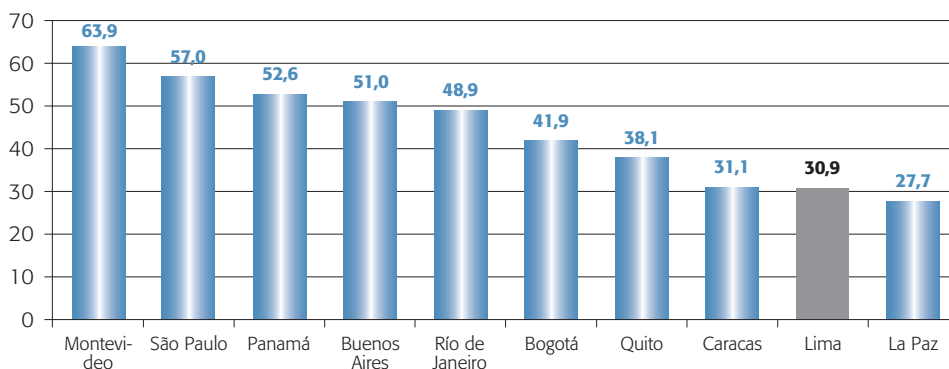
La escasa confianza en la Policía y en el sistema de justicia penal explica los bajos niveles de denuncia ciudadana. Nuevamente, la encuesta de la CAF nos proporciona una mirada comparativa, que indica que Lima tiene la segunda tasa más baja de denuncia en América del Sur, con el 30,9% de denuncias por los delitos cometidos contra el encuestado o algún miembro de su hogar durante los últimos cinco años. La única otra ciudad capital que tiene menos denuncias que Lima es La Paz (27,7%). Montevideo (63,9%) y São Paulo (57,0%) duplican la tasa de Lima, ubicada muy lejos del promedio sudamericano del 44,3%.

Gráfico 54

Denuncia ante la Policía, la Fiscalía o un organismo judicial

Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013 (%)

¿Algún delito sufrido por usted o un miembro de su hogar durante los últimos cinco años fue denunciado?



Fuente:

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Según CAF, las principales razones que explican la baja tasa de denuncias están asociadas a la poca confianza que inspira la capacidad investigativa de la Policía (gráfico 55).

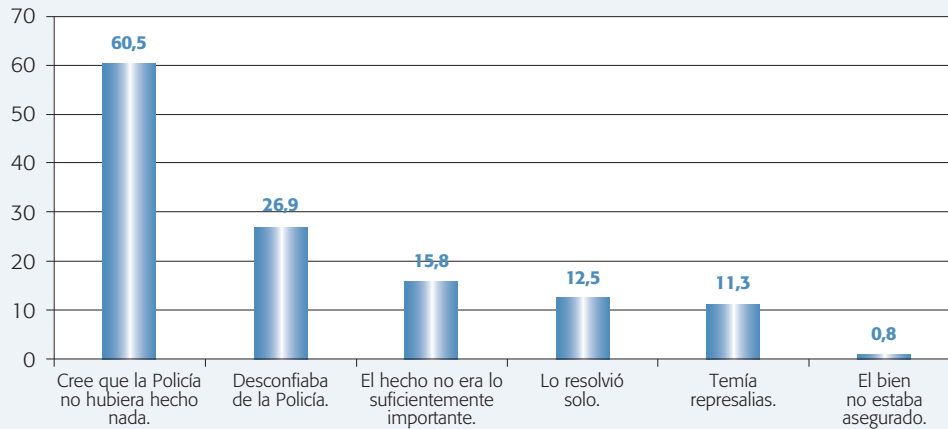
La ENAPRES del INEI corrobora las bajas tasas de denuncia policial identificadas por CAF. En efecto, en el 2013, solo el 13,1% de las víctimas de delitos y faltas en Lima Metropolitana denunciaron el hecho. Estas cifras son muy similares que las que existen a nivel nacional. La misma encuesta da cuenta de una ligera caída en la tasa de denuncias entre el 2010 y el 2013 (gráfico 56).

Gráfico 55

Razones de la no denuncia

Lima Metropolitana, 2013 (%)

¿Por qué nadie denunció el hecho ante la Policía, la Fiscalía o un organismo judicial?

**Fuente:**CAF-Banco de
Desarrollo de América
Latina.**Elaboración:**

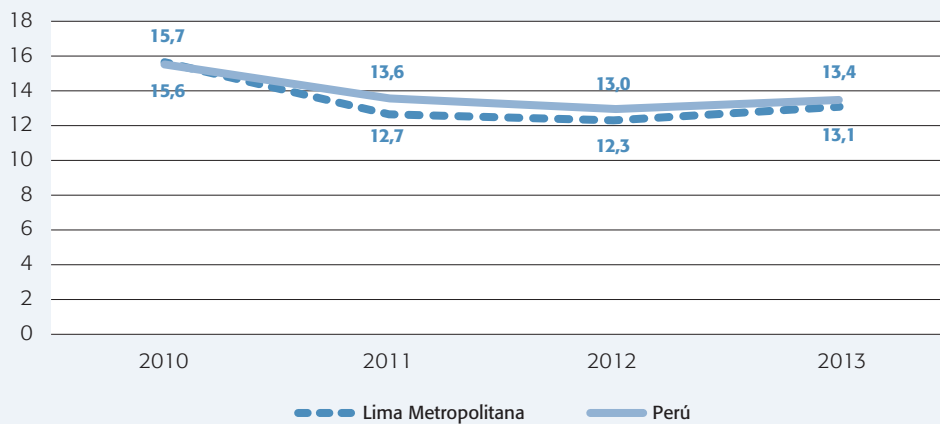
Ciudad Nuestra.

Gráfico 56

Denuncia ante la Policía

Lima Metropolitana y el Perú, 2010-2013 (%)

Población de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo que realizó la denuncia

**Fuente:**

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Para la encuesta del INEI, sin embargo, existen otras razones por las que las víctimas de los delitos no los denuncian, como por ejemplo, el desconocimiento de la identidad del delincuente, el temor de perder el tiempo y la poca importancia del delito.

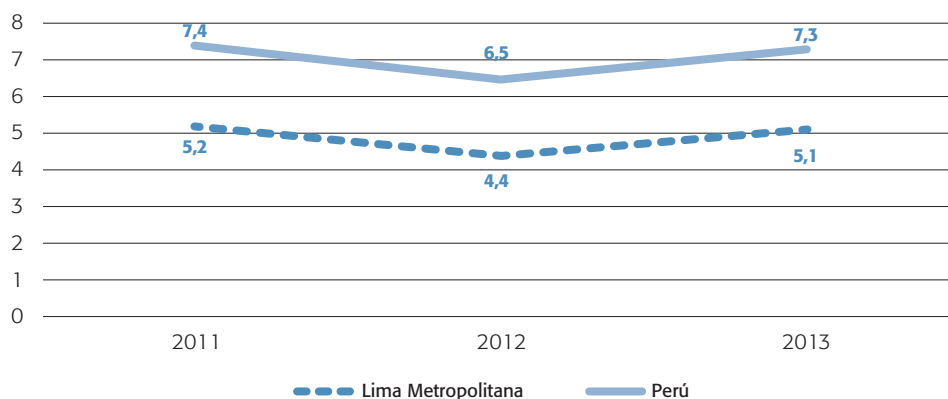
No obstante, la propia encuesta del INEI muestra que los niveles de satisfacción alcanzados por quienes denunciaron un delito son tan bajos que es ahí donde se debe encontrar la principal explicación de la baja denuncia. En efecto, entre el 2011 y el 2013 solo el 4,9% de quienes denunciaron consideraron que obtuvieron resultados positivos.

Gráfico 57

Denuncia ante la Policía con resultados positivos

Lima Metropolitana y el Perú, 2011-2013 (%)

Población de 15 y más años de edad que denunció el acto delictivo y obtuvo resultados positivos



Fuente:

INEI, ENAPRES.

Elaboración:

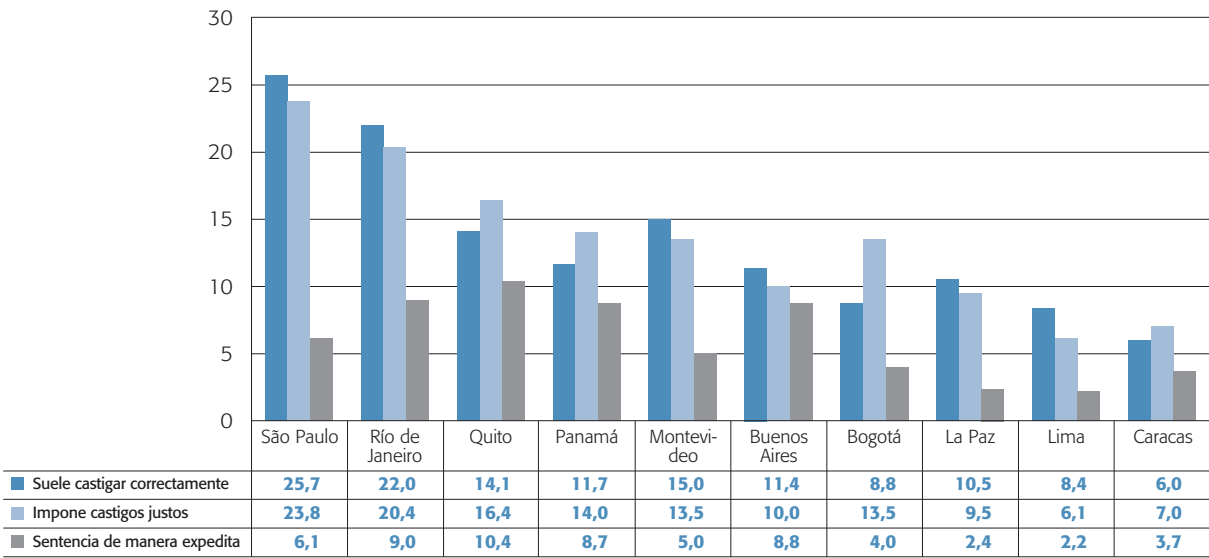
Ciudad Nuestra.

La casi total falta de resultados positivos que obtuvieron los denunciantes parece explicar, a su vez, la poca confianza de los limeños en la justicia penal. En efecto, solo el 8,4% consideran que la justicia castiga correctamente; el 6,1%, que los castigos impuestos son justos; y el 2,2%, que la justicia es expedita. En términos comparados, nos ubicamos en el penúltimo lugar en el primer indicador y en el último lugar en los otros dos indicadores, en una región en la que la confianza en la justicia es muy baja (gráfico 58).

Gráfico 58

Percepciones sobre el sistema de justicia

Lima Metropolitana y otras ciudades de América Latina, 2013 (%)
(De acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación)



La descalificadora percepción ciudadana de la justicia penal parece ser, en parte, corroborada por la información proporcionada por la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal sobre el estado de las denuncias de delitos que llegaron al Ministerio Público entre los años 2006 y 2012.¹⁷ De acuerdo con esta, las tres quintas partes (59,8%) de las denuncias ingresadas al Ministerio Público¹⁸ entre el 2006 y el 2012 fueron archivadas por la Fiscalía o por el Poder Judicial, una cuarta parte (24,5%) se encontraban pendientes y solo el

Fuente:

CAF-Banco de
Desarrollo de América
Latina.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

17 Esta información corresponde solo a aquellos distritos judiciales donde hasta a fines del 2012 había entrado en funcionamiento la reforma procesal penal, que se inició en el 2006 en el distrito judicial de Huaura y se fue extendiendo gradualmente por el territorio nacional. Ese año la reforma había entrado en funcionamiento en 23 de los 31 distritos judiciales, y quedaban pendientes Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, los tres distritos judiciales de Lima Metropolitana —Lima Norte, Lima Centro y Lima Sur— y el Callao. Cabe señalar que se utiliza esta información por cuanto no hay nada comparable sobre los procesos penales para el periodo anterior a la reforma (véase Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013a).

18 La mayoría de las denuncias que llegan al Ministerio Público provienen de la Policía Nacional, que está obligada por ley a remitirle todas las denuncias que reciba. Sin embargo, el Ministerio Público también recibe denuncias de manera directa y puede abrir investigaciones de oficio.

15,6% fueron resueltas mediante una salida alternativa (10,3%) —según el principio de oportunidad o los acuerdos reparatorios— o se tradujeron en una acusación fiscal (5,3%). Es interesante notar que prácticamente todas las acusaciones fiscales terminan en juicio oral y que la mayoría de estos (89,0%) concluyen con sentencia condenatoria.

Gráfico 59

Estado de las denuncias ante el Ministerio Público

Perú, 2012(%)

Fuente:

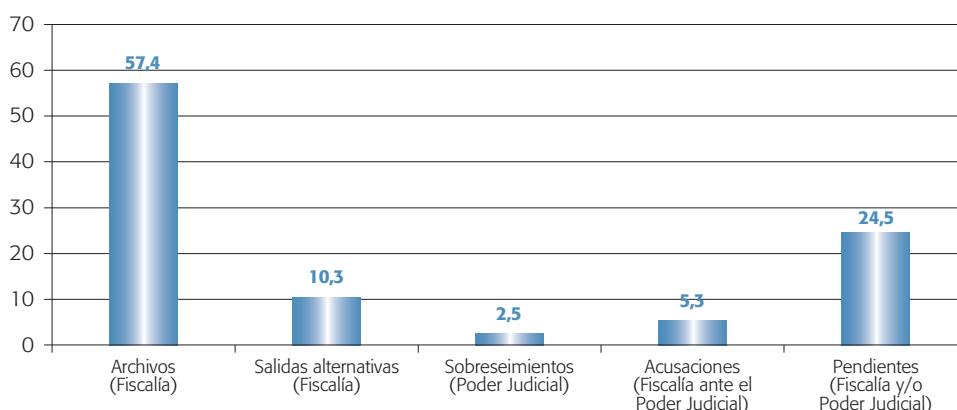
Estadísticas de la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Nota:

La información corresponde a los distritos judiciales donde se aplicaba el nuevo Código Procesal Penal en el 2012. No se incluyen los distritos judiciales de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, los tres de Lima Metropolitana —Lima Norte, Lima Centro y Lima Sur— y el Callao.



Permítasenos algunos comentarios. Primero, aunque las cifras presentadas no incluyen a Lima, donde todavía no ha sido implementada la reforma procesal penal, sirven para demostrar cómo funciona y funcionará próximamente esta en la capital. No cabe duda de que la reforma representa un avance sustantivo de la justicia penal frente al viejo modelo inquisitivo en términos de eficacia, rapidez, transparencia y debido proceso. No obstante, como muestran los datos, esa mayor rapidez tiene como correlato tasas de archivo fiscal muy elevadas (57,4%), que permiten a los fiscales concentrarse en aquellos casos en los que existen más evidencias probatorias o es más fácil recabarlas.¹⁹ No hay forma de comparar esta información con la que

19 Un fenómeno similar ocurre en Chile, en Colombia y en los otros países donde se implementa la reforma procesal penal. No se trata, pues, de un fenómeno exclusivamente peruano, sino que está relacionado con el modelo y sus incentivos. Entrevista a Carlos Zoe Vásquez Ganoza, secretario técnico de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, realizada el 7 de mayo del 2015.

corresponde al viejo modelo porque tales datos no están disponibles, pero los especialistas sostienen que con aquel la situación era peor.²⁰

Segundo, gracias al recurso masivo al archivamiento fiscal, la carga procesal —es decir, los casos pendientes— se redujo significativamente. Así, por ejemplo, en el 2005, último año antes del inicio de la reforma, los casos pendientes de la justicia penal ascendieron al 66,1%, a diferencia del 24,5% existente a fines del 2012. Cabe señalar, sin embargo, que la propia Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal ha expresado su preocupación por el gradual incremento de los casos pendientes desde que se inició la reforma. En efecto, en sus años iniciales, cuando se aplicaba en pocos distritos judiciales, estos no superaban el 15,0%.²¹

Tercero, no deja de llamar la atención que solo una proporción minoritaria de las denuncias (15,6%) terminen con una salida alternativa decretada por el fiscal o con acusación, que en la mayoría de los casos concluye en una sentencia condenatoria. Esto es especialmente dramático si se tiene en cuenta que nuestra tasa de denuncias de delitos es, de por sí, muy baja.

En descargo de la reforma, se puede sostener lo siguiente. Primero, que a pesar de lo anterior, la capacidad de la justicia penal de condenar a los infractores no se ha reducido con la reforma, sino que, por el contrario, se ha incrementado. La mejor muestra de ello es el rápido crecimiento de la población privada de libertad, precisamente en los años de implementación del nuevo Código Procesal Penal, aunque es verdad que esto ha ocurrido no solo en los lugares donde se ha implementado el Código, sino también en los que aún no se implementa, como Lima Metropolitana.

Segundo, es preciso tener en cuenta que detrás de cada denuncia no hay un solo delincuente, grupo delincuencial u organización criminal. Habitualmente, estos delincuentes —sobre todo los que actúan en el ámbito patrimonial— cometen muchos delitos, por lo que, cuando la justicia los condena, aunque tan solo lo haga por un

20 Entrevista a Carlos Zoe Vásquez Ganoza, secretario técnico de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, realizada el 7 de mayo del 2015.

21 Entrevista a Carlos Zoe Vásquez Ganoza, secretario técnico de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal, realizada el 7 de mayo del 2015.

delito, está sancionando a quien también ha sido responsable de muchos otros. No es posible, por tanto, establecer una tasa de impunidad a partir de las condenas impuestas sobre el número total de delitos denunciados o cometidos. Dicho esto, sin embargo, no cabe duda de que la incipiente tasa de denuncias, el bajo nivel de satisfacción de las víctimas respecto a su trámite, así como la reducida resolución favorable de los casos por la Fiscalía y la justicia, incrementan la desconfianza ciudadana respecto a la Policía y el Poder Judicial.

2.3 La sobrepoblación carcelaria

Aunque los problemas que atañen al sistema penitenciario son decisivos para comprender las debilidades de la política de seguridad ciudadana, por sí mismos no inciden de manera directa en la percepción de la ciudadanía. No obstante, sí tienen un efecto indirecto, pues en la medida en que contribuyen a perpetuar y reproducir la inseguridad, afectan la imagen de la seguridad y la justicia, que es lo que ocurre en el Perú y, especialmente, en la capital de la República.

Las deficiencias del sistema penitenciario peruano son múltiples, pero probablemente la más grave es la sobrepoblación carcelaria, que consiste en que los establecimientos penitenciarios albergan a muchas más personas privadas de libertad de las que deberían de acuerdo con su capacidad. Este constituye un problema grave, porque una sobrepoblación superior del 20,0% de la capacidad de albergue de un penal, que es el límite máximo establecido internacionalmente,²² dificulta el ejercicio de la autoridad e impide que prime el orden y la disciplina, fundamentales no solo para el proceso de rehabilitación y reinserción, sino para hacer efectivo el castigo impuesto por la justicia en condiciones adecuadas y para impedir que quienes han delinquido lo sigan haciendo. La sobrepoblación superior del 20,0% —es decir, el hacinamiento— contribuye a vulnerar los derechos de los internos, quienes, además de perder su libertad, se ven sometidos a condiciones de vida inhumanas, que no contribuyen en absoluto a su reinserción social.

22 Valor establecido en 1999 por el Comité Europeo para los Problemas Criminales, citado en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013: 124).

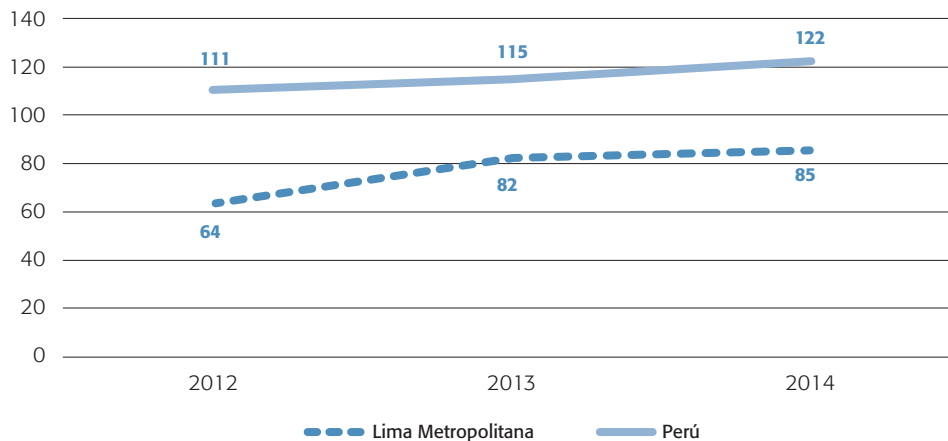
Por estas razones, es imprescindible contar con una política carcelaria cuyo objetivo principal consista en reducir drásticamente la sobrepoblación, para permitir que el sistema penitenciario cumpla con sus funciones de sancionar, inhabilitar y rehabilitar a los infractores de la ley. Esa política deberá combinar esfuerzos para ampliar la capacidad de albergue con el desarrollo de herramientas eficaces destinadas a procesar y sancionar al mayor número posible de personas sin necesidad de privarlas de su libertad.

Durante los últimos años, la sobrepoblación en Lima Metropolitana no dejó de crecer, aunque se ubica todavía en un nivel inferior que la nacional.²³ Entre el 2012 y el 2014, el exceso de internos en la capital pasó del 64,0% al 85,0%, un incremento de la tercera parte. La tasa del 2012 triplicó el máximo permitido, y dos años después lo cuadruplicó.

Gráfico 60

Sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios

Lima Metropolitana y el Perú, 2012-2014 (%)



Fuente:

Estadísticas de personas privadas de libertad y de capacidad de albergue del INPE.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

²³ Cabe precisar que, de acuerdo con International Centre for Prison Studies, la sobrepoblación carcelaria en el Perú es de las más altas de la región. En efecto, nuestra tasa nacional (115,0%) se ubicaba en el 2013 en el sexto lugar entre 22 países de América Latina y el Caribe. Aunque todavía nos encontramos lejos de los países con mayor sobrepoblación —como Haití (316,0%), El Salvador (225,0%) y Venezuela y Bolivia (170,0%)—, estamos muy por encima del Brasil (72,0%), Colombia (57,0%), México (24,0%), Chile (19,0%) y la Argentina (2,0%).

La actual sobrepoblación carcelaria en Lima Metropolitana, y también en el país, se explica en parte por el rápido crecimiento del número de personas que han sido privadas de libertad en los últimos años. En efecto, la tasa de personas privadas de libertad por 100 000 habitantes en la capital pasó de 154 en el 2010 a 197 en el 2014, un aumento del 27,9% en solo cuatro años. El crecimiento de esta población, que fue incluso más pronunciado a nivel nacional, parece ser principalmente un correlato del incremento de los delitos señalado por las estadísticas policiales; este dato es corroborado por el Barómetro de las Américas, aunque no así por la ENAPRES del INEI.

Gráfico 61

Tasa de personas privadas de libertad por 100 000 habitantes

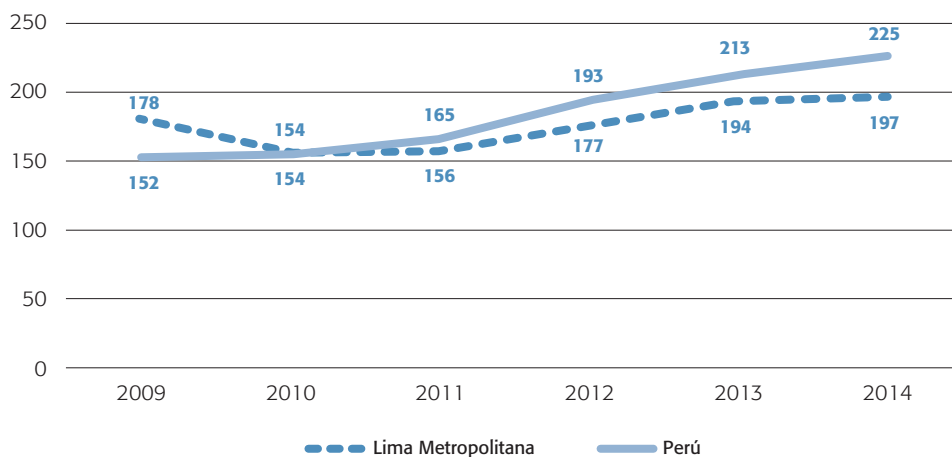
Lima Metropolitana y el Perú, 2009-2013

Fuente:

Estadísticas de personas privadas de libertad del INPE y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.



Dos fenómenos adicionales contribuyen a explicar la sobrepoblación, a saber, la alta tasa de internos sin condena y la relativamente baja tasa de personas que cumplen sus penas en libertad.

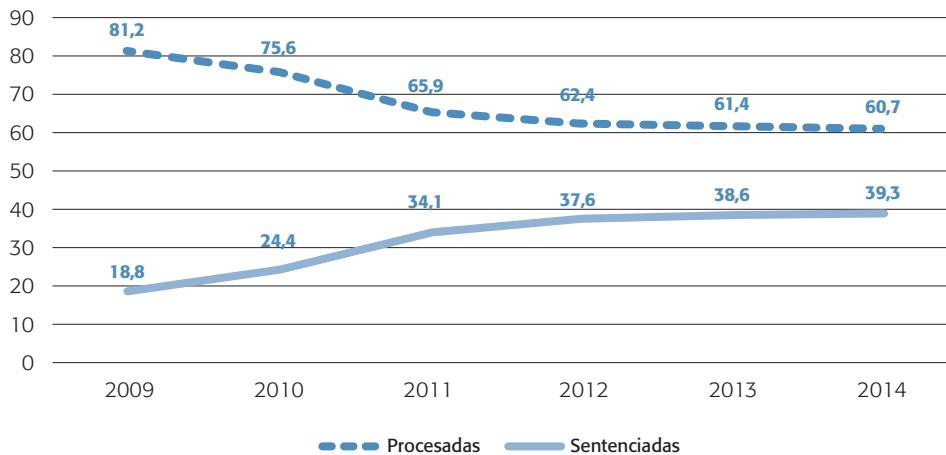
Con relación a lo primero, cabe señalar que durante los últimos años, la proporción de internos sin condena se redujo significativamente en Lima Metropolitana, del 81,2% en el 2009 al 60,7% en el 2014. A pesar de este logro, está claro que continúa

siendo demasiada elevada.²⁴ Lo más probable es que esto se explique por el hecho de que las altas tasas de victimización y percepción de inseguridad generan una fuerte presión sobre fiscales y jueces para decretar la prisión preventiva, como una forma de evitar que los procesados escapen de la acción de la justicia y una suerte de castigo adelantado en caso de que esta eventualmente, los condene. Resulta sugerente señalar que alrededor del 40,0% de la población privada de libertad en el país recupera su libertad antes del año (Esparch, Costa y Machicao 2013: 62), lo que muy probablemente significa que en un número importante de casos los jueces varían el mandato de detención por el de comparecencia, sea porque reciben las garantías de que el imputado no escapará de la acción de la justicia o por hechos de corrupción.

Gráfico 62

Personas privadas de libertad procesadas y sentenciadas

Lima Metropolitana, 2009-2014 (%)

**Fuente:**

Estadísticas de personas privadas de libertad del INPE.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

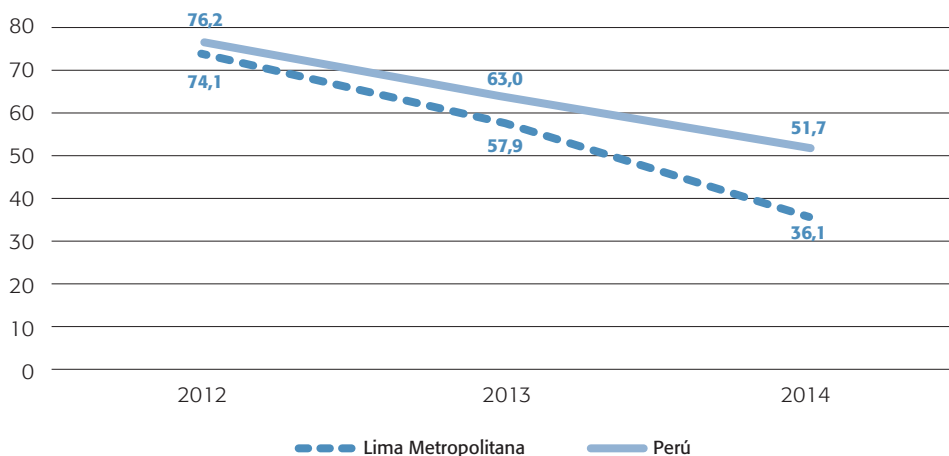
24 La tasa más alta de internos procesados en el continente es la de Bolivia (83,0%), seguida por Paraguay (73,0%), el Uruguay (67,0%) y Venezuela (66,0%). En el otro extremo se encuentra Estados Unidos (20,0%), seguido por Chile (24,0%), Colombia (32,0%) y el Brasil y Canadá (36,0%). México cuenta con el 67,0% de procesados. Véase Alertamerica.org, el Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Así como los jueces peruanos muestran una creciente tendencia a decretar la prisión preventiva durante el proceso judicial, tienden también, cada vez más, a preferir la privación de libertad como pena antes que a adoptar sanciones alternativas que se pueden cumplir en libertad. Esto se traduce en que la proporción de procesados y sentenciados privados de libertad frente a la de condenados en medio libre en el Perú es de 4,6 a 1,0; y en Lima Metropolitana, de 5,5 a 1,0, con tendencia a crecer.²⁵ En efecto, entre el 2012 y el 2014, la tasa de condenados que cumplen pena en medio libre en Lima se redujo de 74,1 a 36,1 por 100 000 habitantes, una caída bastante mayor que la experimentada a nivel nacional.

Gráfico 63

Población penitenciaria en medio libre por 100 000 habitantes

Lima Metropolitana y el Perú, 2012-2014



Fuente:

Estadísticas de población penitenciaria en medio libre del INPE y de población del INEI.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

25 En Chile, por ejemplo, existen 57 567 personas privadas de libertad contra 42 420 condenadas en medio libre, un ratio de 1,4 por 1,0.

Tres son las razones que explican que la población penitenciaria en libertad represente solo una pequeña fracción de aquella privada de libertad.

Primero, el relativo subdesarrollo de las instituciones requeridas para el cumplimiento de penas en libertad. La alta informalidad en el país impide que un sistema de multas, concebido en el Código Penal, funcione adecuadamente. Tampoco existe una oferta para el cumplimiento de los servicios comunitarios. Mucho se ha hablado en los últimos años del uso de los grilletes electrónicos, pero este sistema ni siquiera se ha puesto a prueba todavía.

Segundo, con el deterioro de las condiciones de seguridad se ha acentuado la práctica legislativa de responder con la creación de nuevos delitos, el incremento de las penas y la reducción de los derechos procesales y los beneficios penitenciarios. Por ello, es muy probable que cada vez menos personas cumplan sus penas en medio libre, especialmente gracias a la adopción, en el 2013, de un conjunto de normas destinadas a reducir drásticamente los beneficios penitenciarios.²⁶ Para tener una idea del impacto que tendrán estas medidas, podemos señalar que mientras que en julio del 2013 —antes de que entraran en vigencia las mencionadas normas— el 16,0% de la población penal no accedía a beneficios penitenciarios, en adelante el 73,0% no accederá a estos.²⁷

2.4 La corrupción

La corrupción es un mal que corroe a todas las instituciones públicas peruanas. Así lo consigna el Barómetro de las Américas, que muestra que en el 2014 el Perú tuvo la sexta mayor victimización por corrupción entre 25 países del continente (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015: 54).

26 Leyes 30054 (Ley que Incorpora el Artículo 108-A al Código Penal, Modifica los Artículos 46-A, 108, 121 y 367 del Código Penal, y los Artículos 47, 48 y 53 del Código de Ejecución Penal, para Prevenir y Sancionar los Delitos contra los Miembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas, Magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público, Miembros del Tribunal Constitucional o Autoridades Elegidas por Mandato Popular), 30068 (Ley que Incorpora el Artículo 108-A al Código Penal y Modifica los Artículos 107, 46-B y 46-C del Código Penal, y el Artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la Finalidad de Prevenir, Sancionar y Erradicar el Femicidio), 30076 (Ley que Modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal, el Código de Ejecución Penal y el Código de los Niños y Adolescentes, y Crea Registros y Protocolos con la Finalidad de Combatir la Inseguridad Ciudadana) y 30077 (Ley Contra el Crimen Organizado).

27 Presentación en PowerPoint *La situación actual del sistema penitenciario*, por José Luis Pérez Guadalupe, entonces presidente del INPE. Lima, 2014.

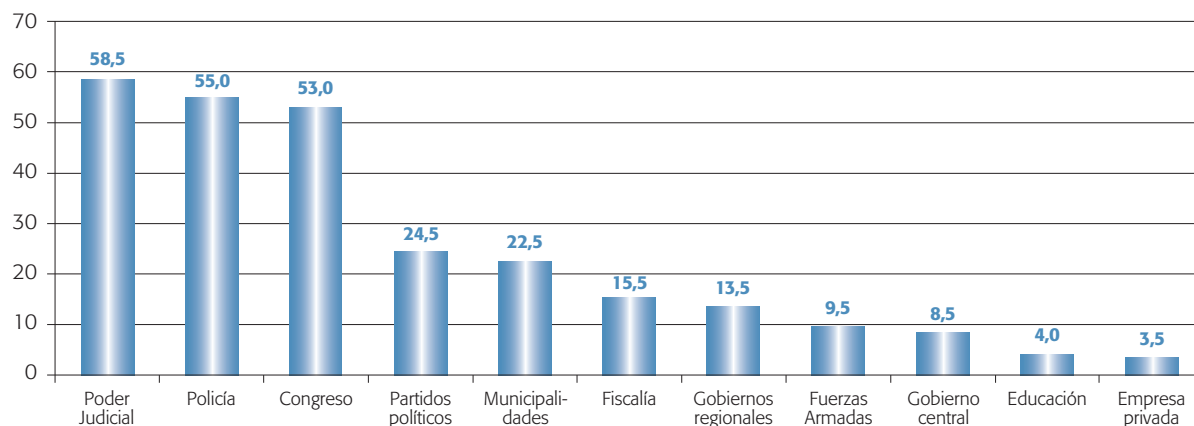
Este problema es, sin duda, transversal, pero afecta principalmente a las instituciones de la justicia penal, como lo ha venido demostrando durante la última década la encuesta de Proética sobre percepciones de la corrupción en el Perú. Según esta encuesta, las dos instituciones percibidas como más corruptas por los limeños son el Poder Judicial y la Policía Nacional, con valores muy similares; en tercer lugar se ubica el Congreso, también con valores muy elevados; y en cuarto lugar, a una distancia considerable, los partidos políticos.

Gráfico 64

Corrupción de las instituciones

Lima Metropolitana, promedio 2012-2013 (%)

¿Cuáles son las instituciones más corruptas de nuestro país?



Fuente:

Proética, Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú.

Elaboración:

Ciudad Nuestra.

Estos resultados son demoledores. Si la Policía —que constituye el primer contacto del ciudadano con el Estado en la vía pública— y el Poder Judicial —que está llamado a dirimir los conflictos entre los ciudadanos— son percibidos como altamente corruptos, es fácil concluir que la imagen que la población tiene acerca de la institucionalidad pública es profundamente negativa. La alta percepción de corrupción del Congreso completa un cuadro preocupante, pues es este cuerpo del Estado el llamado a proporcionar las herramientas normativas para combatir eficazmente el delito y fiscalizar que las instituciones de seguridad y justicia cumplan con esa tarea. Llama la atención que la Fiscalía, un actor clave de la justicia penal, aparezca en sexto lugar, con una bastante menor percepción negativa.

La corrupción impide que estas instituciones cumplan con su función primordial de aplicar y hacer cumplir la ley y, en muchos casos, las coloca abiertamente al servicio del crimen. Por eso, como lo recuerda el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013: 86-87), la corrupción constituye una de las principales amenazas para la seguridad ciudadana y es una modalidad delictiva en sí misma, quizá aquella a la que debería otorgársele la máxima prioridad, pues constituye el primer frente de combate contra el delito. Si se pierde este combate, las instituciones de la seguridad y la justicia estarán irremediablemente condenadas a la irrelevancia y la ineficacia, todo lo cual se traduce en la impunidad que alimenta y reproduce el delito.

La alta percepción de corrupción, que refleja una alta victimización, tiene efectos devastadores sobre la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. Una de las consecuencias más negativas es la baja denuncia ciudadana de los delitos, que no solo impide que las instituciones actúen para el esclarecimiento de esos hechos, sino que limita su conocimiento sobre la verdadera dimensión y envergadura del fenómeno delictivo. A mayor desconfianza, menor denuncia y menor colaboración ciudadana con la Policía.

Tanto el malestar por la inseguridad como la desconfianza ciudadana con las instituciones afectan la imagen presidencial, lo que a su vez disminuye la confianza en todas las instituciones públicas. Todo esto contribuye a alentar respuestas autoritarias frente al delito —como la «mano dura» y el involucramiento de los militares en tareas de seguridad ciudadana— e incluso genera condiciones de respaldo a un hipotético golpe militar que, según el discurso autoritario, mejoraría las condiciones de seguridad. En última instancia, la inseguridad, la corrupción y la impunidad socavan las bases de la convivencia democrática y amenazan la estabilidad del régimen político (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015: 144-ss.).



CUARTA
PARTE

Lima: ¿cómo hacerla más segura?



1. El gobierno de la seguridad ciudadana

Para organizar mejor la política de seguridad en la capital, se requiere superar dos grandes problemas.

Primero, el de la fragmentación de la respuesta, pues cada uno de los 43 distritos —incluyendo el Cercado de Lima— tiene su propia política. La necesaria colaboración entre los municipios para enfrentar coordinadamente una amenaza que tiene características metropolitanas es todavía muy limitada, y la capacidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima para conducir el esfuerzo de cooperación interdistrital es aún muy débil. No obstante, durante los últimos años se han visto algunos avances con la constitución de Serenazgos sin Fronteras entre distritos contiguos, como el que tuvo el Cercado con sus vecinos entre los años 2009 y 2010, o el que se constituyó a partir del 2012 en Lima moderna —Barranco, Miraflores, San Borja, San Isidro y Surquillo—, todavía vigente.

Segundo, el de la organización policial, fiscal, judicial e incluso penitenciaria, que no está adecuada a la organización política de la ciudad. Así, por ejemplo, las jurisdicciones de las comisarías, que constituyen la organización policial básica, con frecuencia no corresponden a las jurisdicciones municipales. Es más, el grueso de los recursos destinados a la vigilancia y el patrullaje no es controlado por los comisarios, sino por instancias interdistritales. Lo mismo ocurre con varias de las 24 sedes de la División de Investigación Criminal (DIVINCRI) que tiene la ciudad de Lima. Por su parte, el Ministerio Público y el Poder Judicial están avanzando hacia una organización por zonas en la ciudad —Lima, Lima Este, Lima Norte y Lima Sur—, aunque este avance aún no signifique que estas instituciones adecúen su organización a las jurisdicciones políticas existentes, que son los municipios.

Por lo anterior, realizamos las siguientes recomendaciones:

a) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima:

- I. Fortalecer el Comité Metropolitano de Seguridad Ciudadana incorporando a representantes de cada una de las mancomunidades existentes.

- II. Convocar, mediante el Comité Metropolitano de Seguridad Ciudadana, a la Asamblea Metropolitana de Alcaldes por lo menos dos veces al año. Para asegurar que la Asamblea tenga carácter resolutivo, es preciso que la Gerencia de Seguridad Ciudadana de Lima convoque a sus pares distritales a reuniones de trabajo preparatorias.
- III. Promover, junto con los respectivos alcaldes distritales, la organización de Serenazgos sin Fronteras a nivel de las mancomunidades existentes, con el objeto de que el Serenazgo Metropolitano²⁸ se construya de abajo hacia arriba. Para hacer realidad los Serenazgos sin Fronteras, es necesario contar con el liderazgo y la voluntad política de los alcaldes respectivos, así como con un mecanismo de reuniones de coordinación periódicas entre los gerentes de seguridad ciudadana de cada municipio.
- IV. Fortalecer la Gerencia de Seguridad Ciudadana de Lima para que cuente con los recursos necesarios que le permitan conducir la política de seguridad en el Cercado y además desarrollar una política metropolitana de seguridad ciudadana en coordinación con los distritos. En efecto, esta Gerencia no solo debe asumir la responsabilidad por el servicio de serenazgo, sino también realizar la labor de secretaría técnica de los comités distrital y metropolitano de seguridad ciudadana, así como de la Asamblea Metropolitana de Alcaldes, y promover los Serenazgos sin Fronteras en el ámbito de las mancomunidades.

b) Se recomienda al ministro del Interior:

- I. Crear, dentro de la estructura de la Policía Nacional, la Policía Metropolitana de Lima, cuya jurisdicción deberá adecuarse a la organización política de la ciudad. Esta Policía deberá contar con un jefe responsable de todas las funciones policiales en la ciudad y jefes policiales en cada distrito. Estos últimos se encargarán de manejar el conjunto de recursos institucionales requeridos en el distrito para cumplir íntegramente las funciones policiales, y se constituirán en contrapartes del alcalde y de otras autoridades locales.

28 El Serenazgo Metropolitano fue creado en el 2004 por Ordenanza 638 de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Constituye un servicio interdistrital, interconectado e informatizado en el que participan todos los serenazgos de la ciudad con el fin de sumar sus esfuerzos para realizar una mejor labor de patrullaje y vigilancia.

- c) Se recomienda al presidente del Poder Judicial y al fiscal de la Nación:
 - I. Distritalizar los servicios judiciales y fiscales²⁹ en el ámbito penal, de manera que cada distrito cuente con estos servicios en su jurisdicción. Cada una de estas instituciones tendrá un responsable distrital que será la contraparte del alcalde y de otras autoridades locales.
- d) Se recomienda a los alcaldes distritales de la ciudad:
 - I. Asumir personalmente la conducción del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y convocarlo por lo menos una vez al mes —como señala el Reglamento de la Ley 27933, Ley del SINASEC³⁰—, aunque lo ideal sería semanalmente. El Comité permite involucrar de manera activa a todos los actores de la seguridad ciudadana en la implementación de las políticas, los planes y las acciones necesarios, y los obliga a rendir cuentas sobre su desempeño ante el alcalde, representante de los ciudadanos.

2. El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana

La información es fundamental para el diseño de políticas públicas de seguridad basadas en evidencias. Por esa razón, es necesario contar con una estrategia destinada a producir la mejor información posible. Esta será de dos tipos, a saber: la información referida a la inseguridad, la violencia y el delito, por un lado; y la relacionada con las instituciones de la seguridad y la justicia, por el otro. La primera debe concentrarse especialmente en quién, dónde, cuándo y cómo comete delitos en la ciudad, mientras que la segunda tiene que dar cuenta de las fortalezas y debilidades institucionales.

En la actualidad, la ciudad no cuenta con una instancia responsable de organizar, sistematizar y analizar toda la información disponible —que no es poca— tanto en

29 Tanto Pablo Sánchez Velarde, actual fiscal de la Nación, como Gladys Echaíz Ramos, exfiscal de la Nación, coinciden en la importancia de llevar el servicio fiscal en el ámbito penal a la jurisdicción distrital. Ambos reconocen que el proceso de desconcentración en la capital se inició hace varios años con la creación de los distritos fiscales de Lima Norte, Lima Sur y Lima Este, y que si no ha avanzado más es por falta de recursos. Entrevistas realizadas los días 14 de mayo y 7 de abril del 2015, respectivamente.

30 El nuevo Reglamento de la Ley del SINASEC fue aprobado mediante Decreto Supremo 011-2014-IN del 3 de diciembre del 2014.

el nivel delictivo como en el institucional. Asimismo, carece de la capacidad para generar información adicional.

En el nivel distrital, los municipios desconocen la información que producen la Policía y el Ministerio Público, y manejan solo aquella que aportan sus serenazgos.³¹ Únicamente en muy pocos casos, como en Miraflores y en San Miguel, los municipios han logrado integrar la información producida por sus comisarias con la que recogen sus serenazgos. Los municipios podrán tener la capacidad de organizar, sistematizar y analizar la información delictiva con el fin de tomar decisiones solo si cuentan con información integrada.

Por lo anterior:

- a) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima:
 - i. Crear el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, que produzca información oportuna, confiable, representativa y útil a nivel de toda la ciudad, tanto en lo referido a la inseguridad, la violencia y el delito como a los factores institucionales. Es importante que esta información sea cuantitativa y cualitativa, y que se recoja por lo menos una vez al mes. El Observatorio también deberá identificar buenas prácticas en la ciudad, el país y el extranjero, y evaluar si es posible replicarlas, así como promover la integración de la estadística policial y la municipal en cada distrito, con el objeto de contar con información integrada para toda la capital. Con ese fin desarrollará, en coordinación con los alcaldes distritales, un formato único de recojo de información integrada, que permita la comparación entre los distritos.
- b) Se recomienda a los alcaldes distritales de la ciudad:
 - i. Promover la integración de las estadísticas policiales y municipales en el distrito en una base de datos única y georreferenciada. Esto permitirá contar con un mapa actualizado del delito que identifique los «puntos calientes»

31 Los municipios producen hasta tres tipos de información: la que recogen los serenazgos mediante sus serenos, que se traduce en partes; las llamadas telefónicas de los vecinos u otra información transmitida por medios electrónicos; y la que proveen las cámaras de videovigilancia.

o de mayor incidencia delictiva, con el propósito de adoptar medidas de vigilancia y patrullaje, así como de inteligencia e investigación criminal.³²

- II. Identificar en el mapa del delito los problemas de convivencia ciudadana,³³ así como las zonas de desorden urbano y abandono físico y social, que generan contextos de temor y propician la actividad delictiva.³⁴

c) Se recomienda al jefe del INEI:

- I. Aplicar la ENAPRES en los 43 distritos de Lima Metropolitana y en los 6 del Callao, lo que permitirá establecer comparaciones entre estos y evaluar la gestión de sus respectivas políticas de seguridad ciudadana.
- II. Aplicar, cada tres años, la Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú, con el propósito de conocer la evolución de los facilitadores del delito y de sus condicionantes sociales y socioeconómicos tanto en la capital como en el Perú. En tal sentido, la segunda encuesta debería aplicarse en el primer trimestre del 2016.

3. El Serenazgo Metropolitano

Dos son los más importantes desafíos que enfrentan los serenazgos municipales en la ciudad.

El primero es su fragmentación, por cuanto existen tantos serenazgos como distritos. Si bien la amenaza criminal es un fenómeno metropolitano, la vigilancia y el patrullaje municipal están organizados distritalmente. Aunque este esquema

32 La experiencia internacional demuestra que existe «una notable concentración del crimen en pocos espacios muy precisos y una importante variabilidad en las tasas del crimen entre cuadras contiguas». La focalización espacial facilita el diseño y la implementación de estrategias preventivas. Las intervenciones focalizadas son alentadoras: las evaluaciones señalan que además de reducir considerablemente el crimen en las áreas tratadas, logran que la actividad criminal no se desplace hacia áreas contiguas, sino que, por el contrario, se reduzca (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina 2014: 133).

33 Los ruidos molestos y las riñas y peleas son, por ejemplo, problemas de convivencia.

34 Las expresiones de desorden urbano, así como las zonas de abandono físico y social, pueden estar asociadas a los siguientes factores: la venta y el consumo de alcohol y drogas ilegales en la vía pública; la prostitución callejera e informal; el funcionamiento irregular de establecimientos que ofrecen atención al público, especialmente durante la noche; la presencia de paraderos informales; los espacios públicos abandonados o en mal estado; la acumulación de basura; la presencia de comercio ambulatorio ilegal, y la ausencia o deficiencia de la iluminación pública. Acerca del efecto de la iluminación en los espacios públicos, en el 2007 los investigadores Welsh y Farrington realizaron un estudio en ocho ciudades de Estados Unidos y en cinco del Reino Unido. Ellos identificaron una reducción del crimen estadísticamente significativa del 21,0% en las áreas tratadas respecto de las áreas de control (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina 2014: 128).

tiene sus ventajas, también presenta desventajas. La mejor forma de superarlas es constituyendo un servicio de serenazgos integrados en toda la ciudad, el llamado Serenazgo Metropolitano, que sin desconocer la naturaleza distrital de esta institución, establezca las pautas para la integración de sus esfuerzos.

El segundo problema es la gran desigualdad que existe entre los serenazgos de la capital. En el 2012, por ejemplo, los siete distritos más seguros de Lima gastaron en sus serenazgos 154 nuevos soles por habitante, mientras que los siete más inseguros, tan solo 15 nuevos soles; es decir, la décima parte. La diferencia en el gasto es decisiva para explicar los distintos grados de eficacia de los serenazgos municipales. Acabar con esta inequidad en Lima habría costado ese año una transferencia de recursos de 925 millones de nuevos soles, el 0,75% del presupuesto nacional. Considerando que a partir del 2000 el presupuesto del Ministerio del Interior se redujo del 8,9% del presupuesto nacional al 4,9% en el 2012, es posible concluir que existe un margen fiscal para una inversión de esta naturaleza.

Por lo anterior:

- a) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima y a los alcaldes distritales avanzar en el desarrollo del Serenazgo Metropolitano, para lo cual tienen que cumplir con las siguientes tareas:
 - I. Desarrollar los protocolos que permitan que los serenazgos cooperen en zonas de frontera e intervengan conjuntamente en operativos especiales en cualquier territorio de la ciudad.
 - II. Interconectar los centros de control y comunicaciones municipales.
 - III. Integrar los sistemas municipales de información delictiva, a partir de un formato único.
 - IV. Establecer las especificaciones técnicas de los sistemas informáticos distritales para garantizar su interconexión.
 - V. Establecer un régimen disciplinario común.
 - VI. Crear un registro metropolitano único con la historia funcional de cada sereno, incluyendo su trayectoria disciplinaria.
 - VII. Definir el perfil del sereno.³⁵

35 El punto de partida podría ser el perfil para el Serenazgo sin Fronteras, aprobado mediante Resolución Gerencial 04-2009-MML/GSGC.

- VIII. Establecer los criterios mínimos para la selección, formación y capacitación de los serenos, así como para la evaluación de su desempeño.
- IX. Replantear la oferta educativa del Centro Metropolitano de Formación y Capacitación de Serenazgo (CEMFOCAS), creado en marzo del 2012, con el fin de desarrollar un curso básico de formación, de una duración no mayor de tres semanas, que debería ser obligatorio para todos los serenos de la capital. La formación deberá asegurar que el sereno conozca los conceptos básicos de la vigilancia y el patrullaje para prevenir los delitos y las faltas, garantice la convivencia pacífica y el cumplimiento de la ley, y atienda las demandas ciudadanas. El enfoque de su trabajo debe ser netamente preventivo, proactivo y comunitario. Se deberá basar en la doctrina de que la vigilancia y el patrullaje son servicios públicos destinados a garantizar que las ciudadanas y los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos y libertades.

b) Se recomienda a los ministros del Interior, y de Economía y Finanzas:

- I. Con el fin de suplir la inequidad existente, diseñar e implementar un mecanismo de transferencia de recursos a los municipios con mayores problemas de seguridad en Lima, de manera que puedan fortalecer sus servicios de vigilancia y patrullaje municipal.³⁶

4. La cooperación de la Policía con los municipios

El artículo 197 de la Constitución Política dispone que los municipios brinden servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley. Esto significa que se requiere una norma de desarrollo constitucional para definir de qué manera se brinda esa cooperación. No obstante, hasta la fecha eso no ha ocurrido, por lo que en la práctica se produce de modo diferenciado. En efecto, la cooperación policial depende de los vínculos que establezcan los alcaldes con los comisarios y otras autoridades policiales en su distrito o provincia, y de la buena disposición que ellos tengan de cooperar.

La principal forma de cooperación consiste en la presencia de efectivos policiales en los centros de control y comunicaciones, así como en las unidades vehiculares de los

³⁶ Un avance importante ha sido la incorporación del financiamiento de proyectos de inversión pública en seguridad ciudadana en el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), fondo concursable que tiene como beneficiarios a los municipios y a los gobiernos regionales de todo el país.

serenazgos. Paradójicamente, dicha presencia solo se hace efectiva si el municipio compra el servicio de un efectivo policial, nunca de manera gratuita.

El concepto de patrullaje integrado implica que se sumen los recursos de ambas instituciones para maximizar su eficacia alrededor de un único plan que coordinan el gerente de seguridad ciudadana y los jefes policiales. Esto no ocurre en la práctica por cuanto los comisarios —quienes son las autoridades policiales que tienen más contacto con el municipio— no disponen de los recursos vehiculares ni humanos para el patrullaje, que son controlados por el Escuadrón de Emergencia y otras unidades especializadas como el Escuadrón Verde, Los Halcones y los grupos Terna. Ello redundaría en contra de los esfuerzos por realizar un trabajo integrado, que sería la forma más eficaz de prevenir el delito.

Se hace necesario regular la cooperación de la Policía con los municipios, sea mediante una ley de alcance nacional, una ordenanza de alcance exclusivamente metropolitano —tal como lo contempla la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades³⁷— o un decreto supremo del sector Interior. En cualquier caso, la cooperación estará referida, cuando menos, a tres ámbitos (Costa, Briceño y Romero 2008): primero, la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política y la necesidad del mando único policial. Segundo, la adopción de un plan de patrullaje integrado en cada jurisdicción política. Tercero, la participación del alcalde o alcaldesa en la selección, evaluación y remoción del mando único policial en su jurisdicción.

Por estas razones:

- a) Se recomienda, tanto al Congreso de la República como al Concejo Metropolitano de Lima, regular la cooperación de la Policía con los municipios en lo que concierne a la adecuación de la jurisdicción policial a la jurisdicción política y el mando único policial, en los siguientes términos:
 - I. Que las jurisdicciones territoriales de las comisarías coincidan con las jurisdicciones políticas de sus municipios.³⁸

37 Los numerales 18 y 19 del artículo 157 de esta norma establecen que es atribución del Concejo Metropolitano regular la cooperación de la Policía con los municipios en la ciudad de Lima.

38 En los distritos donde exista una sola comisaría, su jurisdicción corresponderá a la del municipio; donde exista más de una comisaría, la suma de todas sus jurisdicciones corresponderá con la del municipio.

- II. Que Lima Metropolitana cuente con un único jefe policial responsable de todos los servicios: la prevención, la investigación criminal, y el mantenimiento y restablecimiento del orden público.
- III. Que cada jurisdicción distrital cuente con un único jefe policial. Esta autoridad tendrá a su cargo los servicios de prevención y de investigación criminal, y será responsable de dirigir, coordinar, supervisar y evaluar el trabajo de todas sus comisarías y unidades policiales, así como de representar a la institución ante el alcalde y las autoridades locales. El jefe policial deberá ser el comisario responsable de la comisaría más importante del distrito y dependerá del jefe policial de Lima, quien supervisará el cumplimiento de sus funciones.
- IV. Que tanto el jefe policial de Lima como el comisario distrital rindan regularmente cuentas de sus funciones a sus respectivos alcaldes y comités de seguridad ciudadana.
- V. Que el alcalde imparta directivas de cumplimiento obligatorio por intermedio del jefe policial de Lima o el comisario distrital, según corresponda. Incurren en responsabilidad funcional quienes incumplan injustificadamente estas directivas; también el alcalde que imparta directivas contrarias a la Constitución, las leyes y el respeto por los derechos humanos. En asuntos de orden público, las disposiciones del ministro del Interior y del director general de la Policía serán de aplicación preferente e inmediata frente a cualquier directiva de las autoridades municipales.
- VI. Que el jefe policial de Lima y el comisario distrital gocen de estabilidad en sus cargos durante dos años, prorrogables por dos años más.
- VII. Que los oficiales y suboficiales que prestan servicio en las comisarías cuenten con una estabilidad mínima de dos años en sus cargos. En caso de impostergable necesidad del servicio, la Policía Nacional podrá disponer el traslado temporal de los oficiales, suboficiales y especialistas que prestan servicio en las comisarías, previa comunicación al municipio correspondiente.
- VIII. Que el jefe policial de Lima y el comisario distrital sean retribuidos por sus respectivos municipios con un bono de desempeño funcional ascendente al sueldo completo que perciben de la Policía.³⁹

³⁹ El pago del bono de desempeño funcional será asumido por el municipio con los recursos que se recauden por arbitrios de seguridad ciudadana. Este pago no tiene carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable, y no está sujeto a cargas sociales ni constituye base de cálculo para el reajuste de cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

IX. Que el comisario distrital informe al alcalde la relación del personal policial que presta servicio en el distrito.

b) Se recomienda, tanto al Congreso de la República como al Concejo Metropolitano de Lima, regular la cooperación de la Policía con los municipios en lo que concierne a la adopción de planes de patrullaje integrados, en los siguientes términos:

- I. Que el patrullaje integrado sea conducido operativamente por el comisario distrital,⁴⁰ en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana del municipio, y previo planeamiento conjunto. Ambos rendirán cuentas de este, por lo menos mensualmente, al alcalde y al Comité Distrital de Seguridad Ciudadana.⁴¹
- II. Que los policías se incorporen gratuitamente a los centros de control y comunicaciones de los serenazgos, y garanticen su presencia en estos durante las 24 horas del día.
- III. Que los policías se incorporen gratuitamente en todos los vehículos de los serenazgos, y garanticen su presencia en los distintos turnos.
- IV. Que se integren los sistemas de comunicación y de información delictiva policial y municipal.
- V. Que se establezca un sistema estándar de denuncias que compartan ambas instituciones.
- VI. Que el comisario distrital y el gerente de seguridad ciudadana, así como sus respectivos equipos, se reúnan semanalmente para analizar la evolución de la incidencia delictiva, evaluar el desempeño institucional y planificar el despliegue de sus acciones futuras.
- VII. Que se organice y capacite conjuntamente a las juntas vecinales.
- VIII. Que en los momentos en que sea necesario descongestionar el tránsito vehicular y peatonal, los serenos apoyen al personal policial en el control correspondiente.
- IX. Que los municipios puedan efectuar donaciones o ceder en uso bienes, infraestructura y tecnologías a favor de las comisarías y otras unidades policiales de su jurisdicción para fortalecer los servicios de prevención y

40 Entrevista al general PNP (r) Enrique Yépez Dávalos, artífice del SINASEC y ex secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), realizada el 8 de junio del 2015.

41 El alcalde, por su parte, está facultado a verificar, en cualquier momento y por iniciativa propia, el cumplimiento del plan de patrullaje integrado.

de investigación criminal; se exceptúan las armas de fuego, las municiones y armas químicas o eléctricas, así como su mantenimiento.⁴²

- c) Se recomienda, tanto al Congreso de la República como al Concejo Metropolitano de Lima, regular la cooperación de la Policía con los municipios en lo que concierne a la participación del alcalde o alcaldesa en la selección, evaluación y remoción del mando único policial en su jurisdicción, en los siguientes términos:
- I. Que el jefe policial de Lima sea seleccionado por un jurado integrado por el ministro del Interior o su representante, el director general de la Policía y el alcalde metropolitano, sobre la base de una terna propuesta por el segundo.
 - II. Que el comisario distrital sea seleccionado por un jurado integrado por el director general de la Policía, el jefe policial de Lima y el alcalde de su jurisdicción, sobre la base de una terna propuesta por el segundo.
 - III. Que para el ascenso del jefe policial de Lima y del comisario distrital se considere la opinión del respectivo alcalde sobre su desempeño profesional.⁴³ El comando de la Policía podrá solicitar, cuando lo considere conveniente, la opinión del alcalde respecto al desempeño de la autoridad policial.
 - IV. Que la opinión del alcalde respecto al desempeño profesional de los oficiales de las comisarías de su distrito también sea considerada para sus ascensos.⁴⁴
 - V. Que la opinión del alcalde sobre el desempeño profesional del jefe policial de Lima, del comisario distrital y de los oficiales de las comisarías, según corresponda, considere, cuando menos, los siguientes aspectos:
 - La diligencia para cumplir los planes y acuerdos adoptados por el Comité de Seguridad Ciudadana, así como las disposiciones que imparta el alcalde para su implementación.
 - La diligencia para cumplir los planes de patrullaje integrados que adopten la Policía y el serenazgo.

42 En caso de que se compruebe que la Policía desvió la finalidad o la jurisdicción de los bienes, la infraestructura y la tecnología materia de donación o cesión en uso, estos revertirán al municipio correspondiente en un plazo no mayor de siete días, salvo que hayan sido utilizados para el cumplimiento de planes interdistritales y con aprobación expresa del alcalde de su jurisdicción.

43 Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de dos puntos en el subfactor «Experiencia para el servicio» del factor «Valor potencial para el servicio policial».

44 Esta opinión se formulará anualmente y, en caso de ser favorable, puede otorgar hasta un máximo de un punto en el subfactor «Experiencia para el servicio» del factor «Valor potencial para el servicio policial».

- La diligencia para cumplir las directivas del alcalde.
 - Los logros en reducir la victimización y la percepción de inseguridad, así como en mejorar la aprobación ciudadana de la Policía.
 - Los logros en la organización vecinal para la seguridad ciudadana.
- VI. Que en caso de manifiesta falta de diligencia en el cumplimiento de los planes y acuerdos adoptados por el Comité de Seguridad Ciudadana, de los planes integrados que adopten la Policía y el serenazgo, así como de las directivas del alcalde, él podrá solicitar al director general de la Policía la remoción del jefe policial de Lima o del comisario distrital, según corresponda.⁴⁵

- d) Se recomienda a los ministros del Interior, y de Economía y Finanzas, acabar con el régimen laboral de 24 x 24 y restablecer la exclusividad del servicio policial. Al permitir a los policías vender sus servicios a particulares en sus días de franco o vacaciones, el régimen laboral vigente ha privatizado el servicio policial y destruido su naturaleza eminentemente pública y gratuita. Es más, este régimen impide que la Policía organice sus servicios profesionalmente las 24 horas del día, pues la principal preocupación del personal es brindar sus servicios a particulares.⁴⁶
- e) Se recomienda al ministro del Interior revisar y superar la actual inequidad en el despliegue de los efectivos policiales en la ciudad, que perjudica a los distritos populares y emergentes. El nuevo despliegue se debería hacer en función de la densidad poblacional del distrito, su incidencia delictiva, sus características socioeconómicas y, de ser el caso, el número de serenos con que cuenta.

5. La prevención social

En Lima Metropolitana carecemos de una política de prevención social de la violencia y el delito. Existen esfuerzos importantes, pero aislados, para atacar los factores de

45 La solicitud de remoción será resuelta, en un plazo no mayor de 30 días, por el director general de la Policía. Para ello, esta autoridad deberá solicitar un informe al director nacional de Operaciones Policiales si el oficial cuestionado es el jefe policial de Lima; o a este último, si el cuestionado es el comisario distrital.

46 Lo que ha dificultado la adopción de esta medida ha sido el hecho de que durante el periodo 2012-2016, el gobierno nacional decidió incrementar significativamente el sueldo de los policías, y en algunos casos llegó a duplicarlo. El gobierno cometió el error de no acompañar esta medida, ciertamente positiva, con la eliminación gradual del 24 x 24. Los policías, así, duplicarán su sueldo del Estado sin dejar de trabajar para particulares. Es previsible que a partir del 2016, para recuperar la exclusividad del servicio policial, el gobierno nacional tenga que destinar nuevos recursos para comprarles a los policías su franco.

riesgo social asociados a la actividad delictiva. Una parte del problema se relaciona con la falta de estudios que establezcan, sobre la base de evidencia empírica, cuáles son los factores de riesgo que deben ser abordados prioritariamente. A la luz del último estudio de Ciudad Nuestra, ya comentado (Costa y Romero 2014), existen tres factores de riesgo sobre los que es preciso actuar: la deserción escolar, la violencia en el hogar y la violencia en el barrio. No obstante, también es necesario contar con una política metropolitana de prevención del consumo problemático de alcohol y de drogas ilegales, así como del control de las armas de fuego.

Por tal razón:

- a) Se recomienda al Comité Metropolitano de Seguridad Ciudadana:
 - I. Levantar un mapa de todos los programas y proyectos de prevención social de la violencia y el delito en la capital, sean públicos o privados, que incluyan asuntos referidos a la deserción escolar, la violencia familiar y de género, y la violencia en los barrios con énfasis en las pandillas.
 - II. Diseñar una política de prevención social sobre la base de las siguientes herramientas: el mapa de programas y proyectos existentes, la línea de base que ofrece para Lima la Primera Encuesta Nacional a Privados de Libertad (Sentenciados) en el Perú 2013 (Costa y Romero 2014) y las recomendaciones que siguen a continuación.

5.1 Frente a la deserción escolar

- a) Se recomienda al ministro de Educación y al alcalde metropolitano de Lima que adopten las medidas necesarias para seguir reduciendo la deserción escolar. Por lo menos deben contemplarse las siguientes medidas:
 - I. Continuar ampliando la oferta educativa para garantizar que todos los jóvenes que quieran concluir sus estudios lo puedan hacer.
 - II. Recuperar la jornada completa de estudios.
 - III. Hacer más atractiva para los jóvenes la oferta educativa. Con el fin de recoger sus opiniones sobre la oferta existente, se recomienda aplicar entre los alumnos una encuesta de satisfacción.
 - IV. Lograr que las escuelas presten atención temprana a las necesidades de aprendizaje de los jóvenes, y que desarrollen programas de refuerzo

escolar e, incluso, programas de aceleramiento. Además, las escuelas deben contar con equipos especializados para atender a niños, niñas y adolescentes con dificultades y en situación de riesgo.

- V. Promover que las escuelas brinden capacitación técnico-productiva durante el nivel secundario en especialidades demandadas por el mercado laboral.⁴⁷
- VI. Fortalecer la educación no escolarizada y la básica alternativa, para que los jóvenes que abandonaron la escuela puedan concluir sus estudios.⁴⁸
- VII. Mantener abiertos el mayor tiempo posible los locales escolares, con el fin de que tanto los alumnos como los jóvenes en general de las comunidades circundantes aprovechen estos espacios para realizar actividades deportivas, culturales y de recreación estructurada. Para ello, las escuelas deben contar con personal especializado que acompañe a los jóvenes, y que organice y supervise el uso de su tiempo libre.⁴⁹
- VIII. Implementar en las escuelas las prácticas restaurativas, con el fin de reducir la mala conducta y la violencia de los alumnos, así como las medidas de suspensión y expulsión que las acompañan.⁵⁰
- IX. Promover la implementación de equipos interdisciplinarios de pedagogos, psicólogos y trabajadores sociales que atiendan de forma efectiva los casos de violencia escolar. Asimismo, utilizar el Sistema Especializado de Atención de Casos sobre Violencia Escolar (SÍSEVE).⁵¹

47 Presentación en PowerPoint *Desempleo y subempleo juvenil. Propuestas*, por Pablo Lavado, miembro del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Lima, 2015. Otras propuestas interesantes de este autor son la adopción de la planilla electrónica, siguiendo la experiencia colombiana, y de estímulos tributarios para que las empresas capaciten laboralmente a los jóvenes.

48 Un referente muy importante al respecto es el programa educativo no escolarizado Martin Luther King, en el distrito de El Agustino, Lima, iniciativa del sacerdote jesuita José Ignacio Mantecón, Padre Chiqui. Véase Mantecón (2009).

49 Una de las experiencias internacionales más relevantes es Abriendo Espacios, una iniciativa desarrollada por la UNESCO en el Brasil, a partir del 2000, sobre todo en localidades con alta incidencia de violencia juvenil.

50 Entrevista a Jean Schmitz, director del Instituto Latinoamericano de Prácticas Restaurativas, realizada el 6 de abril del 2015. Sobre el impacto escolar de estas prácticas restaurativas, puede verse International Institute for Restorative Practices (2009).

51 Entrevista a Patricia Magallanes Herrera, especialista en justicia juvenil restaurativa y exintegrante del programa Devuélvele a tu Ciudad de la Municipalidad Metropolitana de Lima, realizada el 7 de abril del 2015. Estas intervenciones forman parte de la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar 2013-2016, denominada Paz Escolar, desarrollada por el Ministerio de Educación con la ayuda de múltiples instituciones públicas y privadas.

5.2 Frente a la violencia hacia la mujer

a) Se recomienda al Congreso de la República:

- I. Discutir y aprobar el proyecto de ley integral contra la violencia hacia la mujer, que representa un avance normativo por cuanto tipifica como delito tanto la violencia de género como la violencia familiar. El proyecto ha sido extensamente discutido y cuenta con la opinión favorable de todos los sectores públicos involucrados en estos asuntos.

b) Se recomienda a la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables que en el nuevo Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2016-2022 se contemplen las siguientes medidas:

- I. Fortalecer los Centros de Emergencia Mujer (CEM) existentes en 22 de los 43 distritos de Lima, para que se conviertan en la herramienta fundamental de las políticas de prevención y atención de la violencia hacia la mujer, en estrecha coordinación con los municipios distritales.⁵²
- II. Crear, en coordinación con los municipios distritales, CEM en los 21 distritos en los que estos aún no existen.⁵³ A los municipios les corresponde proveer la infraestructura y cubrir los gastos de mantenimiento, mientras que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables provee el personal especializado, y ofrece la asesoría técnica y supervisión requeridas.⁵⁴
- III. Impulsar que los CEM, en coordinación con los municipios distritales, fortalezcan las redes de mujeres que ayudan a otras mujeres a salir de la violencia. También deben impulsar la formación de líderes varones que prevengan la violencia de género.

52 Susana Chávez, directora del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX), opina que los CEM también deberían atender otras formas de violencia basadas en el género, como la que sufren algunos hombres y mujeres debido a su orientación sexual e identidad de género, y la vulneración sexual hacia los y las adolescentes, entre otros. Entrevista realizada el 7 de abril del 2015.

53 Los distritos de Lima que aún no cuentan con CEM son Ancón, Barranco, Breña, Chaclacayo, Chorrillos, Jesús María, La Victoria, Lince, Lurín, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, San Borja, San Miguel, San Isidro y Santa Anita, y los balnearios del sur —Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo y Santa María del Mar—. En el ámbito nacional existen un total de 226 CEM.

54 Entrevista a Betty Olano Cieza, directora de la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, realizada el 25 de marzo del 2015.

- IV. Promover que los CEM, en coordinación con todas las instancias posibles, contribuyan no solo a prevenir y castigar los hechos de violencia hacia la mujer, sino a empoderar a las mujeres tanto socioeconómica como culturalmente.⁵⁵
- V. Aprobar un plan para darles escala metropolitana, en coordinación con los municipios, a los centros de reeducación de agresores que actualmente existen en los distritos de Breña y Carmen de la Legua, Callao.
- VI. Fortalecer la red de Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente (DEMUNA) para proteger a los integrantes de este grupo etario que sufren violencia familiar.

c) Se recomienda al ministro de Educación:

- I. Restablecer la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa, suprimida por el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación —aprobado mediante Decreto Supremo 001-2015-MINEDU— como responsable, entre otras tareas, de definir la política educativa en el ámbito de la prevención de la violencia familiar y de género,⁵⁶ así como de constituir la contraparte del sector con las otras instituciones involucradas en el Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer.
- II. Una vez restablecida la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa, diseñar una estrategia nacional para la formación de los docentes en la prevención de la violencia familiar y de género, que incluya códigos de respeto entre los estudiantes, educación sexual⁵⁷ y autoestima, entre otros. La metodología de formación podría beneficiarse del Programa de Formación de Promotores Docentes contra la Violencia Familiar y de Género, desarrollado —con buenos resultados, aunque con alcance

⁵⁵ Entrevista a Susana Chávez, directora de PROMSEX, realizada el 7 de abril del 2015.

⁵⁶ Diversos especialistas opinan que limitar el abordaje de este tema a dos horas semanales de tutoría sería un avance con relación a la situación actual, pero igual resultaría insuficiente, porque lo que se requiere son intervenciones más continuas y transversales. Entrevista a Susana Chávez, directora de PROMSEX, realizada el 7 de abril del 2015.

⁵⁷ Las adolescentes víctimas de violación sexual suelen ser objeto de abusos a partir de los 10, 11 o 12 años de edad, los que van escalando en intensidad con el tiempo. Una adecuada política de prevención de la violencia sexual y de género demanda, por lo tanto, intervenciones muy tempranas en las escuelas (Mujica 2015).

limitado— por el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.⁵⁸

- III. Diseñar, desde la restablecida Dirección de Tutoría y Orientación Educativa, una estrategia nacional para la formación de los estudiantes de educación primaria y secundaria en educación sexual integral, que abarca los temas de sexualidad; género; prevención de la violencia, el acoso y el abuso sexual; embarazo; trata de personas, entre otros.⁵⁹

d) Se recomienda al ministro del Interior:

- I. Asegurar que en cada distrito exista, por lo menos en la comisaría principal, un módulo de atención a la mujer víctima de violencia familiar y sexual, con ambientes privados y personal capacitado para su atención.

e) Se recomienda al ministro de Salud:

- I. Asegurar que los profesionales de los establecimientos de salud de la capital estén debidamente capacitados para identificar tempranamente a las mujeres víctimas de violencia y ofrecerles una atención de calidad —consistente en cuidados prácticos y respuestas a sus necesidades físicas y emocionales—, y que cuenten con las condiciones para derivarlas a los servicios pertinentes.⁶⁰

f) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima:

- I. Reactivar el programa Oye, Varón, que brindaba tratamiento psicoeducativo a los agresores y que fue establecido en la Municipalidad Metropolitana con la asesoría de la UPCH.

58 Hasta el 2014, 8000 profesores fueron voluntariamente formados por este programa, con muy buenos resultados, en cursos de cinco meses de duración, uno de los cuales se realizaba en aula. Entrevista a Miguel Ramos Padilla, catedrático de la Facultad de Salud Pública y Administración de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) y ex director general contra la violencia de género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, realizada el 25 de marzo del 2015.

59 Entrevista a Marco Mallqui Luzquiños, especialista de la Dirección Regional de Lima Metropolitana del Ministerio de Educación, realizada el 7 de abril del 2015.

60 Entrevista a Miguel Ramos Padilla, catedrático de la Facultad de Salud Pública y Administración de la UPCH y ex director general contra la violencia de género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, realizada el 25 de marzo del 2015.

- g) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima y a los alcaldes distritales:
- I. Establecer hogares de refugio temporal, en coordinación y con la asistencia técnica del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en los distritos que presentan una mayor incidencia de violencia hacia la mujer.⁶¹ A los municipios les corresponde solventar todos los gastos que demande el funcionamiento de estos hogares, desde la infraestructura y los recursos humanos hasta el mantenimiento, mientras que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ofrece la asesoría técnica necesaria.⁶²
 - II. Considerar la prevención y la persecución de la trata de personas, así como la atención a sus víctimas, como un componente central de las políticas municipales de seguridad ciudadana. Con ese fin deberían contar con responsables para abordar las tareas, sobre todo preventivas y de fiscalización, que les corresponden a los municipios en el marco del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 y la Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación.⁶³

5.3 Frente a la violencia en los barrios

- a) Se recomienda al presidente del INPE:
- I. Producir regularmente un mapa de exposición criminógena en la ciudad de Lima, que identifique no solo los distritos, sino también los barrios donde residían las personas privadas de libertad en el momento en que fueron detenidas por la ocurrencia de un delito.⁶⁴ Sería conveniente que

61 En Lima existen 8 hogares de refugio temporal: 4 en San Juan de Lurigancho y los otros 4 en Ate, el Cercado, El Agustino y Puente Piedra. En el ámbito nacional existen 47 hogares.

62 Entrevista a Betty Olano Cieza, directora de la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, realizada el 25 de marzo del 2015.

63 Entrevista a Ricardo Valdés Cavassa, director de Capital Humano y Social, y exviceministro del Interior, realizada el 10 de junio del 2015. Según Valdés, los municipios pueden jugar un rol especialmente importante en prevenir la trata de personas mediante la fiscalización, entre otros, del servicio de transporte terrestre interprovincial, las agencias de empleo, y los hoteles, hostales, prostíbulos y centros nocturnos.

64 El INPE ya produce los mapas con información sobre los distritos de Lima y Callao donde residían las personas privadas de libertad en el momento de ser detenidas. Se requiere, ahora, construir un mapa de los barrios.

esos mapas sean publicados en la página web y compartidos con los municipios de Lima.⁶⁵

b) Se recomienda al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) que, sobre la base de los mapas de exposición criminógena elaborados por el INPE para la capital, realice las siguientes acciones:

- I. Diseñar un programa integral de intervención en barrios con alta exposición criminógena en Lima Metropolitana, que contemple componentes de recuperación de la autoridad, renovación y recuperación urbana, y prevención social y situacional, incluyendo el incremento de efectivos policiales y serenos en tareas de vigilancia y patrullaje comunitario. El programa deberá involucrar, además de los municipios, a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento; del Interior; de Educación; de Cultura; de Salud; de Trabajo y Promoción del Empleo; de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; de Desarrollo e Inclusión Social; y de Justicia y Derechos Humanos. También a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA); a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC); y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
- II. Crear un fondo concursable para financiar proyectos municipales de renovación y recuperación urbana en barrios con alta exposición criminógena; es decir, aquellos de donde proviene el mayor número de personas privadas de libertad. Los proyectos permitirán contribuir al mejoramiento de los barrios, a su destugurización, a la renovación de la infraestructura urbana y a su iluminación, entre otros.⁶⁶

65 Es preciso evitar que un esfuerzo de esta naturaleza contribuya a la estigmatización y segregación urbana y social, y que las intervenciones adquieran un carácter principalmente represivo. Identificar los barrios violentos está muy bien, siempre y cuando las intervenciones que se diseñen sean las adecuadas y permitan superar la marginación y la exclusión social de las comunidades afectadas. Entrevista a Óscar Vásquez Bermejo, especialista en justicia juvenil restaurativa e integrante de Tierra de hombres-Lausanne, realizada el 7 de abril del 2015.

66 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cuenta en la actualidad con un programa de mejoramiento integral de barrios, que construye pistas y veredas, mercadillos y pequeños polideportivos, entre otros. El costo de cada proyecto puede llegar a 5 millones de nuevos soles como máximo. Anualmente se realizan alrededor de 350 de estos proyectos. El tipo de intervención que se propone requeriría crear un fondo ad hoc, que complemente el existente, por cuanto implicaría proyectos más complejos de renovación y recuperación urbana. La experiencia adquirida por el actual programa, sin duda, facilitaría esta tarea. Entrevista a Eduardo Zevallos Marroquín, director del programa Mejoramiento Integral de Barrios del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, realizada el 26 de marzo del 2015.

- III. Incorporar en los presupuestos de cada sector concernido las partidas necesarias para comenzar a implementar el programa integral a más tardar en enero del 2016.
- IV. Establecer la lista de los barrios que deberán ser atendidos hasta el 2018 mediante el programa integral de intervención en barrios con alta exposición criminógena.

5.4 Frente a las drogas ilegales y el consumo problemático de alcohol

a) Se recomienda al Congreso de la República:

- I. Crear los tribunales de drogas que permitan que los consumidores problemáticos de drogas que cometieron delitos no graves sean sometidos, con supervisión judicial, a un tratamiento para superar su adicción, en lugar de ser privados de libertad.⁶⁷

b) Se recomienda al presidente ejecutivo de DEVIDA:

- I. Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Salud y los municipios de la capital, programas distritales de prevención del consumo de alcohol y de drogas ilegales, y garantizar su financiamiento.⁶⁸

c) Se recomienda al presidente del INPE y al presidente ejecutivo de DEVIDA:

- I. Que el INPE diseñe un plan para llevar a escala metropolitana las intervenciones dirigidas a personas privadas de libertad que padecen consumo problemático de alcohol y drogas ilegales; estas intervenciones se realizan actualmente en algunos establecimientos penitenciarios de la capital. DEVIDA debe comprometerse a financiarlas, como lo ha venido haciendo hasta ahora.

67 Véase al respecto Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA) (2010: 75-76).

68 Según Ricardo Soberón Garrido, director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos, y ex presidente ejecutivo de DEVIDA, para hacer realidad el involucramiento de los municipios en la prevención del consumo problemático de alcohol y drogas ilegales es necesario que el gobierno nacional financie esos programas por intermedio de DEVIDA; cuando este financiamiento existe, los gobiernos locales pueden cumplir un rol importante. Entrevista realizada el 9 de abril del 2015.

- d) Se recomienda al presidente del Poder Judicial y al presidente ejecutivo de DEVIDA:
 - I. Que la Gerencia de Centros Juveniles diseñe un plan para brindar tratamiento a los adolescentes infractores de la ley penal con consumo problemático de alcohol y drogas ilegales internados en los centros juveniles de varones y de mujeres en la capital. Este tratamiento también debería ofrecerse en el Servicio de Orientación al Adolescente (SOA).
- e) Se recomienda a los presidentes del Poder Judicial y del INPE:
 - I. Adoptar las medidas de seguridad necesarias para impedir el consumo de alcohol y de drogas ilegales en los centros juveniles y en los establecimientos penitenciarios de la capital, respectivamente.
- f) Se recomienda al ministro de Salud:
 - I. Ampliar la oferta existente para el tratamiento de la drogadicción mediante el establecimiento de un centro para atención residencial y otro de recuperación ambulatoria en cada una de las grandes zonas de Lima Metropolitana.⁶⁹
 - II. Garantizar la existencia de un eficiente sistema de fiscalización de las comunidades terapéuticas, capaz de asegurar que cumplan los estándares mínimos establecidos por la normativa vigente.⁷⁰

6. La prevención comunitaria

La prevención comunitaria tiene por objeto modificar, mediante el fomento de iniciativas vecinales, las condiciones que influyen en la delincuencia en los

69 Entrevista a Jean Schmitz, director del Instituto Latinoamericano de Prácticas Restaurativas, realizada el 6 de abril del 2015.

70 Entrevista a Carmen Masías Claux, directora del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) y ex presidenta ejecutiva de DEVIDA, realizada el 6 de abril del 2015.

barrios. Persigue, pues, fortalecer los mecanismos de cohesión y control social por intermedio de la organización vecinal, a efectos de contrarrestar la anomia y la indiferencia, que son el caldo de cultivo de las conductas infractoras (Costa y Romero, editores, 2009: 17-ss).

La Policía es la institución de seguridad que más ha desarrollado el trabajo comunitario, desde que en 1997 creó la Dirección de Participación Ciudadana. Es suyo el mérito de haber descubierto la extraordinaria fuerza de la organización vecinal para la seguridad ciudadana. Múltiples experiencias en Lima Metropolitana y en el interior del país dan cuenta de cómo es posible alcanzar razonables niveles de seguridad en condiciones adversas y con muy escasos recursos, a condición de que la Policía se ponga al servicio de los ciudadanos y trabaje con ellos. A pesar de sus precariedades, la Policía tiene, quizá, su principal fortaleza en su capacidad de organizar a los vecinos. Pero desafortunadamente, la institución se niega a reconocerlo, no destina suficientes recursos humanos ni le brinda el apoyo material necesario a esta tarea, y no ha logrado hacer de esta una línea institucional sólida y sostenida. Puede y debe hacerlo porque cuenta con efectivos capaces, así como con una buena metodología de trabajo, puesta a prueba durante casi dos décadas. Más importante aún, cuenta con una ciudadanía caracterizada por una larga tradición de esfuerzo voluntario y colectivo, dispuesta a ponerla al servicio de la seguridad (Costa, Romero y Moscoso 2010: 14).

Para hacer sostenible la prevención comunitaria se requiere involucrar a las instituciones públicas responsables de la política social, incluidos los municipios. Con frecuencia los programas comunitarios fracasan porque la Policía se compromete a asumir tareas para las que carece de recursos, pues estas les competen a otros actores públicos.

Por tal razón:

- a) Se recomienda al ministro del Interior:
 - I. Evaluar la situación de las OPC de las comisarías de Lima Metropolitana, así como la de las juntas vecinales y todas las otras instancias de participación

vecinal para la seguridad ciudadana. Cuando se cuente con un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de estas, se podrá diseñar un programa para su fortalecimiento.⁷¹

- II. Promover el intercambio de experiencias entre los comisarios de Lima Metropolitana, los integrantes de las OPC de las comisarías y los alcaldes, a efectos de difundir las mejores prácticas, así como de involucrar a los municipios en el trabajo comunitario.⁷²

b) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima y a los alcaldes distritales:

- I. Apoyar el equipamiento de las juntas vecinales, para asegurar su rápida y fluida comunicación con las comisarías y los serenazgos, desarrollando, así, un efectivo sistema de alerta vecinal. Especial atención se deberá otorgar a la provisión de radios o celulares, así como de alarmas comunales, pitos, linternas y chalecos.
- II. Crear un sistema de alerta temprana complementario al vecinal, integrado por los vigilantes privados,⁷³ los taxistas y mototaxistas, los comerciantes, la comunidad educativa y los trabajadores municipales, con el propósito de colaborar con la Policía y los serenazgos.
- III. Crear registros municipales de todos los vigilantes informales, previa verificación de sus antecedentes; además, es necesario capacitarlos y otorgarles carnés.⁷⁴

71 Entrevista a Nancy Mejía Huisa, investigadora del Área de Seguridad Ciudadana del IDL, realizada el 10 de junio del 2015.

72 Entrevista a Nancy Mejía Huisa, investigadora del Área de Seguridad Ciudadana del IDL, realizada el 10 de junio del 2015.

73 El aporte de los vigilantes privados a la seguridad ciudadana es múltiple. Primero, brindan seguridad a los privados. Segundo, comunican de inmediato los hechos delictivos que lleguen a su conocimiento. En la actualidad, esto se hace telefónicamente; lo recomendable sería contar con un sistema radial interconectado. Tercero, proveen la información de las cámaras de videovigilancia que están bajo su responsabilidad, con el objeto de que sirva como prueba ante la justicia acerca de la comisión de un delito, como lo establece la Ley 30120, Ley de Apoyo a la Seguridad Ciudadana con Cámaras de Videovigilancia Públicas y Privadas. Cuarto, integran sus sistemas de radiocomunicación y de videovigilancia con los de la Policía y de los serenazgos; de este modo constituyen, junto con ellos, la base del Centro Nacional de Videovigilancia, Radiocomunicación y Telecomunicaciones para la Seguridad Ciudadana, creado por el Decreto Legislativo 1135, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior. Entrevista a Javier Calvo Pérez Badiola, guardián de la Cultura Liderman, realizada el 11 de junio del 2015.

74 Entrevista a Javier Calvo Pérez Badiola, guardián de la Cultura Liderman, realizada el 11 de junio del 2015.

7. El control de las armas de fuego⁷⁵

Las armas facilitan la realización de los delitos y contribuyen a que estos sean más violentos. Por eso es fundamental que la política de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana, además de fortalecer la lucha contra la tenencia y el tráfico ilegal de armas de fuego, contemple una estrategia para el mejor control de estas, mediante una adecuada y eficaz regulación sobre su comercio y uso legal.

Por tal razón:

a) Se recomienda al Congreso de la República:

- I. Modificar la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 30299, Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Productos Pirotécnicos de Uso Civil, a efectos de que sus artículos 6, 7 y 22.6 entren en vigencia de inmediato, sin esperar la reglamentación de la ley, que tomará varios meses. El artículo 6 establece el deber de todas las entidades del Estado —especialmente el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía, las Fuerzas Armadas y el INPE— de brindar información a la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) en los asuntos de su competencia; el artículo 7 precisa las condiciones para la obtención y renovación de licencias y autorizaciones en el marco de la ley; y el artículo 22.6 faculta a la SUCAMEC a denegar, cancelar o suspender tanto las licencias de uso de armas de fuego como las autorizaciones para la comercialización de armas, municiones y artículos conexos.
- II. Aprobar el Tratado sobre el Comercio de Armas de las Naciones Unidas, adoptado en Nueva York el 27 de marzo del 2013.

b) Se recomienda al ministro del Interior y al superintendente de la SUCAMEC:

- I. Asegurar que el Reglamento de la Ley 30299 se apruebe lo más pronto posible, previa discusión en la comisión multisectorial constituida para

⁷⁵ Entrevista a Víctor Manuel Quinteros Marquina, gerente de Políticas de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), realizada el 26 de marzo del 2015.

esos efectos mediante Resolución Suprema 025-2015-PCM, modificada mediante Resolución Suprema 076-2015-PCM.

- II. Implementar, en el plazo más breve posible, el Registro Nacional de Gestión de Información (RENAGI) de la SUCAMEC, creado por el artículo 10 de la Ley 30299, para registrar las armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil.
- III. Garantizar que la Policía y la SUCAMEC adopten las medidas necesarias para evitar que las armas del personal que integra las empresas de seguridad privada se pierdan y, eventualmente, pasen a manos de la delincuencia.

c) Se recomienda al ministro del Interior:

- I. Consolidar la implementación del Sistema Automatizado de Identificación Balística (IBIS) en la capital y ampliar su capacidad para que incorpore las municiones de las armas civiles registradas en la SUCAMEC y, posteriormente, aquellas con que cuentan los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía para su uso particular.
- II. Adoptar las medidas necesarias para incrementar la incautación policial de armas de fuego que están en manos de los delincuentes y asegurar que todas estas sean registradas y remitidas a la SUCAMEC para su almacenamiento.
- III. Adoptar las medidas necesarias para evitar que las armas de reglamento de los efectivos policiales se pierdan o alquilen y, eventualmente, pasen a manos de la delincuencia.
- IV. Prohibir que el personal policial haga disparos al aire, por cuanto está demostrado que las balas perdidas siguen causando víctimas mortales en la capital.⁷⁶

d) Se recomienda a los ministros del Interior y de Defensa:

- I. Crear, en el plazo más breve posible, las condiciones tecnológicas para que las Fuerzas Armadas y la Policía permitan que la SUCAMEC, mediante el RENAGI, acceda a la información de armas de uso particular de su personal, tal como lo dispone el artículo 10.3 de la Ley 30299.

⁷⁶ Al respecto, véase Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) (2014).

8. La persecución penal

Si fracasan la prevención situacional⁷⁷ y social,⁷⁸ es preciso contar con un buen sistema de justicia penal capaz de identificar al delincuente, juzgarlo y sancionarlo adecuadamente. Para ello se requiere contar con policías, fiscales y jueces íntegros y eficaces. En Lima, la prevención deja mucho que desear, al igual que la justicia penal. Por eso la impunidad es muy elevada y constituye quizá la más importante explicación de las altas tasas de victimización.

77 Según CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2014: 131-132), la prevención situacional consiste primordialmente en la vigilancia y el patrullaje del espacio público —con policías, serenos y cámaras de videovigilancia— para disuadir a quienes piensen cometer hechos delictivos. Pueden cumplir el mismo objetivo intervenciones sobre el entorno urbano tales como la iluminación, el diseño arquitectónico y, en general, el orden y el cuidado de los espacios públicos. También contribuye al mismo propósito la existencia de comunidades bien cohesionadas y organizadas, adecuadamente vinculadas a las instituciones de seguridad. Estudios recientes realizados en ciudades de Estados Unidos y el Reino Unido identificaron que la organización vecinal contribuyó a una reducción del 26,0% de la actividad criminal en las áreas de intervención con respecto al grupo de control. Finalmente, «la restricción de horarios para la venta de alcohol y el funcionamiento de locales nocturnos puede también ser una intervención efectiva para prevenir el crimen, especialmente en el entorno de bares y licorerías [...] Por un lado, el exceso de alcohol puede motivar conductas más delictivas y/o violentas. Por otro lado, el consumo de alcohol puede reducir la prudencia y la conciencia del entorno de potenciales víctimas». Una intervención para restringir la venta nocturna de alcohol en Bogotá, patrocinado por la CAF y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), redujo el consumo problemático de alcohol. Adicionalmente, se encontró que un incremento del 10% del consumo problemático de alcohol generaba un aumento del 13,0% tanto de muertes como de lesiones por accidentes de tránsito, y de casi el 15% de agresiones. Por otra parte, un estudio de Ciudad Nuestra sobre buenas prácticas (Costa, Romero y Moscoso 2011: 30-37) recoge la evaluación que el epidemiólogo Hernán Málaga realizó para la UPCH respecto a la implementación del Plan Zanahoria en el distrito limeño de La Victoria, entre el 2007 y el 2008. Esta evaluación demostró que en el primer año hubo una caída del 44,0% de los homicidios, del 38,0% de los suicidios y del 43,0% de las agresiones físicas. El plan consistió en la restricción horaria para la venta de licor en establecimientos comerciales, bodegas, discotecas, karaokes, restaurantes, pubs, peñas, salsódromos, telepódromos y salones de baile a partir de las 4:00 de la mañana los días jueves, viernes y sábado, y desde las 11:00 de la noche el resto de la semana.

78 Existen muchas intervenciones enfocadas en los individuos que reducen tanto su propensión como su exposición criminógena; es decir, que limitan la formación de delincuentes. Estos efectos no se logran instantáneamente, sino que son producto de un proceso que abarca distintas etapas de la vida. Las intervenciones para afectar la propensión criminógena parecen más rentables en la primera etapa de la vida —sobre todo en el período prenatal y en la infancia—, mientras que las que buscan reducir la exposición criminógena tienen efectos más importantes a partir de la adolescencia. Durante las primeras etapas de la vida son fundamentales una nutrición adecuada y la estimulación temprana de los niños, así como intervenciones enfocadas en los padres con el fin de promover estilos de crianza más asertivos y contenedores. Para el grupo etario comprendido entre los 6 y los 18 años, se recomiendan intervenciones dirigidas a disminuir la violencia doméstica; potenciar desde la escuela las habilidades cognitivas y no cognitivas; restringir el consumo de alcohol y drogas ilegales, y la entrada de adolescentes en pandillas; así como fomentar la interacción con pares que implique menos exposición criminógena. En la transición a la adultez, la última etapa de la vida en la que todavía se puede evitar el tránsito hacia una vida criminal, son determinantes los esfuerzos que contribuyen tanto a ofrecer a los jóvenes un empleo digno como a mejorar las condiciones penitenciarias, para evitar que las cárceles sigan cumpliendo el papel de escuelas del crimen. Véase CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (2014: 90-91).

Por ese motivo:

- a) Se recomienda al ministro del Interior y al fiscal de la Nación:
 - I. Fortalecer el sistema de divisiones de investigación criminal (DIVINCRI), a efectos de que cada uno de los 43 distritos de Lima Metropolitana⁷⁹ cuente, por lo menos, con una DIVINCRI a la que deberá estar adscrita una fiscalía penal con sede en el mismo distrito.⁸⁰ De esta manera, se terminaría de construir en Lima el componente local del sistema de investigación criminal —compuesto por estas DIVINCRI y por las pequeñas oficinas de investigación de faltas y delitos que existen en las comisarías—, cuyo ente rector a nivel nacional es la Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia.⁸¹ Corresponde al gobierno nacional asegurar la interconexión informática de todos los componentes de este sistema, tanto en Lima como a nivel nacional, así como de este con los centros de control y comunicaciones municipales.
 - II. Crear en la Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia una unidad para la investigación del crimen organizado, que constituya la contraparte de las Fiscalías Especializadas en Criminalidad Organizada.⁸² Tres herramientas son imprescindibles para el éxito de su trabajo: equipos de interceptación telefónica para llevar a cabo escuchas

79 En el Callao existen tres DIVINCRI, cuyo número parece suficiente, pero que deben ser repotenciadas. Entrevista al comandante PNP Guillermo Bonilla Arévalo, oficial de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, realizada el 6 de abril del 2015.

80 Lo ideal sería que las DIVINCRI y sus fiscalías penales adscritas compartan un mismo local, de modo que se facilite su labor conjunta. Para que puedan cumplir adecuadamente su trabajo, las DIVINCRI deberían contar con los siguientes recursos: a) instalaciones de calidad, pues en la actualidad muchas vienen funcionando en locales inadecuados; b) personal seleccionado y capacitado; c) equipos informáticos y tecnológicos de última generación, y medios de transporte propios de las actividades de inteligencia e investigación criminal; y d) presupuesto para implementar estas últimas actividades, pues sin recursos económicos no es posible llevar a cabo operaciones de inteligencia. Es preciso garantizar la sostenibilidad de las DIVINCRI para que puedan funcionar, así como ejercer sobre ellas un permanente control de calidad, vigilar el buen uso de sus recursos y sancionar las malas prácticas. Entrevista al comandante PNP Guillermo Bonilla Arévalo, oficial de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, realizada el 6 de abril del 2015.

81 En Lima existirían, así, tres instancias de investigación criminal: la primera, la que se desarrollaría en las comisarías, referida a las faltas y delitos menores; la segunda, la que realizarían las DIVINCRI distritales para delitos locales de mayor envergadura; y la tercera, la que desarrollarían la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) y la Dirección Ejecutiva Antidrogas en relación con los delitos complejos o criminalidad organizada. Como es obvio, el combate contra el crimen organizado requiere además el decidido apoyo de las direcciones de inteligencia del Ministerio del Interior y de la Policía.

82 Entrevista a Jorge Chávez Cotrina, fiscal superior coordinador de las Fiscalías Especializadas en Criminalidad Organizada, realizada el 8 de abril del 2015.

legales con los adecuados controles fiscales y judiciales;⁸³ un laboratorio de criminalística de primer nivel; y un sistema adecuado de protección de víctimas, testigos y colaboradores eficaces.⁸⁴

- III. Asegurar que las cuatro grandes zonas de Lima —Norte, Centro, Este y Sur— cuenten, cuando menos, con un laboratorio de criminalística debidamente equipado, que atienda las necesidades de las fiscalías, DIVINCRI distritales y comisarías dentro de su jurisdicción.
- IV. Otorgar prioridad a tres fenómenos especialmente preocupantes en Lima. Primero, las extorsiones.⁸⁵ Segundo, los homicidios, especialmente en la modalidad de sicariato, crecientemente asociada a las extorsiones. Tercero, los mercados de bienes robados, cuyo funcionamiento en la práctica es legal. Su existencia alienta el robo y el hurto de los bienes que ahí se revenden, como los celulares (Mujica 2007), las autopartes, los equipos informáticos y los artefactos eléctricos, entre otros, que constituyen, junto con el dinero, el móvil de la mayoría de los delitos que ocurren en la vía pública y en las viviendas. Estos tres fenómenos exigen una investigación estratégica que vaya más allá del caso por caso y que tenga por finalidad desarticular a las organizaciones criminales que los producen.⁸⁶

83 Desde hace muy poco tiempo, la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) cuenta con equipos de interceptación telefónica, pero no los utiliza. Estos equipos deberían destinarse a la Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía, que los utilizaría en su lucha contra el crimen organizado. En su defecto, el Gobierno peruano debería adquirir esos equipos, que, según diversas fuentes, no costarían más de 50 millones de nuevos soles.

84 El Ministerio Público cuenta con un sistema de esta naturaleza. Sin embargo, en la práctica carece de los medios para hacerlo funcionar adecuadamente, sobre todo en lo que se refiere a la protección personal de las víctimas, los testigos y los colaboradores eficaces.

85 Esta es una modalidad delictiva relativamente nueva en el Perú, que se inició en la ciudad de Trujillo hace menos de una década y que, luego, se extendió a otras ciudades de la costa norte, como Chiclayo, Piura, Chicla, Chicla, Chicla y Chicla, y llegó a Lima hace unos años. También está relacionada con la industria de la construcción civil y su rápido crecimiento. Se trata de un fenómeno delictivo particularmente preocupante porque suele estar asociado al control territorial por parte de grupos criminales. De acuerdo con el Barómetro de las Américas, en el 2012 el Perú era el cuarto país con mayor proporción de extorsiones dentro del total de delitos, después de México, El Salvador y Guatemala. En el 2014, el indicador utilizado varía —encuestados que fueron testigos u oyeron de incidentes de extorsión o chantaje en el vecindario— y la posición del Perú baja considerablemente, hasta ubicarse en la mitad de la tabla. Estos resultados parecen contradictorios, porque indicarían que las extorsiones, en lugar de aumentar, se han reducido, justamente en un momento en que todo apunta a que el fenómeno se está desbordando. Véase Carrión, Zárate y Zechmeister (2015: 23-24).

86 Al respecto, la experiencia del Grupo Especial de Inteligencia (GEIN) de la Dirección contra el Terrorismo (DIRCOTE) de la Policía en la desarticulación de las organizaciones terroristas es el modelo fundamental que se debe seguir. Es lo que, recientemente, ha venido haciendo la DIRINCRI con las Fiscalías Especializadas contra el Crimen Organizado, que han desarticulado a algunas grandes bandas vinculadas con la extorsión en la costa norte del país. Sin embargo, para implementar esta estrategia de manera más comprehensiva se requiere fortalecer las respectivas unidades de investigación y de inteligencia policial.

b) Se recomienda al presidente del Poder Judicial:

- I. Descentralizar la administración de justicia en Lima, a efectos de que cada distrito cuente, cuando menos, con un juzgado penal y uno de paz letrado, responsables de juzgar los delitos y las faltas cometidos en sus jurisdicciones, respectivamente.
- II. Asegurar, en coordinación con los ministros del Interior, y de Justicia y Derechos Humanos, que en cada comisaría principal de los distritos con mayor incidencia de faltas se establezcan juzgados de paz letrados con competencia penal, y se garantice la presencia de un defensor de oficio. Esto permitirá agilizar el procesamiento de las faltas.

c) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima y a los alcaldes distritales:

- I. Considerar la posibilidad de contar en cada distrito con una casa de la seguridad y la justicia, que integre los distintos servicios de seguridad ciudadana, en especial los de la Policía, de las fiscalías y de los juzgados con competencia penal, así como de los CEM.

9. La rehabilitación y reinserción social de los infractores

9.1 De los adultos que cometen delitos

Establecida la responsabilidad penal del autor del delito, corresponde al sistema penitenciario ejecutar la pena, sea con la privación de libertad o con alguna alternativa a ella, como la prestación de servicios a la comunidad.

Por tal razón:

a) Se recomienda al presidente del INPE:

- I. Adoptar las siguientes medidas para enfrentar la sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios de la capital, que no ha dejado de crecer durante los últimos años y que en el 2014 alcanzó el 85,0%.⁸⁷

⁸⁷ Reducir la sobrepoblación penal permitirá afirmar la autoridad, el orden y la disciplina en los establecimientos penitenciarios, clasificar y dividir adecuadamente a los internos, mejorar sus condiciones de vida y facilitar las labores de tratamiento mediante la educación y el trabajo.

- Ampliar la capacidad de albergue de los establecimientos penitenciarios para la población privada de libertad de Lima Metropolitana, siguiendo el modelo de penal escuela-taller.⁸⁸ Con ese fin deberán crearse dos nuevos penales en Lima Norte (Ancón 3)⁸⁹ y en Lima Este,⁹⁰ y ampliar el de Cañete para la población de Lima Sur.⁹¹ Quizá más urgente todavía es construir un segundo penal en el Callao.⁹²
- Iniciar, en el más breve plazo, el proceso de implementación progresiva de la vigilancia electrónica personal contemplada en la Ley 29499,⁹³ que se aplicará a los sentenciados que tengan impuesta una pena privativa de libertad no mayor de seis años y a los procesados cuando la imputación sea por un delito con una pena mayor de seis años.
- Coordinar con los municipios para que se conviertan en entidades receptoras de programas de ejecución de penas alternativas a la privación de libertad, como prestación de servicios a la comunidad, tal como lo establece la primera disposición final de la Ley 27935.⁹⁴

II. Llevar a escala metropolitana el programa Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades (CREO), dirigido a internos primarios de 18 a

88 Este modelo de establecimiento penitenciario busca lograr la reinserción social efectiva de las personas privadas de libertad mediante la aplicación de la consigna «Cero hacinamiento, cero corrupción y cero drogas». Las características del nuevo modelo son las siguientes: clasificación penitenciaria y no sobrepoblación, tratamiento prioritario a la población juvenil, primacía de la educación y el trabajo, y recuperación del principio de autoridad, que incluirá la reorganización del régimen de visitas, la limitación del circulante de dinero, la erradicación de prácticas de corrupción, y la instalación y mantenimiento de mecanismos de seguridad electrónica (Instituto Nacional Penitenciario 2012: 16-17).

89 El INPE ha proyectado albergar en este establecimiento penitenciario a mujeres privadas de libertad. Entrevista a Julio Magán Zevallos, presidente del INPE, realizada el 28 de mayo del 2015.

90 El INPE ha proyectado que este establecimiento penitenciario reemplace al antiguo penal para reos primarios varones de San Jorge, cuyo local fue vendido hace poco. Entrevista a Julio Magán Zevallos, presidente del INPE, realizada el 28 de mayo del 2015.

91 El INPE acaba de inaugurar un nuevo establecimiento penitenciario en Chincha con capacidad para 1500 nuevos internos, especialmente los que provienen de Lima Sur. También se hace necesario ampliar el establecimiento penitenciario de Cañete, que tiene una capacidad para 700 personas y alberga a un poco más de 2000. Entrevista a Julio Magán Zevallos, presidente del INPE, realizada el 28 de mayo del 2015.

92 El establecimiento penitenciario del Callao, conocido como Sarita Colonia, tiene una capacidad para 572 internos, pero en febrero del 2015 contaba con una población de 3229 personas, lo que lo convirtió en el segundo penal más sobrepoblado del país (Instituto Nacional Penitenciario 2015: 13).

93 Entrevista a César Azabache Caracciolo, abogado penalista, realizada el 6 de abril del 2015. La vigilancia electrónica personal es un mecanismo de control para monitorear, mediante grilletes, el tránsito de personas procesadas y condenadas dentro de un radio de acción que toma como referencia el domicilio de ellas. También se podrá aplicar a los condenados que obtengan los beneficios de semilibertad y de liberación condicional.

94 Una experiencia interesante es la del programa Devuélvele a tu Ciudad, que ejecuta la Municipalidad Metropolitana de Lima.

30 años de edad, que constituye un modelo de rehabilitación mediante el trabajo y la educación, la disciplina y el acompañamiento psicológico.⁹⁵

- III. Asegurar que, en el plazo más corto posible, se instalen bloqueadores de celulares en todos los establecimientos penitenciarios de la capital, con el objeto de interrumpir el flujo de comunicaciones entre los internos y el exterior, que con frecuencia tiene fines delictivos, especialmente extorsivos.
- IV. Constituir, con el apoyo de los municipios, programas de asistencia pospenitenciaria⁹⁶ que faciliten la reinserción en el mercado laboral de la persona liberada de un establecimiento penitenciario.
- V. Constituir, con el apoyo de los municipios, programas de acompañamiento a los vecinos de sus distritos que se encuentren privados de libertad, así como a sus familiares.⁹⁷

b) Se recomienda al presidente del INPE, al fiscal de la Nación y al ministro del Interior:

- I. Adoptar las medidas necesarias para investigar —administrativa y penalmente— a quienes infrinjan la disposición legal que prohíbe el ingreso y uso de celulares o *chips* en los establecimientos penitenciarios, así como a los funcionarios que se coludan con ellos.⁹⁸

9.2 De los adolescentes que infringen la ley penal

En el Perú existe un segundo sistema para la ejecución de la sanción: el que se aplica a los adolescentes de 14 a 17 años de edad que hayan infringido la ley penal. Como en la ejecución de la pena para adultos, el sistema juvenil contempla la privación

95 Esta experiencia fue coganadora del premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2011 en la categoría Seguridad Ciudadana, concurso organizado por Ciudadanos al Día. Véase Costa, Romero y Moscoso (2011: 114-121).

96 Una experiencia que hay que fortalecer es la del programa Fortalecimiento de Competencias Sociales para la No Reincidencia en Liberados (FOCOS), que promueve la Dirección de Medio Libre del INPE, coganadora del premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2011 en la categoría Seguridad Ciudadana. Véase Costa, Romero y Moscoso (2011: 122-128).

97 En Chile, por ejemplo, existe el programa Abriendo Caminos, diseñado para atender a niñas y niños cuyos padres han sido privados de libertad, con el propósito de asegurarse de que accedan a la red de protección social implementada por el Estado. Véase Ministerio de Planificación de Chile y Fundación Paz Ciudadana (2010).

98 Entrevista a Luis Francia Sánchez, excomisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, realizada el 8 de abril del 2015.

de libertad en centros juveniles y las medidas alternativas a cargo del Servicio de Orientación al Adolescente (SOA). La justicia juvenil también contempla programas alternativos a la judicialización y a la privación de libertad para adolescentes que hayan cometido infracciones no graves y no violentas, bajo la supervisión del fiscal de familia y de un equipo multidisciplinario.⁹⁹

Por tal razón:

a) Se recomienda al ministro de Economía y Finanzas, y al presidente del Poder Judicial:

- I. Crear, por intermedio de la Gerencia de Centros Juveniles, un programa presupuestal por resultados para poner en práctica, en Lima y a nivel nacional, el Plan Nacional de Prevención y Tratamiento de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal 2013-2018.¹⁰⁰

b) Se recomienda al presidente del Poder Judicial:

- I. Incluir en el actual proceso de expansión del SOA la creación de tres nuevos servicios en la capital —en Lima Norte, Lima Este y Lima Sur— que amplíen la oferta que actualmente brinda el primer SOA del país, ubicado en el distrito del Rímac.¹⁰¹ También sería recomendable crear un SOA en el Callao.¹⁰²

99 Entrevista a Óscar Vásquez Bermejo, especialista en justicia juvenil restaurativa e integrante de Tierra de hombres-Lausanne, realizada el 7 de abril del 2015.

100 El plan tiene por objeto reducir el número de adolescentes en conflicto con la ley penal, garantizar una adecuada justicia para quienes infringen la ley y resocializarlos adecuadamente. El plan fue aprobado en el 2013 por el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC), y en el 2014 se iniciaron cuatro programas piloto a nivel nacional: dos en Lima —en El Agustino y en Villa María del Triunfo— y dos en el interior del país —El Porvenir, Trujillo, y José Leonardo Ortiz, Chiclayo—. Hasta ahora el plan no cuenta con financiamiento alguno. Financiarlo permitiría que los centros juveniles atiendan mejor tanto a los adolescentes infractores privados de libertad como a los que permanecen en medio libre; además, se fortalecerían los programas piloto existentes en el nivel distrital y se contaría con un plan que permita la incorporación progresiva de otros distritos que requieran importantes políticas preventivas frente a la violencia juvenil.

101 Los SOA son centros de capacitación laboral donde los adolescentes sentenciados por infringir la ley penal cumplen su medida socioeducativa en medio libre. Hasta hace unos años, el único SOA era el del Rímac. Con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno central hoy existen otros seis —en Arequipa, Cañete, Huaura, Ica, Iquitos y Tumbes—. Se tiene previsto inaugurar dos este año: uno en el distrito de Independencia, en Lima Norte; y el otro en Chiclayo, en alianza con Tierra de hombres-Lausanne. Entrevista a Veronique Henry, delegada en el Perú de Tierra de hombres-Lausanne, realizada el 28 de marzo del 2015.

102 Entrevista a Luis Francia Sánchez, excomisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, realizada el 8 de abril del 2015.

- c) Se recomienda al fiscal de la Nación y a los ministros del Interior, y de Justicia y Derechos Humanos:¹⁰³
 - i. Adoptar de manera conjunta una estrategia para llevar el programa de Justicia Juvenil Restaurativa a aquellos distritos con serios problemas de violencia juvenil.¹⁰⁴ Este programa, que ha demostrado gran efectividad en términos de baja reincidencia y bajo costo (Nexos Voluntarios 2008), demanda la presencia en dicha jurisdicción de un fiscal de familia y un equipo multidisciplinario que le brinde apoyo —integrado cuando menos por un psicólogo, una trabajadora social, un educador y un defensor de oficio—, así como la existencia, en la comisaría principal del distrito, de un módulo especializado en atención de adolescentes infractores en el que estén presentes, permanentemente, efectivos policiales capacitados.¹⁰⁵
- d) Se recomienda al alcalde metropolitano de Lima y a los alcaldes distritales:
 - i. Establecer, en los distritos con mayor incidencia de violencia, programas dirigidos a jóvenes pandilleros o en riesgo de entrar en conflicto con la ley penal, a efectos de brindarles una oportunidad para reconducir sus vidas mediante la recreación, la educación, la cultura y el deporte.¹⁰⁶

103 Entrevista a Veronique Henry, delegada en el Perú de Tierra de hombres-Lausanne, realizada el 28 de marzo del 2015.

104 Esta medida requiere recursos del presupuesto nacional, por cuanto, desde hace varios años, el programa del Ministerio Público solo cuenta con 1 millón de nuevos soles anuales, lo que impide su desarrollo progresivo. El financiamiento no solo debería ir destinado a esa institución, sino también a la Policía Nacional, pues los módulos especializados tienen que instalarse en las principales comisarías de cada distrito. La Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también requiere recursos especialmente diseñados para hacer realidad este programa. Entrevista a Luis Francia Sánchez, excomisionado del Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, realizada el 8 de abril del 2015.

105 El referente de este esfuerzo podría ser El Agustino, donde funciona, desde hace varios años, un módulo especializado en la Comisaría La Corporación. Ahí se remite a todos los adolescentes infractores detenidos en las otras cuatro comisarías del distrito. Esta práctica fue finalista en el 2010 en el premio Buenas Prácticas en Gestión Pública. Véase Costa, Romero y Moscoso (2011: 98-101).

106 El principal referente para esta iniciativa debe ser la rica experiencia de la asociación juvenil Martin Luther King de El Agustino, promovida por el Padre Chiqui, que inspiró el programa Jóvenes Líderes hacia un Futuro Mejor, de la Fiscalía de la Nación. También deberían tomarse en cuenta el programa Patrulleros Juveniles de la Policía y el Proyecto de Justicia Juvenil Restaurativa de Tierra de hombres-Lausanne (Costa y Romero, editores, 2009: 197-210).

BASOMBRÍO, Carlos (editor)

- 2013 *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Lima: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

CAF-BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

- 2014 *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: CAF.
- 2013 *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en ciudades de América Latina*. Disponible en <<http://www.caf.com/es/areas-de-accion/politicas-publicas/investigacion-y-estudios-economicos/encuesta-caf>>.

CARRIÓN, Julio; Patricia ZÁRATE y Elizabeth J. ZECHMEISTER

- 2015 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014. Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Vanderbilt University y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

CASTRO, Ramiro y Alfonso ZAVALETA

- 2002 *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2001. Encuestas de hogares*. Monografía de investigación 20. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO).

CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (UNLIREC)

- 2014 *Mujeres y niños primero: análisis de casos de balas perdidas reportados en medios de comunicación en América Latina y el Caribe (2009-2013)*. Lima: UNLIREC.

CIUDAD NUESTRA

- 2012 *Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012*. Lima: Ciudad Nuestra.
- 2011 *Primera Encuesta Metropolitana de Victimización 2011*. Lima: Ciudad Nuestra.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL (CONAPOC)

- 2015 *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación*. Lima: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- 2013 *Plan Nacional de Prevención y Tratamiento del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal 2013-2018*. Lima: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (CONASEC)

- 2013 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*. Lima: Ministerio del Interior.

COSTA, Gino y Carlos ROMERO

- 2014 *¿Quiénes son delincuentes en el Perú y por qué? Factores de riesgo social y delito en perspectiva comparada en América Latina*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ciudad Nuestra.
- 2011 *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.
- 2010 *Inseguridad ciudadana en Lima. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.

COSTA, Gino y Carlos ROMERO (editores)

- 2009 *¿Qué hacer con las pandillas?* Lima: Ciudad Nuestra.

COSTA, Gino; Carlos ROMERO y Rocío MOSCOSO

- 2011 *Quién la hace en seguridad ciudadana 2010-2011*. Lima: Ciudad Nuestra.
- 2010 *Quién la hace en seguridad ciudadana*. Lima: Ciudad Nuestra.

COSTA, Gino; Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO

- 2008 *La Policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.

ESPARCH, Nuria; Gino COSTA y José Carlos MACHICAO

- 2013 *Evaluación de diseño y ejecución presupuestal del sistema penitenciario. Informe final*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas,

GfK-ADIMARK

- 2013 *Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales. Principales resultados*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

- 2009 *VI Encuesta Anual de Seguridad Ciudadana*. Lima: Universidad de Lima.

GRUPO DE TRABAJO MULTISECTORIAL PERMANENTE CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

2011 *Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016*. Lima: Ministerio del Interior.

GUSHIKEN, Alfonso; Gino COSTA, Carlos ROMERO y Catherine PRIVAT

2010 *¿Quiénes son asesinad@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?* Lima: Ciudad Nuestra.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL)

2014 *Seguridad ciudadana: Informe anual 2014. El devaneo continúa*. Lima: IDL.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2015 *Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) 2014*. Lima: INEI.

2014a *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013. Nacional y departamental*. Lima: INEI.

2014b *Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) 2013*. Lima: INEI.

2014c *Victimización en el Perú 2010-2013*. Lima: INEI.

2014d *Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento 2004-2013*. Lima: INEI.

2014e *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal*. Lima: INEI.

1997 *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 1996*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI), SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES (MIGRACIONES) Y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

2013 *Perú: estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 1990-2012*. Lima: INEI, MIGRACIONES y OIM.

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO (INPE)

2015 *Informe estadístico penitenciario. Febrero 2015*. Lima: INPE.

2012 *10 medidas de reforma del sistema penitenciario*. Lima: INPE.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR RESTORATIVE PRACTICES (IIRP)

2009 *Findings from Schools Implementing Restorative Practices. Improving School Climate*.

LIMA CÓMO VAMOS

- 2014 *Encuesta Lima Cómo Vamos. Quinto informe de percepción sobre calidad de vida.* Lima: Lima Cómo Vamos.

MANTECÓN, José Ignacio

- 2009 «Asociación Martin Luther King: una experiencia de trabajo con las pandillas». En Costa, Gino y Carlos Romero (editores). *¿Qué hacer con las pandillas?* Lima: Ciudad Nuestra, pp 197-210.

MASSARI, Renzo

- 2011 *La juventud en los mercados laborales de América Latina y el Caribe.* Mimeo.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2014 *Paz Escolar: Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar (2013-2016).* Segunda edición. Lima: Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

- 2013a *Reforma procesal penal peruana. Justicia rápida y transparente. II Informe Estadístico Nacional 2006-2013.* Lima: Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal.
- 2013b *Diagnóstico situacional del crimen en el Perú.* Lima: Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC)-Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DE CHILE Y FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA

- 2010 *Reflexión sobre el Programa Abriendo Caminos. Notas para la política social.* Santiago de Chile: Ministerio de Planificación de Chile y Fundación Paz Ciudadana.

MUJICA, Jaris

- 2015 *Patrones de victimización en casos de violación sexual a mujeres adolescentes en el Perú.* Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (PROMSEX) y ANESVAD.
- 2012 *Armas pequeñas en el crimen urbano. Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima.* Lima: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP).

- 2007 *Estrategias locales de acceso a la telefonía móvil. Funciones y estructuras del mercado informal en un espacio de escasos recursos.* Lima: Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI).

NEXOS VOLUNTARIOS

- 2008 *Estudio y análisis sobre costo/beneficio económico y social de los modelos de justicia juvenil en el Perú.* Lima: Tierra de hombres-Lausanne y Encuentros.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) Y COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (CICAD-OEA)

- 2010 *Consumo de drogas en población privada de libertad y relación entre delito y droga. Cuarto informe conjunto.* Lima: UNODC y CICAD-OEA.
- 2009 *Información para el diseño de las estrategias nacionales y regionales sobre la problemática de drogas en jóvenes. Información subregional sobre uso de drogas en población escolarizada. Segundo estudio conjunto.* Lima: UNODC y CICAD-OEA.
- 2008 *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión. Primer estudio comparativo sobre drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años.* Lima: UNODC y CICAD-OEA.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) E INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 2009 *Migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante.* Lima: OIM e INEI.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ (PNP)

- 2014 *Anuario estadístico 2013.* Lima: Dirección Nacional de Gestión Institucional.
- 2013 *Anuario estadístico 2012.* Lima, Dirección Nacional de Gestión Institucional.
- 2012 *Anuario estadístico 2011.* Lima: Estado Mayor General.
- 2011 *Anuario estadístico 2010.* Lima: Estado Mayor General.
- 2010 *Anuario estadístico 2009.* Lima: Estado Mayor General.
- 2009 *Anuario estadístico 2008.* Lima: Estado Mayor General.
- 2008 *Anuario estadístico 2007.* Lima: Estado Mayor General.
- 2007 *Anuario estadístico 2006.* Lima: Estado Mayor General.
- 2006 *Anuario estadístico 2005.* Lima: Estado Mayor General.

PROÉTICA

- 2013 *VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2013*. Lima: Proética.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2013 *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York: PNUD.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC)

- 2013 *Global Study on Homicide 2013. Trends, contexts, data*. Viena: UNODC.

VALDÉS, Ricardo

- 2013 *Percepción y realidad: ¿hay trata de personas en el Perú? Resultados de la Primera Encuesta Nacional Urbana sobre Percepción de la Trata de Personas 2013, en relación a la acción del Estado y testimonios periodísticos*. Lima: Capital Humano y Social (CHS) Alternativo.

YÉPEZ, Enrique

- 2004 *Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).

ZAVALETA, Alfonso; Luis TAPIA, Milton ROJAS, Carmen BARCO y Virgilio CHÁVEZ

- 2013 *Epidemiología de drogas en población urbana peruana 2013. Encuesta de hogares*. Lima, Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO).

