

GINO COSTA / CARLOS ROMERO

Inseguridad ciudadana en Lima

¿Qué hacer?



Gino Costa
(Lima, 1956).

Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad ciudadana. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.
ginocosta@ciudadnuestra.org



Carlos Romero
(Huacho, 1978).

Investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana. Ha sido secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y defensor adjunto de la Defensoría del Policía del Ministerio del Interior. También ha sido miembro de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Es abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
cromero@ciudadnuestra.org

GINO COSTA / CARLOS ROMERO

Inseguridad ciudadana en Lima

¿Qué hacer?

Inseguridad ciudadana en Lima. ¿Qué hacer?

© Gino Costa y Carlos Romero

Ciudad Nuestra
José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima
Telefax: (511) 243-6377
www.ciudadnuestra.org

Cuidado de la edición: Rocío Moscoso
Diseño y diagramación: Francisco Borjas

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

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

Primera edición, septiembre del 2010
Impreso en el Perú
1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2010-10614
ISBN: 978-612-45390-4-6

Índice

Agradecimientos 13

Presentación 17



18

Capítulo 1

La ciudad de Lima



32

Capítulo 2

Las características
de la inseguridad



84

Capítulo 3

La oferta
institucional



108

Capítulo 4
¿Qué hacer?

Bibliografía 133

Índice

de cuadros

Cuadro 1:	La inseguridad ciudadana como problema en Lima, 2009	34
Cuadro 2:	Percepción de inseguridad en Lima, 2008-2009	37
Cuadro 3:	Percepción de inseguridad en el barrio o comunidad en Lima, 2009	37
Cuadro 4:	Percepción de inseguridad en el barrio o comunidad en Lima. ¿Hemos avanzado en los últimos cuatro años?, 2009	40
Cuadro 5:	Percepción de inseguridad en el barrio o comunidad en Lima. ¿Avanzaremos en los próximos cuatro años?, 2009	40
Cuadro 6:	Victimización directa en Lima, 2007-2010	50
Cuadro 7:	Victimización directa de los delitos patrimoniales en Lima, 2004-2009	50
Cuadro 8:	Tipos de delitos en Lima, 2007-2010	51
Cuadro 9:	Uso de armas de fuego en los delitos patrimoniales en Lima, 2007-2009	52
Cuadro 10:	Denuncia de los delitos patrimoniales en Lima, 2007-2009	53
Cuadro 11:	Problemas de convivencia en los barrios de Lima, 2007-2010	54
Cuadro 12:	Evaluación de la Policía en Lima, 2004-2009	55
Cuadro 13:	Principales problemas de la Policía en Lima, 2008-2009	57

Cuadro 14: Fortalezas y debilidades de los policías en Lima, 2009	57
Cuadro 15: Evaluación comparativa de los servicios policiales en Lima, 2009	58
Cuadro 16: Evaluación de los serenazgos en Lima, 2004-2009	59
Cuadro 17: Evaluación comparativa de la Policía y los serenazgos en Lima, 2003-2005	60
Cuadro 18: Evaluación comparativa de la Policía y los serenazgos en Lima, 2007-2009	60
Cuadro 19: Cooperación de la Policía y los serenazgos en Lima, 2009	61
Cuadro 20: Evaluación de los alcaldes distritales de Lima en seguridad ciudadana, 2009	62
Cuadro 21: Prevalencia del consumo de drogas en la población de 12 a 64 años de edad en Lima, 2001-2007	74
Cuadro 22: Prevalencia del consumo de drogas en estudiantes de educación secundaria en Lima, 2005-2007	75
Cuadro 23: Las pandillas como principal problema de inseguridad en Lima, 2008-2010	78
Cuadro 24: Habitantes por policía en las comisarías de Lima, por distrito, 2009	87
Cuadro 25: Evaluación de los medios de trabajo de los policías en Lima, 2008	89
Cuadro 26: Habitantes por sereno en Lima, por distrito, 2009	97
Cuadro 27: Presupuesto de los serenazgos de Lima, por distrito, 2008-2010	100
Cuadro 28: Juntas vecinales organizadas por la Policía en Lima, por distrito, 2008	106

Índice

de gráficos

Gráfico 1:	Percepción de seguridad en el Perú, por regiones, 2010	38
Gráfico 2:	Percepción de seguridad en los distritos de Lima y Callao, 2010	39
Gráfico 3:	Homicidios por 100 mil habitantes en Lima, 1995-2009	42
Gráfico 4:	Delitos por 100 mil habitantes en Lima, 1990-2009	45
Gráfico 5:	Faltas por 100 mil habitantes en Lima, 1990-2009	45
Gráfico 6:	Vehículos robados con relación al parque automotor en Lima y Callao, 2000-2009	48
Gráfico 7:	Población por distritos de Lima que califica como buena o muy buena la labor de la Policía, 2010	64
Gráfico 8:	Población por distritos de Lima que califica como buena o muy buena la labor de los serenazgos, 2010	65
Gráfico 9:	Violencia familiar contra la mujer por 100 mil mujeres en Lima, 2000-2009	68
Gráfico 10:	Mujeres de 15 a 49 años de edad víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el último año en Lima, 2004-2009	69
Gráfico 11:	Búsqueda de ayuda ante la violencia familiar por parte de las mujeres de 15 a 49 años de edad en Lima, 2004-2009	70

Gráfico 12:	Instituciones a las que acudieron las mujeres de 15 a 49 años de edad en busca de ayuda ante la violencia familiar en Lima, 2004-2009	71
Gráfico 13:	Violación de la libertad sexual por 100 mil mujeres en Lima, 2000-2009	72
Gráfico 14:	Tipos de pandillas en Lima, 2008	79
Gráfico 15:	Edad de los pandilleros en Lima, 2008	79
Gráfico 16:	Distribución territorial de los pandilleros en Lima, 2008	80
Gráfico 17:	Destino del dinero de los pandilleros en Lima, 2008	81
Gráfico 18:	Impacto delictivo de las pandillas en zonas de Lima, 2007-2008	82
Gráfico 19:	Delitos cometidos por las pandillas en Lima, 2007-2008	83
Gráfico 20:	Presupuesto de la VII Dirección Territorial de Policía, 2004-2010	91
Gráfico 21:	Pedidos de intervención del público a los serenazgos en Lima, 2009	94
Gráfico 22:	Número de serenos en Lima, 2003-2009	96
Gráfico 23:	Presupuesto de los serenazgos de Lima, 2005-2010	98

*A mis hijas Andrea, Camila y Elisa,
por su alegría, ternura y amor,
y por su complicidad y buen humor.*

Gino Costa

*A mi hijo Juan Diego,
por llenar mi vida de felicidad.*

Carlos Romero

Si se utilizara información de este libro, se agradecerá citarlo. Cualquier reproducción de los cuadros o gráficos deberá ir acompañada por la indicación de la fuente y del responsable de su elaboración, tal como aparecen en el libro. Esto representa no solo el más elemental acto de honestidad intelectual y ética, sino también un mecanismo para contribuir a la consolidación y el monitoreo de los datos.

Agradecimientos

Al general PNP (retirado) Enrique Yépez, ex jefe del Estado Mayor General de la Policía Nacional y ex secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), y al coronel PNP (retirado) Juan Briceño, ex secretario técnico de las comisiones de reestructuración y modernización policial, por sus valiosísimas opiniones sobre los comités de seguridad ciudadana y la Policía en Lima, respectivamente, que se plasmaron en los libros que publicamos en forma conjunta en el 2008, que son el punto de partida de este trabajo.

A Alfonso Gushiken, Carmen Masías y María Isabel Rosas, y Mery Vargas, quienes redactaron los documentos de trabajo sobre el observatorio de la violencia y el delito, la microcomercialización y el consumo de drogas, y la violencia familiar y de género, respectivamente. Las opiniones sobre estos temas en el libro son, sin embargo, de nuestra entera responsabilidad.

Al teniente general PNP (retirado) Octavio Salazar, ministro del Interior; al general de Policía Miguel Hidalgo, director general de la Policía Nacional; al general PNP César Guardia, director de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia; al general PNP Jorge Guerrero, director territorial de Policía de Lima; y al comandante PNP Sandro Lecca, jefe de la División de Investigación Criminal La Victoria-San Luis, por las entrevistas que nos concedieron y el apoyo brindado.

Al general PNP (retirado) Remigio Hernani, ex ministro del Interior, por sus valiosas opiniones sobre los desafíos de la investigación criminal.

A Dorita Loayza, fiscal superior penal de Lima y coordinadora nacional del Programa Jóvenes Líderes; a Sara Montesinos, directora del Servicio de Orientación al Adolescente del Poder Judicial; a Ada Gallegos, jefa de la Oficina de Coordinación con las Instituciones de Sociedad Civil del Ministerio de Educación; a Jean Schmitz, delegado en el Perú de la Fundación Terre des hommes-Lausanne; al sacerdote jesuita José Ignacio Mantecón, *Padre Chiqui*, párroco de El Agustino y asesor de la asociación juvenil Martin Luther King; a Ricardo Valdés y Alberto Arenas, directivos de Capital Humano y Social Alternativo; a William Godnick, coordinador del Programa de Seguridad Pública de la Oficina Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC); y a Virginia Rojas, coordinadora de la jornada de visitas a comisarías en Lima el 2009, por sus valiosos comentarios sobre los desafíos de la seguridad ciudadana en la capital.

A Luis Calle y Danilo Cochachín, profesionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), por su importante apoyo en la sistematización de los indicadores sobre la situación de inseguridad, violencia y delito.

A todas las personas que participaron en la reunión de discusión del documento de trabajo sobre la microcomercialización y el consumo de drogas, realizada en el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) el 11 de junio del 2010, aportando valiosos comentarios y sugerencias: Eduardo Haro, gerente de Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA); coronel PNP José Palma, oficial de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional; coronel PNP Luis Rosas y capitán PNP Ernesto Silva, oficiales de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional; Rubén Vargas, director de INFOREGIÓN; Edgar Bendezú, presidente de la Red Nacional de Comunidades Terapéuticas del Perú; Elohim Monard y Owan Lay, miembros de Gobierno Coherente; y Aparicio Gutiérrez, Carola Sirvas, Guillermo Alfaro, José Delgado, José Tasayco, Julio Moscoso, Julio Pinto, Milton Rojas, Roger Solís, Rolando Salazar y Susana Sandoval, profesionales de CEDRO.

A quienes participaron en la reunión de discusión del documento de trabajo sobre violencia familiar y de género, realizada en el Estudio Rosas Ballinas el 2 de julio del 2010, aportando valiosos comentarios y sugerencias: Teresa Hernández,

funcionaria de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo; Juan Rengifo, abogado del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); y Silvia Loli, directora ejecutiva de Amnistía Internacional-Sección Peruana.

A los cinco ganadores de la jornada de visitas a las comisarías en Lima organizada por Altus Alianza Global y Ciudad Nuestra: comandante PNP Manuel Lozada, comisario de Pro, Los Olivos; comandante PNP Daniel Llaury, comisario de La Corporación, El Agustino; comandante PNP Jorge Valenzuela, ex comisario de Magdalena del Mar; comandante PNP Arturo Morales, comisario de Ciudad y Campo, Rímac; y mayor PNP Walter Ramos, comisario de Villa, Chorrillos.

A Rocío Moscoso y Francisco Borjas, por el siempre excelente trabajo de corrección y diagramación, respectivamente.

A Victoria Wigodzyk y Kirsten Cowal, oficiales de programa del Open Society Institute y la Tinker Foundation, por su apoyo al fortalecimiento institucional de Ciudad Nuestra.

Los autores

Presentación

LA META DE ESTE LIBRO es contribuir a mejorar la situación de la seguridad ciudadana en Lima. Lo hemos preparado para las candidatas y los candidatos a la alcaldía metropolitana. Esperamos que contribuya a enriquecer el debate. Nos gustaría que constituyera una hoja de ruta para la nueva administración de la ciudad. Ojalá sea la línea de base para evaluar la evolución de la seguridad.

Consta de cuatro partes. La primera se refiere a Lima y la manera en que debe organizarse el gobierno de su seguridad. La segunda es un diagnóstico de la inseguridad, la violencia y el delito. La tercera, un análisis de las principales instituciones responsables y de sus problemas. La última, la agenda de lo que hay que hacer.

Si bien ha sido redactado en tres meses, es el resultado de tres años de trabajo, como lo acreditan nuestras anteriores publicaciones. Nuestro especial agradecimiento al Open Society Institute y a la Tinker Foundation, que lo han hecho posible.

La ciudad de Lima

1. Las características socioeconómicas

CON CASI 9 MILLONES DE HABITANTES,¹ Lima es la quinta ciudad más grande de América Latina, después de São Paulo (20,3), Ciudad de México (19,5), Buenos Aires (13,1) y Río de Janeiro (12,0). Muy cerca de ella se encuentra Bogotá (8,5) y, algo más atrás, Santiago (6,0) y Belo Horizonte (5,9). Nueva York (19,4) y Los Ángeles (12,8) son las únicas dos ciudades estadounidenses más grandes que Lima; Miami, que es la tercera más grande, tiene solo 5,8 millones de habitantes. En un ránking global, Lima aparece en el puesto 25 y las proyecciones indican que es probable que en el 2025 ocupe el puesto 28, superada ligeramente por Bogotá (United Nations 2010: 43).

Según los Censos Nacionales de Población y de Vivienda del 2007, salvo Lima, ninguna otra ciudad peruana llega al millón de habitantes. El Callao se ubica alrededor de los 900 mil habitantes; Arequipa y Trujillo bordean los 800 mil; Chiclayo, los 600 mil; y Piura está debajo de los 500 mil. San Juan de Lurigancho, el distrito más poblado de Lima, cuenta con más población que cualquiera de las ciudades que le siguen en importancia a la capital.

Durante los últimos 60 años, el crecimiento de la población limeña ha sido vertiginoso, habiéndose incrementado en casi nueve veces. En efecto, en el año 1950, Lima tenía apenas una población de un millón de habitantes. En estos 60 años, la población urbana del Perú, que era minoritaria, pasó de representar el 41,0% de la población total a casi el 77,0%. Esta transformación fue consecuencia de las altas tasas de crecimiento de la población urbana, que entre 1950 y 1975 fluctuaron entre el 4,0% y el 5,0% anual; desde entonces, se redujeron hasta alcanzar el 1,6% en los últimos cinco años. Los pronósticos indican que estas se seguirán reduciendo hasta llegar al 0,5% en el 2050 (United Nations 2010).

El rápido crecimiento se explica por las masivas migraciones del campo a la ciudad, alentadas por la gradual modernización de la infraestructura vial, el

¹ Incluye Lima Metropolitana y Lima Provincias. La población de esta última representa el 11,0% de la primera. Esta cifra no incluye la Provincia Constitucional del Callao, contigua a Lima, donde se encuentran el puerto y el aeropuerto de la ciudad, que son los más importantes del país. El Callao tiene una población que sobrepasa ligeramente el 11,0% de la de Lima Metropolitana.

incipiente proceso de industrialización y el afán de la población migrante de acceder a mejores servicios, incluyendo el de salud pública. Durante la década de 1980 y principios de la de 1990, el conflicto armado interno en las zonas rurales contribuyó también a la expulsión de un importante número de ciudadanos a las ciudades, especialmente a Lima. La nueva Lima ha sido construida con el esfuerzo de su gente, especialmente de su población migrante, puesto que la capacidad del Estado de brindar servicios a una población en constante aumento fue claramente rebasada. Ese fue el caso no solo de la educación y la salud pública, sino también de los servicios de seguridad y justicia.

Además de concentrar a casi la tercera parte de la población nacional,² Lima es el centro administrativo y político de la nación, y alberga las más importantes actividades financieras, comerciales y productivas del país. Estas se ubican sobre todo en Lima Centro, que es el corazón de la Lima antigua, y especialmente en la Lima moderna, donde están los distritos más prósperos, que congregan a los niveles socioeconómicos A (alto y medio alto) y B (medio). Las zonas donde se asentaron los migrantes al llegar —a saber, Lima Norte, Lima Este y Lima Sur— han prosperado considerablemente en los últimos años, y congregan sobre todo a los sectores C (bajo) y D (bajo inferior). En estas también se encuentra el grueso de la población ubicada en el nivel socioeconómico E (marginal). La densidad poblacional de Lima Centro y de Lima moderna es cinco veces mayor que su periferia.

Los distritos populares tienen la edad de las migraciones que les dieron origen. La idea de que constituían un cordón de miseria que rodeaba la antigua ciudad ha dado paso a la de un conjunto de nuevos centros urbanos en rápido proceso de desarrollo. El crecimiento de la periferia explica, en parte, la caída de la pobreza en Lima Metropolitana durante los últimos años, que pasó del 32,6% en el 2005 al 14,1% en el 2009, mientras que la pobreza extrema se redujo del 2,0% al 0,2% (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2010a: 19). Simultáneamente, entre el 2003 y el 2010 se incrementó el peso relativo de los niveles socioeconómicos A, B y C, y se redujo el de los niveles D y E. En efecto, el A pasó del 3,4% al 5,2%; el B, del 14,6% al 17,7%; y el C, del 31,7% al 33,1%, lo que representó un incremento

2 De acuerdo con los censos del 2007, Lima Metropolitana tenía el 30,9% de la población nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2008: 23).

del peso relativo de estos niveles de casi el 13,0%. En cambio, el D y el E pasaron del 32,3% y el 18,0% al 30,2% y el 13,8%, respectivamente, lo que representó una reducción de su peso relativo del 14,3% (Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados 2005 y 2010).

El crecimiento económico de los últimos años también ha tenido un efecto positivo sobre el empleo en la ciudad. Así, las personas adecuadamente empleadas, que en el 2005 representaban el 47,7% de la población económicamente activa (PEA), en el 2008 pasaron a representar el 60,2%. Durante el mismo período, el desempleo se redujo del 11,4% al 6,4% (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2009). Es interesante notar que según los censos del 2007, casi el 43,0% de la PEA de Lima está constituida por mujeres, y que las principales actividades económicas de la ciudad son el comercio (21,0%) y la industria manufacturera (14,0%), seguidas por la actividad inmobiliaria (10,5%) y el transporte (10,0%); otras actividades importantes son la construcción (5,9%), la enseñanza (5,7%), los hoteles y restaurantes (5,6%), los servicios domésticos (4,7%), la administración pública (3,7%) y los servicios de salud (3,4%).

Lima Metropolitana y el Callao cuentan con los mejores índices de desarrollo humano en el Perú (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Perú 2010a: 149), que en el 2007 se ubicaba en el puesto 78 entre 182 países, muy cerca de Brasil y Colombia, y a una distancia considerable de Chile, Argentina y México (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico 2010: 34). No obstante, la desigualdad en el desarrollo de los distritos de Lima es considerable, y no se ha reducido durante los últimos años, como lo corrobora la evolución del coeficiente Gini —utilizado para medir la desigualdad del ingreso—, que entre el 2004 y el 2009 no ha sufrido grandes modificaciones (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2010a: 9). En todo caso, hay que tener presente que 35 de los 43 distritos de Lima, incluyendo el Cercado, ocupan los primeros 50 lugares en desarrollo humano a nivel nacional; los 9 restantes no pasan del puesto 86, de un total de más de 1883 distritos de todo el país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Perú 2010a: 150).

Los censos del 2007 también dan cuenta de que las mujeres son las responsables del 31,0% de los hogares en Lima Metropolitana, y de que el 77,0% de las familias viven en casas independientes y el 15,5%, en departamentos de edificios. Tres de

cada cinco viviendas son propiedad de sus ocupantes, el 7,0% se están pagando a plazos y el 21,5% son alquiladas. El cemento y el ladrillo son el material predominante de las paredes del 83,0% de las viviendas, y el cemento es el material predominante de los pisos de más del 50,0% de las viviendas, mientras que las losetas representan el 20,0%. El 95,0% de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico y el 75,0% tienen redes públicas de agua y desagüe.

Finalmente, cabe indicar que los jóvenes constituyen el grupo etario más importante. En efecto, las personas que tienen entre 15 y 29 años de edad representan el 29,0% de la población limeña, mientras que los menores de 15 años representan el 25,0%. Esto significa que la población infantil y juvenil de Lima es mayoritaria, puesto que alcanza el 54,0%. Si a esta se le suman los adultos jóvenes, con edades que fluctúan entre los 30 y los 44 años de edad, estos tres grupos representan el 75,0% de toda la población.

2. El gobierno de la ciudad

La Municipalidad Metropolitana de Lima es la responsable de la gestión de la capital del Perú. Tiene tres funciones yuxtapuestas: la de gobierno municipal distrital para el Cercado;³ la de gobierno municipal provincial para toda la ciudad; y la de gobierno regional, también para toda la ciudad. Lima, por ser la única metrópoli del país, cuenta con regímenes municipal y regional especiales, establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 27972, de mayo del 2003— y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales —Ley 27867, de noviembre del 2002—.

De estas tres funciones, la más antigua y consolidada es la distrital. Le sigue la provincial, que, aunque ambiciosa en el plano legal, en la práctica reposa en la regulación del desarrollo urbano, el transporte y el tránsito terrestre, así como en los grandes proyectos de infraestructura, sobre todo vial. Otros asuntos, como la dirección y coordinación de los planes integrados de seguridad ciudadana y de asuntos ambientales, no han constituido una prioridad durante los últimos años. La función regional es relativamente nueva, pues tan solo se remonta a inicios de la década.

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

Su desarrollo en Lima es aún muy incipiente, principalmente porque la actual Alcaldía Metropolitana se ha resistido a asumir tareas como la educación y la salud pública, por cuanto la transferencia de estas funciones desde el gobierno nacional no ha estado, a su criterio, acompañada por los recursos necesarios. De las 25 regiones a nivel nacional, Lima va a la zaga en el proceso de regionalización.

La Municipalidad tiene dos órganos de gobierno principales. Primero, uno administrativo y fiscalizador, que es el Consejo Metropolitano, el cuerpo legislativo de la ciudad, presidido por el alcalde e integrado por 39 regidores, todos elegidos por voto popular. La ley electoral establece que el partido del alcalde electo tiene mayoría absoluta de regidores. Este órgano también hace las veces de Consejo Regional.

Segundo, uno ejecutivo, que es la Alcaldía Metropolitana, que cuenta con una gerencia municipal y 10 gerencias de línea, así como con órganos de apoyo, de control, de asesoramiento y desconcentrados, cuyos titulares son nombrados y removidos por el alcalde. Este último hace las veces de presidente regional y cuenta con el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, que depende de la Gerencia Municipal.

La Municipalidad también cuenta con la Asamblea Metropolitana de Lima, que es un órgano de coordinación y consultivo, integrado por el alcalde metropolitano y los 42 alcaldes distritales, así como por representantes de la sociedad civil. En el ámbito regional, esta asamblea hace las veces de Consejo de Coordinación Regional.

El gobierno metropolitano tiene un alcalde con mucho poder y pocos contrapesos. Primero, debido a que la capacidad del Consejo para fiscalizar su gestión se ve disminuida no solo porque él lo preside, sino porque cuenta con una mayoría automática. Si bien este diseño impide que el Consejo se convierta en un obstáculo para la gestión municipal, le resta poderes de control político. Segundo, porque, como lo establece el artículo 154 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el alcalde metropolitano puede limitar, a través de una ordenanza, las competencias de los municipios distritales. Tercero, porque, en la práctica, el mecanismo concebido para recoger la voz de los alcaldes distritales es inoperante.

Además de la Municipalidad Metropolitana, Lima tiene 42 gobiernos distritales que gozan de un elevado grado de autonomía. Cada uno cuenta con un alcalde y con un Consejo de Regidores, ambos democráticamente elegidos. El primero representa al Poder Ejecutivo y el segundo, al Legislativo. Este último es presidido por el alcalde distrital, quien, al igual que el alcalde metropolitano, tiene en el Consejo una mayoría automática. Los gobiernos distritales tienen a su cargo la limpieza pública y el mantenimiento de las pistas, veredas, parques y jardines, así como la seguridad ciudadana, la regulación del comercio ambulatorio y el desarrollo urbano local, entre otros aspectos.

El alcalde distrital también tiene mucho poder en su jurisdicción. Primero, porque al igual que en el caso del alcalde metropolitano, la capacidad del Consejo para fiscalizar su gestión se ve disminuida porque el alcalde cuenta con una mayoría automática. Segundo, porque por lo general el Municipio Metropolitano no ejerce la potestad de establecer limitaciones a las competencias de los municipios distritales, contemplada en el artículo 154 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta estructura de gobierno contribuye a una gran fragmentación del ejercicio de autoridad, agudizada por el hecho de que Lima es la sede del gobierno central, que, tradicionalmente, ha tenido un gran peso en la administración de la ciudad. Hasta el día de hoy, por ejemplo, los servicios de agua y desagüe se encuentran a cargo de una empresa pública del gobierno central. Los otros servicios públicos de la urbe fueron privatizados a principios de la década de 1990 y sus entes reguladores también dependen del gobierno central.

A esta fragmentación, que podríamos llamar vertical, hay que agregarle la horizontal, pues el Callao —que es el puerto de la ciudad y la sede del aeropuerto internacional— constituye una región independiente, con gobiernos regional, provincial y distritales propios. Por otra parte, el *hinterland* de Lima, constituido por las nueve provincias que la rodean, está organizado en un tercer gobierno regional.

La otra cara de la fragmentación es la financiera. Mientras el gobierno metropolitano cuenta con un presupuesto de casi 600 millones de dólares, que ejecuta sin consultar a los distritales, estos tienen sus propios presupuestos, que en el 2009

sumaron alrededor de 850 millones de dólares. Para sus funciones regionales, en ese mismo año el gobierno metropolitano dispuso de un exiguo presupuesto de 66 millones de dólares.⁴

Los tres presupuestos mencionados se incrementaron de manera importante entre el 2007 y el 2009. El de la Municipalidad Metropolitana se incrementó en una tercera parte; el de los distritos, en más de la mitad; y el de la región, en un 75,0%.⁵ Es de suponer que este último se incrementará aún más en la medida en que se inicie la transferencia de funciones regionales desde el gobierno central.

Dos comentarios. Primero, que aunque los presupuestos distritales, provincial y regional fueran manejados en forma integral, resultarían claramente insuficientes para las necesidades de una metrópoli como Lima. Por ello, los grandes proyectos urbanos requieren el financiamiento y/o el aval del gobierno central, con las consiguientes consecuencias políticas. Segundo, en la medida en que más de la mitad de los ingresos de la ciudad de Lima son obtenidos por los distritos y estos recaudan de manera diferenciada, los más prósperos —que son, por lo general, los menos poblados— cuentan con ingresos muy superiores que los más poblados. Esto se traduce en servicios municipales muy desiguales.

3. El gobierno de la seguridad ciudadana

La Constitución de 1993 estableció que la seguridad ciudadana es un servicio municipal, que se brinda con la cooperación de la Policía Nacional. En efecto, el artículo 195 inicial estableció que «La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana». Esta es la primera y única mención a la seguridad ciudadana en la historia constitucional de la República. Nueve años después, este artículo fue modificado por la Ley 27680, de marzo del 2002,⁶ que hace más explícitas las atribuciones de los municipios en seguridad ciudadana.

4 Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas, «Transparencia económica (consulta amigable)», disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual>>. Las cifras en dólares americanos se han obtenido utilizando una tasa de cambio de 2,83 nuevos soles por dólar. Fecha de consulta: 6 de julio del 2010.

5 Ídem.

6 Esta ley modificó el capítulo de descentralización de la Constitución de 1993.

El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice que las municipalidades «[...] brindan servicio de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley». Es interesante notar que, hasta la fecha, esta materia sigue sin contar con una ley de desarrollo constitucional (Costa y Romero 2010: 72-73).

Además de este cambio constitucional, a partir del 2002 ocurrieron cambios legales que fortalecieron el papel municipal en la seguridad ciudadana. El primero fue la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en febrero del 2003;⁷ el segundo, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

La arquitectura del gobierno de la seguridad ciudadana contempla la existencia de un consejo nacional en su cúspide, y de comités regionales, provinciales y distritales.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana es el responsable del desarrollo y el fortalecimiento del sistema, a través del diseño de los grandes lineamientos de política pública, que se plasman en un plan nacional que se formula anualmente. Además, supervisa el funcionamiento de los comités en los distintos niveles de gobierno, asegura el compromiso de las instituciones que los integran y formula propuestas legislativas que son canalizadas a través del Poder Ejecutivo, entre otros. Es presidido por el ministro del Interior e integrado por los ministros de Justicia, Educación, Salud y Economía y Finanzas, así como por las más altas autoridades de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. Entre ellas se incluye a un representante de la Corte Suprema de Justicia, al fiscal de la Nación y al defensor del Pueblo, así como al director general de la Policía Nacional y al presidente del Instituto Nacional Penitenciario. También integran el Consejo el alcalde metropolitano de Lima, dos presidentes regionales⁸ y los alcaldes de las dos provincias capitales de región con mayor número de electores.⁹ Finalmente, el Consejo se completa con dos representantes de los gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada. El Consejo Nacional está facultado para invitar a sus sesiones a representantes de diferentes instituciones públicas y privadas, de acuerdo con los

7 Ley 27933, cuyo Reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo 012-2003-IN de octubre del 2003.

8 En la actualidad asisten los representantes de los gobiernos regionales de Lima Provincias y del Callao.

9 En la actualidad asisten los representantes de las municipalidades provinciales de Arequipa y el Callao.

temas por tratar.¹⁰ El Consejo cuenta con una Secretaría Técnica, que es su órgano técnico, ejecutivo y de coordinación, y que depende del Ministerio del Interior. Esta secretaría regula el funcionamiento de las secretarías técnicas de los comités regionales, provinciales y distritales, que son nombradas por estos a propuesta de sus presidentes, de quienes dependen.

Los comités regionales son órganos técnico-normativos que estudian la problemática de su jurisdicción y formulan la política regional, promueven los esfuerzos y evalúan a los comités provinciales, e informan al Consejo Nacional. Están presididos por el presidente regional e integrados por las más altas autoridades política, policial, educativa, de salud, judicial, fiscal y defensorial de la región, así como por los tres alcaldes de las provincias que concentran el mayor número de electores de la región.

Los comités provinciales son órganos técnico-normativos para la provincia y ejecutivos para el distrito capital o Cercado. Se encargan de estudiar la problemática; elaboran el mapa del delito y formulan la política de seguridad ciudadana; formulan y ejecutan los planes en el Cercado; y evalúan a los comités distritales e informan al Consejo Nacional. Están presididos por el alcalde provincial e integrados por las más altas autoridades política, policial, educativa, de salud, judicial, fiscal y defensorial de la jurisdicción, así como por los tres alcaldes de los distritos que concentran al mayor número de electores de la provincia. También están integrados por un representante de las juntas vecinales y de las rondas campesinas —donde estas existan—, quienes son elegidos públicamente por el comité.

Los comités distritales son órganos ejecutivos y constituyen la célula básica del sistema. Se encargan de estudiar la problemática, elaborar el mapa del delito, formular la política y ejecutar los planes. Son presididos por el alcalde distrital e integrados por las más altas autoridades política, policial y judicial de la circunscripción. También los integran un representante de las juntas vecinales y otro de las rondas campesinas —donde las hubiera—, quienes son elegidos públicamente

¹⁰ Regularmente asisten como invitados los representantes de los ministerios de la Mujer y Desarrollo Social, de Transportes y Comunicaciones, y de Comercio Exterior y Turismo, así como el director de Familia, Participación y Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional.

por el comité. Donde existan centros poblados menores, se incorporará a dos de sus alcaldes. De acuerdo con la realidad de cada distrito, se incorporará a representantes de las instituciones civiles y comunitarias que se considere conveniente.

Como en Lima Metropolitana la jurisdicción provincial es la misma que la regional, existe un solo comité de seguridad ciudadana en el que se subsumen ambas funciones. Este Comité Regional de Seguridad Ciudadana, que se instaló el 25 de septiembre del 2003 (Defensoría del Pueblo 2008: 66), constituye la más alta autoridad del gobierno de la seguridad en la ciudad. Desde principios del 2008, es presidido por el coronel PNP (retirado) Carlos Paredes Therán, en representación del alcalde metropolitano, quien nunca ha asistido a sus reuniones. Además, el coronel PNP (retirado) Paredes representa al alcalde en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. A pesar de sus importantes responsabilidades, Paredes no cuenta con las atribuciones ni con los recursos para que el Municipio, y especialmente la Gerencia de Seguridad Ciudadana, brinden al Comité Regional el mínimo apoyo necesario.

También integran el Comité el gobernador regional, César Arturo Saldaña Nureña; el jefe policial de la División Territorial Lima Centro, coronel PNP Norberto Montellanos y Crespo, en representación del director de la VII Dirección Territorial de Policía;¹¹ el jefe de la Unidad de Gestión Institucional de la Dirección Regional de Educación, ingeniero Demetrio Ernesto Díaz Minaya, en representación del director regional; el director de Epidemiología de la Dirección de Salud V-Lima Ciudad, doctor Manuel Jesús Loayza Alarico;¹² el asesor de la presidencia de la Corte Superior de Justicia, doctor Jaime Arturo Liñán Changana;¹³ la fiscal superior del Distrito Judicial de Lima y coordinadora nacional del programa Jóvenes Líderes, doctora Lina Dorita Loayza Alfaro;¹⁴ la jefa de la Oficina Defensorial de Lima, doctora Eliana Revollar Añaños;¹⁵ el subgerente de seguridad ciudadana de la Municipalidad Distrital de Comas, señor Carlos Tejada Rosales, en representación del

11 Asiste a las reuniones del Comité, en su representación, su alterno, el coronel PNP Roberto Reynoso Rivas, u otros subordinados suyos.

12 Asiste a las reuniones del Comité, en su representación, su alterno, el doctor Rubén Darío Espinoza Molina.

13 Asiste a las reuniones del Comité, en su representación, su alterna, la jueza de paz letrada de Villa María del Triunfo, doctora Zoila Marianela García Huamán.

14 Con frecuencia, también asiste su alterno, el fiscal provincial de prevención del delito de Lima, doctor Wilfredo Ángel Ureta Torres.

15 Asiste a las reuniones del Comité, en su representación, su alterno, el comisionado coordinador del Área de Atención Ciudadana de la Oficina Defensorial de Lima, doctor Walter Edgardo Ávila Teshiroqui.

alcalde;¹⁶ y el gerente de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, señor Manuel Augusto Bulnes Costa, en representación del alcalde.¹⁷ El comité cuenta con una secretaría técnica que depende del alcalde metropolitano, a cargo del señor Roque Alejandro Guanilo Costilla.

Cabe llamar la atención sobre lo siguiente. Primero, resulta muy negativo que el alcalde metropolitano no asuma personalmente la responsabilidad de conducir el Comité Regional, pues ello constituye una señal de que este es un asunto de poca importancia en su gestión. También resulta contraproducente que quien lo reemplace no tenga autoridad en la gestión de la seguridad ciudadana a nivel metropolitano, como podría ser el caso del gerente de Seguridad Ciudadana.

Segundo, la poca prioridad que el alcalde metropolitano le otorga al Comité contagia al resto de sus miembros. En efecto, ni el jefe policial de mayor graduación en la región ni la autoridad educativa de más alto nivel ni los tres alcaldes de los distritos con mayor número de electores integran el Comité, como lo establece el artículo 16 del Reglamento de la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Incluso, la mayoría de representantes acreditados ante el Comité se hacen representar por sus alternos, que en algunos casos —como en el del Poder Judicial— se encuentran en la base de la pirámide jerárquica de sus instituciones. San Juan de Lurigancho, el distrito más populoso, ni siquiera está acreditado.

Tercero, llama la atención que, tratándose de un comité que es tanto regional como provincial, no cuente con la representación de las juntas vecinales, que están muy desarrolladas y son muy activas en la ciudad.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 161, le otorga a la Municipalidad Metropolitana competencia y función especial para crear, normar, dirigir y controlar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. De acuerdo con el artículo 157, le corresponde al Consejo Metropolitano,¹⁸ órgano legislativo del

16 Asiste a las reuniones del Comité, en su representación, su alterno, el señor Melanio Trujillo Dávila.

17 Asiste a las reuniones del Comité, en su representación, su alterno, el subgerente de Salud y Sanidad, señor Gregorio Herrera Ponce.

18 El Consejo Metropolitano cuenta con varias comisiones temáticas integradas por regidores, una de las cuales es la de seguridad ciudadana.

Municipio, aprobar dicho sistema y crear el Serenazgo Metropolitano (numeral 17); regular la cooperación de la Policía Nacional con los municipios (numerales 18 y 19); y regular el funcionamiento de la Policía de Tránsito y de la Policía de Turismo y Ecología (numeral 20) (Costa y Romero 2010: 78-80).

De todas estas atribuciones, la única que ha ejercido el Consejo es la creación del Serenazgo Metropolitano, que fue establecido por Ordenanza 638, publicada el 21 de junio del 2004. Según esta norma, este servicio —que debe ser interdistrital, intercomunicado e informatizado— está integrado por el Serenazgo de la Municipalidad Metropolitana y los serenazgos distritales. Su propósito es llevar a cabo operaciones de patrullaje; prestar auxilio y orientar al ciudadano cuando lo requiera; supervisar el cumplimiento de las normas de seguridad en establecimientos públicos; propiciar la tranquilidad, el orden, la seguridad y la convivencia pacífica; vigilar la preservación de la calidad de vida, la limpieza y el ornato público; prestar apoyo a los órganos del gobierno local cuando lo soliciten; e implementar y actualizar el Sistema de Información Integrado Metropolitano. La ordenanza también estableció como función del Serenazgo Metropolitano la de «asumir el control del tránsito vehicular en todos aquellos lugares necesarios en que no se encuentren efectivos de la Policía Nacional».

Pocos días después de publicada, el 1 de julio del 2004, la ordenanza fue modificada en dos aspectos. Primero, se dejó sin efecto la función referida al control del tránsito vehicular. Segundo, se modificaron los términos de la función referida al patrullaje. De acuerdo con la versión original, el Serenazgo Metropolitano estaba facultado para «planificar y ejecutar operaciones de patrullaje general y selectivo, en coordinación con la Policía Nacional». La versión corregida quedó como sigue: «Coordinar con la Policía Nacional la realización de acciones de patrullaje general y selectivo, de conformidad con el Reglamento de la Ley 27933», que establece que el patrullaje es organizado y dirigido por el comisario. Es de suponer que ambas modificaciones fueron el resultado de fuertes presiones policiales.

Aunque el Serenazgo Metropolitano y el Sistema de Información Integrado aún no existen como tales, a principios del 2009 la Municipalidad de Lima constituyó el Serenazgo sin Fronteras, que es un germen del primero, por cuanto integra al Serenazgo del Cercado con sus ocho vecinos. A través de la Resolución Gerencial

04-2009-MML/GSGC, del 3 de abril del 2009, esta instancia ya ha aprobado el perfil del sereno, sobre la base de una propuesta de las gerencias de Seguridad Ciudadana de Breña, Pueblo Libre y Jesús María. Su relevancia reside en que es uno de los primeros esfuerzos por uniformar criterios para la organización y el funcionamiento de los serenazgos en Lima.

La Alcaldía Metropolitana, el órgano ejecutivo del Municipio, cuenta con varias gerencias, que constituyen sus órganos de línea, una de las cuales es la de Seguridad Ciudadana. A esta le corresponde proponer las políticas y estrategias en esta materia, con el propósito de contribuir a la convivencia pacífica, el control de la violencia urbana y la prevención de delitos y faltas, en coordinación con la Policía Nacional y con la sociedad civil organizada. En términos territoriales, la Gerencia de Seguridad Ciudadana tiene dos competencias. Primero, sobre el Cercado, donde conduce y supervisa las actividades en seguridad ciudadana. Segundo, sobre toda la ciudad, donde coordina —con las municipalidades distritales, las instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil— la implementación del Sistema de Seguridad Ciudadana y del Serenazgo Metropolitano. Funcionalmente, es también responsable de la defensa civil. Cuenta, para ello, con dos subgerencias: una de Operaciones —a cargo de la seguridad ciudadana— y otra de Defensa Civil.¹⁹

19 Texto compendiado del Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado mediante la ordenanza 812 y sus modificatorias.

Las características de la inseguridad

ENTENDEMOS CON NACIONES UNIDAS que la seguridad ciudadana es «la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia, a su vez, denota el uso o amenaza del uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. La noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica» (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Costa Rica 2006: 35).

Existen tres instrumentos para medir y analizar la seguridad ciudadana. El primero es la percepción de inseguridad, entendida como la probabilidad de que ocurran tales hechos o el temor a ser víctima de estos. El segundo es la victimización, entendida como la ocurrencia real de hechos de violencia o despojo. El tercero, la segurabilidad, «depende de la percepción por parte de las personas de que disponen de recursos —tanto individuales como colectivos, privados como públicos, materiales como institucionales— para prevenir las amenazas y protegerse de ellas, así como de su capacidad para activar tales recursos» tras experimentar cualquier tipo de situación de inseguridad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Costa Rica 2006: 46).

1. La percepción de inseguridad

Veamos cuánta importancia les asignan las personas en Lima a la inseguridad, la violencia y el delito. De acuerdo con una encuesta preparada por Ciudad Nuestra y llevada a cabo por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en enero del 2009, más de la tercera parte de los entrevistados consideraron que la inseguridad constituye el problema que más les afecta en su vida cotidiana y, por tanto, el que requiere una atención más urgente por parte de las autoridades municipales. Le siguen en importancia, con 15,0%, las cuestiones ambientales —sobre todo la contaminación del aire—, y el desorden y la mala calidad del transporte público. Es interesante notar que el peso relativo de estos dos últimos problemas sumados es menor que el de la inseguridad. También cabe destacar que la importancia de este problema para la ciudadanía es uniforme entre los

sexos y los grupos etarios; no sucede lo mismo con los niveles socioeconómicos, ya que los sectores A y B le otorgan una mayor importancia.²⁰

<CUADRO 1>

LA INSEGURIDAD CIUDADANA COMO PROBLEMA EN LIMA, 2009 (%)

De la siguiente lista de temas municipales, ¿cuál es el problema que a usted le afecta más en su vida cotidiana?

RESPUESTAS	ENE. 2009	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
La inseguridad ciudadana	36	38	35	36	36	38	44	33	35
La contaminación ambiental	15	16	14	17	15	11	11	16	16
El transporte público	15	18	11	20	13	9	17	16	11
La limpieza pública/acumulación de basura	10	7	13	10	7	15	5	14	19
El monto de los arbitrios e impuestos municipales	9	8	10	5	11	11	8	10	8
La falta de apoyo a la cultura	4	3	6	2	7	3	5	4	3
La falta de agua potable	4	3	6	4	4	4	0	1	11
El mantenimiento de las calles y las pistas	4	4	3	3	4	3	7	2	4
El comercio informal/ambulatorio	3	3	3	2	3	5	2	3	4
Entrevistados	(594)	(294)	(300)	(223)	(217)	(154)	(144)	(254)	(196)

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 2).

La violencia y el delito, como problemas, tienen distintas manifestaciones.

En primer lugar, constituyen un problema de seguridad ciudadana, qué duda cabe. Como tal, requieren la atención de las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia, responsables de prevenir que esos hechos ocurran, de perseguir y sancionar a sus responsables, de rehabilitarlos y reinsertarlos, y de dar asistencia y protección a las víctimas.

²⁰ El orden de importancia de los problemas coincide con el que arroja una encuesta sobre Lima preparada por Ciudad Nuestra y realizada por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP en abril del 2008 (Ciudad Nuestra 2008: 5-6). Otra encuesta, llevada a cabo entre octubre y diciembre del 2005 por Apoyo Opinión y Mercado para el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y el Ministerio del Interior, dio cuenta de que, para los limeños, la inseguridad y el delito constituían el segundo problema más importante del país, después del desempleo. Interesante notar que de 13 problemas del país, el narcotráfico y el terrorismo figuraron como los menos importantes (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 2006: 36).

En segundo lugar, son un problema de derechos humanos, por cuanto afectan su pleno ejercicio, tanto de manera directa como indirecta. En efecto, la violencia y el despojo —o la amenaza de su ocurrencia— afectan los derechos a la vida, la integridad y la libertad de las personas, así como a la libre circulación y a la propiedad, entre otros. Esto es particularmente grave en el caso de las mujeres, a quienes un hecho delictivo afecta más que a los hombres.²¹ Ellas, además, enfrentan una doble amenaza (Rosas y Vargas 2010), no solo la asociada al espacio público y a la delincuencia, sino a la seguridad dentro de su propio hogar, como consecuencia de lo extendido que se encuentra el fenómeno de la violencia familiar y de género. Si bien esto es así en todos los niveles económicos, las más afectadas son las más pobres, como lo demuestran las encuestas de seguridad ciudadana de la PUCP entre los años 2007 y 2010.

En tercer lugar, constituyen un problema de salud pública, ya que son causa de muerte o de lesiones —con las consecuentes discapacidades— para un número importante de ciudadanos.

En cuarto lugar, son un problema económico, en la medida en que demandan financiar no solo los servicios de seguridad y justicia, y del sistema de salud, sino que entrañan costos elevados para las empresas y las familias. La pérdida de un jefe o jefa de hogar —o su discapacidad permanente— puede representar la ruina para una familia, sobre todo para las que viven en la informalidad y carecen de beneficios sociales, incluyendo seguros.²²

En quinto lugar, son un problema social, por cuanto generan mayor desconfianza hacia el prójimo, lo que dificulta aún más la convivencia pacífica, el disfrute de los espacios públicos y la libre asociación entre las personas, motor fundamental del desarrollo. Es interesante notar que para las limeñas y limeños, de manera unifor-

21 Por ejemplo, la última encuesta sobre seguridad ciudadana de la PUCP da cuenta de que el 70,0% de las mujeres víctimas de un hecho de violencia declararon que este cambió «mucho o algo» su vida; en contraste, solo el 56,0% de los varones declararon lo mismo (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2010a: 13).

22 No existen estudios para estimar el costo económico de la violencia en Lima. Tampoco existen estudios recientes de su impacto en la economía nacional. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que el costo para la región sería del 5,0% del producto bruto interno (PBI); solo la violencia doméstica generaría costos del 2,0%. Entre los países que han llevado a cabo estudios de cuantificación de los costos económicos de la violencia y el crimen se encuentran México (15,0%), El Salvador (11,5%), Guatemala (7,3%) y Brasil (5,0%) (Banco Interamericano de Desarrollo 2009).

me a través de grupos etarios y niveles socioeconómicos, el concepto de seguridad ciudadana está mayoritariamente asociado con la confianza (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2009 y 2010a).

Lima es percibida mayoritariamente por sus habitantes como una ciudad insegura. En efecto, las dos últimas encuestas anuales sobre seguridad ciudadana realizadas por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima dan cuenta de que más del 95,0% de los entrevistados la consideran una ciudad poco o nada segura,²³ mientras que nadie la considera muy segura (cuadro 2).

Esta percepción cambia significativamente en relación con el barrio o comunidad a la que pertenece el entrevistado. En efecto, como muestra la encuesta encargada por Ciudad Nuestra en el 2009, el 44,0% consideran que su lugar de residencia es muy seguro o más o menos seguro. Mientras que esta percepción es compartida por hombres y mujeres, existen diferencias entre grupos etarios y niveles socioeconómicos: los jóvenes y los más prósperos se sienten bastante más seguros que los adultos y los más pobres, respectivamente (cuadro 3).

Una reciente encuesta preparada por CAD Ciudadanos al Día con el apoyo de Ciudad Nuestra, y realizada por Ipsos Apoyo, ha dado lugar al RankinCAD Seguridad Ciudadana 2010, que compara la percepción de seguridad entre las distintas regiones del país y los principales distritos de Lima Metropolitana y el Callao. La metodología utilizada para arribar al índice es distinta de las de la PUCP y la Universidad de Lima y, por tanto, sus resultados no son comparables. El índice combina las percepciones sobre cuán seguras se sienten las personas tanto en la región o el distrito donde residen como en la región o el distrito donde estudian o trabajan.

Resulta interesante notar que, a pesar de los resultados ya mostrados, Lima —que incluye a la metrópoli y a Lima Provincias— aparezca como una de las ciudades percibidas como menos inseguras en términos comparativos. En efecto, se ubica en el tercio superior y en el sexto lugar a nivel nacional. Las regiones de la costa

²³ Resultado similar arroja la última encuesta sobre seguridad ciudadana de la PUCP, donde el 91,0% de los entrevistados consideran que Lima es una ciudad insegura o muy insegura (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2010a: 10).

<CUADRO 2>

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN LIMA, 2008-2009 (%)

¿Considera que Lima es una ciudad muy segura, segura, poco segura o nada segura?

RESPUESTAS	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
			Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Muy segura	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Segura	5	3	4	2	4	4	5	1	5	5	4	4	0
Poco segura	54	59	61	57	66	63	60	50	67	55	60	57	62
Nada segura	41	37	34	40	31	34	33	47	28	40	36	37	36
Entrevistados	(500)	(498)	(252)	(246)	(102)	(147)	(99)	(150)	(79)	(99)	(110)	(110)	(100)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 5).

<CUADRO 3>

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN EL BARRIO O COMUNIDAD EN LIMA, 2009 (%)

Actualmente, con relación a la violencia y la delincuencia, ¿diría usted que su barrio o comunidad es un lugar...?

RESPUESTAS	ENE. 2009	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
Muy/más o menos seguro	44	45	44	52	42	37	60	44	33
Poco/nada seguro	56	55	56	49	58	63	40	56	67
Entrevistados	(594)	(294)	(300)	(223)	(217)	(154)	(144)	(254)	(196)

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 8).

norte constituyen, junto con Ica y Arequipa, las más inseguras. Curiosa paradoja, pues, al igual que Lima, son de las que más han crecido económicamente y han reducido la pobreza en los últimos años. Por el contrario, Amazonas, San Martín y Loreto, aún no del todo enganchadas al crecimiento, son aquellas urbes donde las personas se sienten más seguras.

<GRÁFICO 1>
**PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD
 EN EL PERÚ,
 POR REGIONES, 2010**

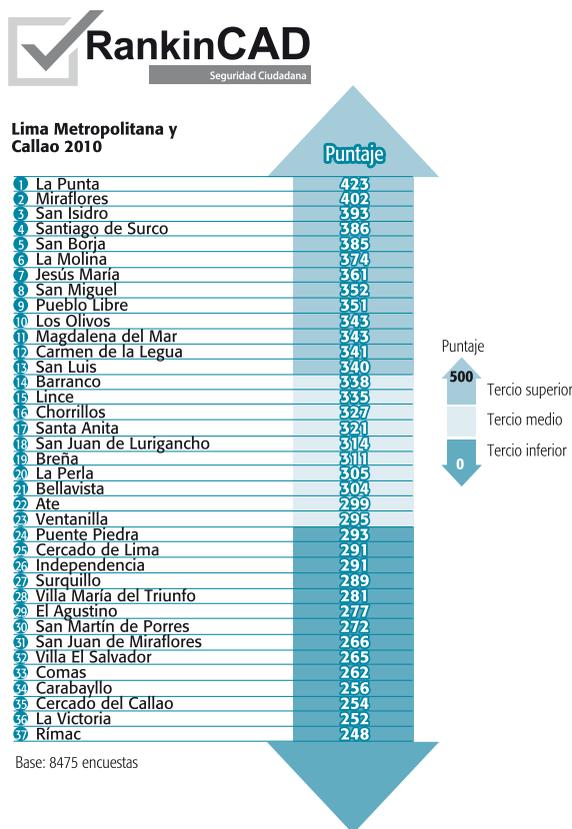


Fuente: CAD Ciudadanos al Día (2010: 1).

En Lima Metropolitana y el Callao, los distritos más prósperos —ubicados en la Lima moderna, a excepción de Los Olivos, el más próspero de Lima Norte— son los que encabezan el RankinCAD Seguridad Ciudadana, mientras que en el extremo opuesto se ubican algunos distritos de la Lima antigua —como el Rímac, La Victoria y San Martín de Porres— junto con el Callao, así como distritos populares y periféricos como Carabaylo, Comas, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, El Agustino y Villa María del Triunfo.

Llama la atención que distritos populares como San Juan de Lurigancho y Ate, que han hecho significativas inversiones de recursos en seguridad ciudadana en los últimos años, se encuentren en el tercio medio. Sin embargo, La Victoria, El Agustino y el Cercado de Lima, que también han hecho inversiones importantes en sus serenazgos, aparecen en el tercio inferior.

<GRÁFICO 2>
PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD
EN LOS DISTRITOS
DE LIMA Y CALLAO, 2010



Fuente: CAD Ciudadanos al Día (2010: 2).

Las encuestas llevadas a cabo durante los últimos años por la PUCP sobre Lima, con motivo del aniversario de su fundación, dan cuenta de que la población se encuentra mayoritariamente satisfecha de vivir en la ciudad, percibe que esta progresa y mira con optimismo su futuro (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2010b: 4). Tal percepción es válida incluso respecto a la evolución de la seguridad ciudadana, como lo demuestra la encuesta sobre cultura ciudadana realizada para Ciudad Nuestra en enero del 2009. A pesar de que es el primer problema de la ciudad,

la mayoría de las personas sentían que la situación había mejorado durante los últimos cuatro años y, más aún, que seguiría mejorando en los próximos cuatro. Muchos más hombres que mujeres compartían este optimismo, lo que es consistente con lo afirmado anteriormente en el sentido de que las mujeres son las más vulnerables a la inseguridad. Los jóvenes también perciben el progreso con mayor claridad que los adultos; lo mismo ocurre con los sectores acomodados en relación con los más pobres.

<CUADRO 4>

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN EL BARRIO O COMUNIDAD EN LIMA ¿HEMOS AVANZADO EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS?, 2009 (%)

En general, comparando la situación de seguridad ciudadana en su barrio o comunidad con lo que era hace cuatro años, ¿diría que ahora está...?

RESPUESTAS	ENE. 2009	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
Mucho/algo mejor	39	43	36	44	35	39	51	38	32
Permanece igual	30	31	28	30	35	24	20	31	36
Algo/mucho peor	28	24	32	22	29	35	27	29	28
Entrevistados	(594)	(294)	(300)	(223)	(217)	(154)	(144)	(254)	(196)

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 8).

<CUADRO 5>

PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN EL BARRIO O COMUNIDAD EN LIMA ¿AVANZAREMOS EN LOS PRÓXIMOS CUATRO AÑOS?, 2009 (%)

¿Y cómo cree que estará dentro de cuatro años?

RESPUESTAS	ENE. 2009	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
Mejorará algo/mucho	44	48	40	51	41	37	52	45	35
Permanecerá igual	33	31	35	31	36	32	28	33	38
Empeorará algo/mucho	17	15	18	12	18	33	16	16	18
Entrevistados	(594)	(294)	(300)	(223)	(217)	(154)	(144)	(254)	(196)

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 10).

2. La victimización

A diferencia de la percepción de inseguridad, que mide el temor, la victimización intenta dar cuenta de la ocurrencia de hechos de violencia o despojo. Esta se mide, principalmente, de dos maneras, a saber, las estadísticas oficiales y las encuestas de opinión pública.

Entre las primeras, son de especial utilidad las policiales, pero también pueden serlo las que maneja el Ministerio Público —incluyendo las del Instituto de Medicina Legal— y las del sistema de salud, que son útiles para medir con precisión los homicidios y las lesiones. En el presente estudio, trabajaremos con estadísticas policiales.

Las encuestas de opinión pública sirven no solo para medir la percepción de inseguridad, como ya lo hemos visto, sino también la victimización y la segurabilidad. La victimización se mide preguntando al encuestado si ha sido víctima de algún delito durante los últimos seis meses o el último año. Esta es la victimización directa, que involucra exclusivamente al encuestado. Si la pregunta involucrara también a los miembros de su hogar, se estaría midiendo la victimización indirecta. Aquí presentaremos resultados de la victimización directa anual.

Detengámonos, primero, a observar los homicidios en Lima, que dan cuenta de la forma más extrema de violencia, aquella que se ejerce de manera intencional para quitarle la vida a otra persona. El homicidio es el indicador por excelencia y tiene la ventaja de prestarse fácilmente a la comparación. Para que esto sea posible, se requiere establecer su tasa por 100 mil habitantes. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa de más de 10 homicidios por 100 mil habitantes constituye una epidemia.

Los homicidios en Lima durante los últimos 15 años pueden dividirse en tres grandes quinquenios. En el primero, entre 1995 y 1999, la tasa promedio fue de 17,7 homicidios por 100 mil habitantes, con los dos primeros años entre 25,4 y 26,0, para caer, de manera abrupta, a 3,9 en el año 1999. En el segundo quinquenio,

entre el 2000 y el 2004, la tasa promedio fue de 2,9, con una gran estabilidad. En el último, entre el 2005 y el 2009, la tasa promedio se elevó a 7,3, habiéndose incrementando en un 150,0% en relación con el quinquenio anterior.

<GRÁFICO 3>

HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES EN LIMA, 1995-2009



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009a) y Policía Nacional del Perú (2001-2010). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

La tasa promedio de 7,3 homicidios por 100 mil habitantes en los últimos cinco años se ubica por debajo de la tasa promedio nacional de 10,9 para el mismo período, y es una cuarta parte del promedio para los países de la región (28,0). Este promedio para Lima oculta la caída de la tasa anual de 8,9 en el 2007 a 6,6 en el 2009, luego de un incremento sostenido a partir del 2003.

El año 2009, el ranking de violencia homicida en el Perú fue encabezado por las regiones de Arequipa (29,6), Moquegua (25,4), Madre de Dios (23,7), Amazonas (20,9) y Puno (20,4). En el otro extremo del ranking se encuentran Huánuco (1,3), Loreto (3,5), Junín (4,3) y Piura (6,4), seguida inmediatamente por Lima. Es interesante advertir que el gran conglomerado urbano de Lima y Callao no es el epicentro de los homicidios en el Perú, lo que difiere de lo que habitualmente ocurre con otras capitales de la región. Dos años antes, el 2007, el ranking de las ciudades latinoamericanas fue encabezado por Caracas (107,0), Río de Janeiro (40,0), Medellín (29,0),

São Paulo (21,0), Bogotá (18,8) y Ciudad de México (17,0); ese año, Lima se ubicó entre las cinco ciudades con menor violencia homicida, junto con Santiago, Quito, Buenos Aires y San José.

Un reciente estudio de Ciudad Nuestra (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010) sobre los homicidios en Lima investigados por la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional entre el 2000 y el 2008 da cuenta de que la delincuencia —común y organizada— no es la principal perpetradora de homicidios (31,0%). Lo son las violencias interpersonal —peleas y riñas— e intrafamiliar (41,0%). Casi la mitad de los homicidios fueron cometidos por personas a quienes la víctima conocía. Esto es particularmente dramático para las mujeres, víctimas de la quinta parte de los homicidios; tres de cada cuatro fueron asesinadas por conocidos y dos de cada cinco, por su pareja. Contrariamente a lo que se piensa, las pandillas juveniles fueron responsables de menos del 5,0% de los homicidios.

La mitad de los homicidios ocurrieron en la vía pública y una cuarta parte, en las viviendas. Los meses con mayor violencia homicida fueron los tres primeros del año, y el domingo el día con mayores incidencias, seguido del viernes y el sábado. En general, el fin de semana concentró casi el 50,0% de los homicidios, mientras que un 60,0% ocurrieron durante la noche.

También se constató que el 75,0% de las víctimas tenían entre 20 y 49 años de edad, y el 35,0% registraban antecedentes policiales. Se contaba con información sobre consumo de alcohol respecto a un 36,0% de las víctimas, una tercera parte de las cuales lo había consumido. En cuanto al consumo de drogas, se contaba con información acerca del 40,0% de las víctimas; de ellas, solo el 2,5% las había consumido.

El 48,0% de los homicidios fueron cometidos con arma de fuego; el 21,0%, con arma punzocortante; el 14,0% se debieron a la asfixia y el 9,0%, a golpe con objeto contundente. Es interesante notar la diferencia con las ciudades más violentas de la región, en las que el uso de las armas de fuego alcanza el 80,0% de los homicidios. Los delincuentes son quienes más las usan.

Se observó, también, que el asesinato de extranjeros se triplicó, alcanzando entre el 2006 y el 2008 la cifra de 6,0%, mientras que los crímenes cometidos por

sicarios casi se duplicaron entre el 2005 y el 2008. Ambos hechos darían cuenta de una espiral de violencia homicida asociada al crimen organizado, especialmente el narcotráfico, aunque esto no explica el rápido incremento del total de homicidios durante el segundo quinquenio de la década.

Veamos, ahora, el comportamiento de las denuncias de delitos presentadas por el público ante la Policía durante las dos últimas décadas. A efectos de tomar en consideración la evolución demográfica, se ha desarrollado un indicador de delitos por 100 mil habitantes.

Después de un primer quinquenio con registros muy elevados, que ascendieron a más de 2 mil denuncias por 100 mil habitantes, se observa una caída sostenida, que lleva la tasa a 689 en el 2001. A partir de ese año, vuelve a incrementarse la tasa hasta alcanzar la cifra de 928 en el 2004, para caer nuevamente, estabilizándose en alrededor de 775 durante los tres últimos años (2007-2009). Esta trayectoria es concordante con la que presenta la evolución de las denuncias por delitos a nivel nacional. No obstante, si se compara por quinquenios, el segundo quinquenio de la presente década arroja una tasa ligeramente superior (817) que la del quinquenio anterior (788); es decir, hay un incremento de un 4,0% (gráfico 4).

El comportamiento de las denuncias por faltas sigue una evolución parecida a la de los delitos, aunque con algunas diferencias. Luego de valores muy elevados entre 1990 y 1993, la tasa caerá de manera sostenida hasta llegar a su nivel más bajo en el año 1999, con 605 denuncias por 100 mil habitantes. Desde entonces, la tasa se incrementará de manera sostenida hasta alcanzar, el 2006, valores similares que los de principios de la década de 1990, para después caer a un poco más de 1000. El incremento de la tasa a partir del año 2000 será muy pronunciado, sobre todo a partir del 2003. Es eso lo que explica un incremento del 31,1% de la tasa promedio entre el primer quinquenio (895) y el segundo (1173) de la presente década. La diferencia más importante en la evolución entre delitos y faltas es el incremento más pronunciado de estas durante el último período (gráfico 5).

<GRÁFICO 4>

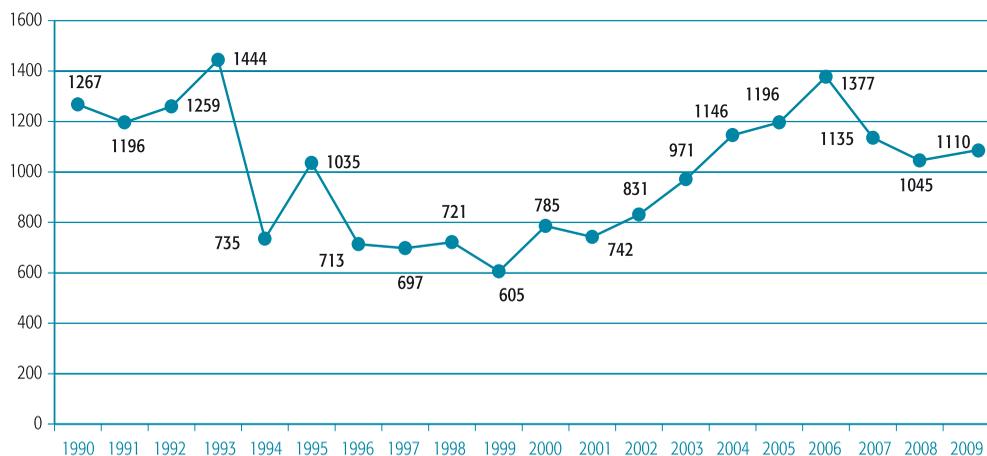
DELITOS POR 100 MIL HABITANTES EN LIMA, 1990-2009



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009a) y Policía Nacional del Perú (2001-2010). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

<GRÁFICO 5>

FALTAS POR 100 MIL HABITANTES EN LIMA, 1990-2009



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009a) y Policía Nacional del Perú (2001-2010). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

La tasa promedio de 817 delitos por 100 mil habitantes en los últimos cinco años se ubica por encima de la tasa promedio nacional de 536 para el mismo período. El año 2009, el ranking de delitos en el Perú fue encabezado por las regiones de Lambayeque (1194), Callao (964), Arequipa (924), Moquegua (896) y Tacna (794), seguida inmediatamente por Lima (786). En el otro extremo del ranking se encuentran las regiones con menos denuncias, a saber, Huancavelica (58), Pasco (79), Puno (110), Cajamarca (170) y Huánuco (196). A diferencia de los homicidios, en lo que se refiere a delitos Lima se encuentra por encima del promedio nacional.

Entre el 2000 y el 2009, tres de cada cuatro denuncias por delitos (75,3%) fueron respecto de asuntos de carácter patrimonial. La variación anual del peso relativo de estas últimas fue casi imperceptible. El hurto —despojo sin violencia ni amenaza sobre la persona— y el robo —despojo con violencia o amenaza sobre la persona— representaron más del 90,0% del total de los delitos patrimoniales.²⁴ El primero representó el 49,0%, y el segundo, el 41,5%. La información policial disponible da cuenta de que mientras los hurtos se mantuvieron estables durante el período, los robos pasaron de constituir el 38,0% de los delitos patrimoniales entre el 2000 y el 2004 a representar casi el 46,0% entre el 2006 y el 2009, lo que daría cuenta de un incremento no desdeñable de la violencia en el contexto de la comisión de estas conductas.

En el caso de las faltas, la tasa promedio de 1173 faltas por 100 mil habitantes en Lima para el período 2005-2009 es 56,0% más alta que la tasa promedio nacional de 752. En el 2009, el ranking de faltas en el Perú fue encabezado por Arequipa (1453), Callao (1351), Lambayeque (1117), Lima (1110) y Moquegua (1096). En el otro extremo se ubicaron Ayacucho (77), Huánuco (88), Pasco (97), Huancavelica (100) y San Martín (216).

Entre el 2001 y el 2009, casi la mitad de las faltas (48,7%) fueron patrimoniales. Durante el período, las faltas patrimoniales redujeron su peso relativo de manera sostenida, desde el 58,0% en el 2001 al 35,3% en el 2009. Lo mismo sucedió con

²⁴ El resto de los delitos patrimoniales incluye la apropiación ilícita, la estafa, el abigeato, el fraude en la administración de personas jurídicas y los daños, entre otros.

las faltas contra la persona, que comprenden lesiones, maltratos sin lesiones y agresiones sin daño. La explicación de esta caída fue el incremento sostenido de la categoría «otras faltas» a partir del año 2000.

En mayo del 2006, la Ley 28726 modificó el monto mínimo para que un hurto constituya delito: el valor del bien sustraído se redujo de cuatro remuneraciones mínimas vitales a una. Ello explicaría la caída de las denuncias por faltas, aunque el cambio no parecería haberse traducido en un incremento de las denuncias por el delito de hurto, que mantuvo su peso relativo entre los delitos patrimoniales.

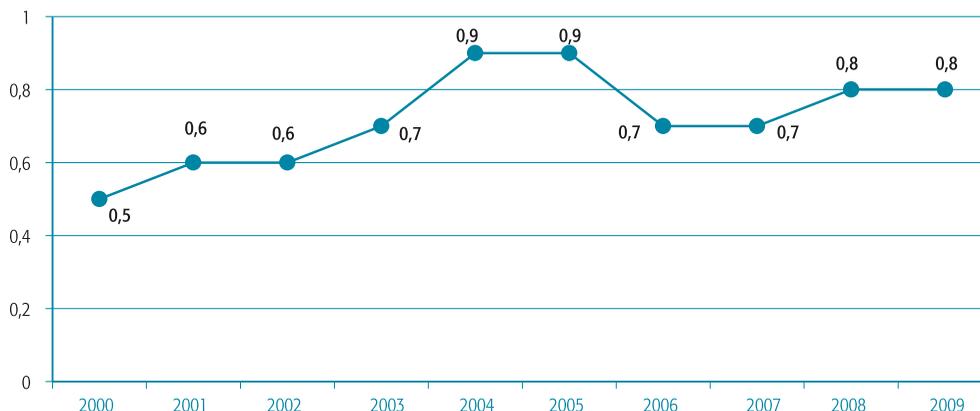
Veamos, a continuación, la evolución de las denuncias por robo de vehículos en Lima y Callao entre el 2000 y el 2009. Estas tienen especial relevancia como indicador, por cuanto se trata de una ocurrencia que habitualmente es denunciada, dado que es un bien de valor que solo puede ser recuperado por la Policía. Además, en aquellos casos en que el vehículo está asegurado, la certificación policial es imprescindible para gestionar el cobro del seguro. La cifra negra²⁵ en relación con estos delitos es, pues, menor que en otros.

En términos absolutos, las denuncias por robo de vehículos pasaron de 4006 en el 2000 a 8627 en el 2009; es decir, hubo un incremento de 115,0%, habiéndose mantenido una tendencia ascendente durante todo el período, con excepción de los años 2006 y 2007, en que las denuncias por este concepto cayeron de manera importante. Si se analiza el comportamiento del robo de vehículos en relación con el parque automotor, se observará una tendencia parecida, aunque no tan pronunciada. En efecto, este indicador creció de manera sostenida, de 0,54% en el 2000 a 0,92% en el 2005, para luego caer a 0,70% durante los años 2006 y 2007, y volver a subir levemente a 0,80% en los dos años siguientes. Mientras que el incremento entre el 2000 y el 2005 fue de 70,0%, el incremento entre el 2000 y el 2009 fue de 48,0%, ambos significativamente menores que en términos absolutos. No obstante, el incremento no es desdeñable y resulta preocupante.

25 Cifra constituida por los delitos no denunciados.

<GRÁFICO 6>

VEHÍCULOS ROBADOS CON RELACIÓN AL PARQUE AUTOMOTOR EN LIMA Y CALLAO, 2000-2009 (%)



Fuentes: Ministerio de Transportes y Comunicaciones-Oficina de Estadística y Policía Nacional del Perú (2001-2010). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

Especialmente preocupante es la caída en la eficacia policial para recuperar vehículos robados durante el mismo período. Mientras que las tasas de recuperación en los años 2000 y 2001 fueron del 83,0% y el 84,0%, respectivamente, la década cerró en 13,0% el 2009. A lo largo de todo el período, la tasa cayó de manera sostenida hasta el 37,0% en el 2006, para subir al 40,0% y al 55,0% en el 2007 y el 2008, respectivamente, antes de caer abruptamente en el 2009. Si hacemos una comparación por quinquenios, pasamos de una tasa de 63,0% en el primero a una tasa de 37,0% en el segundo.

La Policía cuenta con información muy valiosa y precisa sobre este tipo de delitos. A continuación, describimos el panorama de este delito en Lima, con información del 2009. Primero, el 59,0% de los robos fueron de vehículos estacionados, y el 41,0% constituyeron robos y asaltos. Segundo, los vehículos más robados fueron los automóviles (43,0%) y las camionetas (30,0%). Tercero, los días de la semana con mayor número de incidencias fueron los viernes y los sábados, ambos con 19,0%, seguidos por los jueves (15,0%), miércoles (13,0%), martes (12,0%), y domingo y lunes, con 11,0%. Cuarto, los horarios más vulnerables para los robos

fueron entre las 8 y las 12 de la noche (26,0%), y entre las 4 de la tarde y las 8 de la noche (23,0%). Curiosamente, los robos entre la medianoche y las 8 de la mañana fueron significativamente menos frecuentes (15,0%); es probable que esto se deba a que, por las noches, la mayor parte de los vehículos son guardados en cocheras y no estacionados en la vía pública, como ocurre durante el día.

Las estadísticas policiales también dan cuenta de que los robos a las entidades bancarias se han mantenido en niveles muy bajos, a diferencia de la década de 1990. En efecto, entre el 2000 y el 2008 en Lima solo ocurrieron dos asaltos a bancos, uno en el 2004 y el otro en el 2007. En el mismo período, fueron asaltadas siete instituciones financieras no bancarias —centros de transferencia de dinero, casas de cambio, cooperativas y cajas municipales—. Los montos extraídos no fueron, en todo caso, muy elevados. Estos logros son el resultado de la cooperación de la Asociación de Bancos (ASBANC) con la unidad policial especializada Águilas Negras.

Después de haber analizado las principales estadísticas policiales sobre los delitos y faltas en Lima, pasemos a revisar los resultados de victimización directa de las encuestas de opinión pública realizadas durante los últimos años por la PUCP y la Universidad de Lima.

De acuerdo con la PUCP, la tasa de victimización directa se ha mantenido en un nivel alto y relativamente estable durante los últimos cuatro años, entre el 27,0% y el 30,0%. Aunque las víctimas se distribuyeron por igual entre sexos, los más jóvenes fueron dos veces más victimados que los mayores, mientras que, curiosamente, los niveles socioeconómicos D y E fueron menos victimados.

<CUADRO 6>

VICTIMIZACIÓN DIRECTA EN LIMA, 2007-2010 (%)

¿Ha sido usted víctima de algún delito durante el último año?

RESPUESTAS	AGO. 2007	JUL. 2008	AGO. 2009	JUL. 2010	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
					Masc.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
Sí	29	30	27	28	29	28	38	27	19	28	33	22
No	71	71	73	72	71	72	62	73	81	72	67	78
Entrevistados	(476)	(552)	(506)	(500)	(247)	(253)	(175)	(162)	(163)	(128)	(226)	(146)

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010a: 11).

La Universidad de Lima cuenta con una secuencia más larga, por cuanto su encuesta empieza en el 2004. No obstante, la tasa de victimización directa no está referida a todos los delitos, sino solo a los patrimoniales, que como ya hemos visto, representan la gran mayoría. Esta secuencia permite constatar una mejoría considerable, pues la tasa pasa del 37,0% al 29,0%, diferencia que se sostiene a lo largo de seis años. En contraste con la encuesta de la PUCP, la de la Universidad de Lima da cuenta de que la victimización es más alta en los niveles socioeconómicos C, D y E, especialmente en los últimos. Coincide, sin embargo, en que los hombres son un poco más victimados que las mujeres, y en que los jóvenes son las principales víctimas, probablemente porque tienen una mayor presencia en el espacio público.

<CUADRO 7>

VICTIMIZACIÓN DIRECTA DE LOS DELITOS PATRIMONIALES EN LIMA, 2004-2009 (%)

Por favor, haga un esfuerzo de memoria y recuerde si en el último año ha sido víctima de uno o más asaltos o robos

RESPUESTAS	DIC. 2004	NOV. 2005	DIC. 2006	NOV. 2007	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
							Masc.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Sí	37	38	35	25	30	29	30	28	39	34	25	20	23	20	34	31	28
No	61	62	65	75	70	71	69	72	61	66	74	79	77	80	66	69	70
Entrevistados	(548)	(620)	(615)	(498)	(500)	(498)	(252)	(246)	(102)	(147)	(99)	(150)	(79)	(99)	(110)	(110)	(100)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 9).

Las encuestas de opinión pública también contribuyen a bosquejar el cuadro de la actividad delictiva en Lima. De acuerdo con la última encuesta sobre seguridad de la PUCP, más de la mitad (58,0%) de los delitos son robos al paso, en los que se sustrae un bolso, una cartera o un celular. Les siguen muy atrás el atraco (13,0%), que es el robo con violencia en el que, frecuentemente, se hace uso de un arma. El robo a la vivienda o a un local, con 12,0%, aparece en tercer lugar, con una caída muy marcada con relación a los años anteriores. Los niveles A y B son los más expuestos a los robos al paso, mientras que los D y E a los atracos; los robos en vivienda son cinco veces menores en los niveles A y B. La calle sigue siendo el principal escenario delictivo, especialmente los paraderos y los vehículos de transporte público. La modernización de este debería contribuir a mejorar la seguridad en la ciudad.

<CUADRO 8>

TIPOS DE DELITOS EN LIMA, 2007-2010 (%)

¿De qué tipo de delito fue víctima?

RESPUESTAS	AGO. 2007	JUL. 2008	AGO. 2009	JUL. 2010	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
					Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
Robo al paso (de bolso, cartera, celular)	41	50	50	58	58	59	68	63	30	72	55	51
Atraco (con violencia o amenaza) y asalto con arma	23	13	9	13	15	10	18	8	9	9	9	25
Robo en vivienda o local	19	19	20	12	11	14	6	15	22	3	16	15
Fraude o estafa	5	4	7	6	6	6	1	5	19	7	7	3
Robo de objetos en su vehículo	4	5	3	2	1	2	1	0	4	4	1	0
Robo de vehículo	3	1	2	2	0	5	2	0	7	4	1	3
Vandalismo y violencia callejera	1	2	1	2	2	3	0	5	3	0	4	0
Agresión personal (no sexual)	2	1	2	1	1	0	2	0	0	0	1	0
Amenaza o intimidación	1	2	2	1	1	0	0	0	3	0	1	0
Violación, abuso o acoso sexual	-	-	-	1	0	1	1	0	0	0	1	0
Entrevistados	(136)	(163)	(136)	(141)	(71)	(70)	(66)	(44)	(31)	(37)	(74)	(31)

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010a: 13).

Según las encuestas de la Universidad de Lima, en casi el 50,0% de los delitos patrimoniales sus responsables utilizaron un arma. El uso de arma blanca es por lo menos tres veces más frecuente que el de arma de fuego. La utilización de esta última se ubica en alrededor del 11,0% en los años 2007 y 2009, mientras que en el 2008 llegó a casi el 15,0%. Las víctimas de delitos patrimoniales de los niveles socioeconómicos A y B tienen entre el 20,0% y el 30,0% de posibilidades de ser asaltadas con arma de fuego, mientras que las de los niveles D y E, solo entre el 3,0% y el 7,0%. Es interesante notar que hay un menor uso de armas cuando la víctima es pobre, mujer y mayor. Quizá el hallazgo más preocupante de estas encuestas es que entre el 35,0% y el 50,0% de las víctimas de delitos patrimoniales resultaron con algún tipo de lesión como consecuencia del robo o asalto, lo que da cuenta de la existencia de altos niveles de violencia en la ocurrencia de estos delitos. En alguna medida, esto es lo que explicaría que más de las dos terceras partes de las víctimas de un delito —especialmente entre las mujeres y los más pobres— consideren que este hecho cambió mucho o en algo su forma de vida, como lo demuestran las encuestas sobre seguridad de la PUCP realizadas entre los años 2007 y 2010.

<CUADRO 9>

USO DE ARMAS DE FUEGO EN LOS DELITOS PATRIMONIALES EN LIMA, 2007-2009 (%)

¿Qué tipo de arma utilizaron los asaltantes?

RESPUESTAS	NOV. 2007	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
				Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
No usaron armas	46	43	46	35	60	28	55	40	61	39	40	41	53	50
Arma blanca	38	32	33	40	26	49	21	45	23	28	20	41	27	43
Arma de fuego	11	15	11	17	4	10	17	7	5	28	20	16	3	7
Otras armas	-	-	4	3	5	4	3	9	0	0	5	3	6	0
Entrevistados	(130)	(139)	(137)	(75)	(62)	(36)	(47)	(24)	(30)	(18)	(20)	(37)	(34)	(28)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 10).

Paradójicamente, con una tasa tan alta de lesionados, solo el 35,0% de las víctimas de robos o asaltos formularon la respectiva denuncia policial.²⁶ Entre el 2007 y el 2009, la tasa se mantuvo estable, aunque fue muy superior entre las mujeres y experimentó variaciones importantes entre niveles socioeconómicos. En los niveles A y C, la tasa fue del 50,0%, mientras que en los niveles B, D y E fue del 30,0% para abajo. También hubo variaciones entre los grupos etarios; así, los jóvenes de 18 a 27 años de edad denunciaron cuatro veces menos que los adultos a partir de los 48 años.

<CUADRO 10>

DENUNCIA DE LOS DELITOS PATRIMONIALES EN LIMA, 2007-2009 (%)

¿Hizo la denuncia policial?

RESPUESTAS	NOV. 2007	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
				Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Sí	35	36	35	33	39	14	41	38	53	50	30	51	24	29
No	64	64	64	67	59	86	58	62	45	50	65	49	77	68
Entrevistados	(130)	(139)	(137)	(75)	(62)	(36)	(47)	(24)	(30)	(18)	(20)	(37)	(34)	(28)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 9).

El 60,0% de las víctimas que no formularon denuncia se abstuvieron de hacerlo porque consideraron que esta no sirve para nada, y alrededor de un 15,0% asentaron la denuncia para evitarse molestias. Existe, pues, una percepción muy extendida de que los mecanismos institucionales existentes para dar cuenta de un delito y resarcirse de este son inoperantes (Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima 2009: 10). Ello podría estar vinculado al hecho de que el 50,0% de los delitos que ocurren en la ciudad son los llamados robos al paso, que generalmente entrañan poco valor pecuniario, por lo menos en relación con el costo —sobre todo en tiempo— que entraña la formulación de la denuncia y más aún con las posibilidades de recuperar el bien.

26 Este dato es confirmado por la última encuesta de la PUCP, según la cual el 32,0% de las víctimas de los delitos en general formulan una denuncia, con más denunciante entre los mayores de edad y las personas de los niveles socioeconómicos A, B y C. En contraste con la Universidad de Lima, los hombres denunciaron más que las mujeres (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2010a: 13).

Diversos problemas de convivencia —llamados también incivildades— perturban la tranquilidad de la población y amenazan su seguridad. Pueden o no derivar en la comisión de un delito o falta, pero aunque ese no sea el caso, deben constituirse en objeto de las políticas de seguridad ciudadana. Entre ellos destacan el consumo de alcohol en las calles, la venta y el consumo de drogas, los escándalos y las riñas callejeras, y los actos de vandalismo y de destrucción de la propiedad pública y privada.

<CUADRO 11>

PROBLEMAS DE CONVIVENCIA EN LOS BARRIOS DE LIMA, 2007-2010 (%)

¿Con qué frecuencia en su barrio se ven casos de...?

RESPUESTAS	MUCHA/REGULAR FRECUENCIA		
	AGO. 2007	JUL. 2008	JUL. 2010
Alcoholismo en las calles	58	60	59
Venta y consumo de drogas	44	40	53
Escándalos y riñas callejeras	45	42	48
Actos de vandalismo/destrucción de la propiedad pública o privada	54	43	41
Ruidos o problemas producidos por bares, discotecas, etcétera	29	21	27
Mendicidad de niños	26	22	14
Prostitución	15	15	10

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2007, 2008 y 2010a).

La importancia de los problemas de convivencia es corroborada por el reciente estudio realizado por Ciudad Nuestra sobre los serenazgos en Lima. Los tres principales pedidos de intervención del público a los serenazgos están asociados a problemas de convivencia: consumo de drogas y alcohol en la calle, ruidos molestos y pandillaje. En menor medida, los serenazgos también son requeridos para hacer frente a la violencia familiar, la prostitución y las riñas (Costa y Romero 2010: 23).

3. La segurabilidad

Luego de haber revisado la percepción de inseguridad y la victimización en Lima, pasemos ahora a considerar la segurabilidad, el tercer instrumento para medir y analizar la seguridad ciudadana. Como hemos visto, este componente está referido a la percepción que tienen los ciudadanos sobre los recursos institucionales de que disponen para prevenir las amenazas a la seguridad y protegerse de estas. La mejor forma de medirla es auscultando la opinión ciudadana sobre la confianza en el servicio policial y su calidad. Dado el rol crecientemente protagónico de los serenazgos, también presentaremos la opinión ciudadana sobre su desempeño.

Durante los últimos seis años, la Universidad de Lima ha evaluado la apreciación ciudadana sobre la Policía. Dicha evaluación da cuenta de que una proporción muy alta de personas consideran el servicio policial malo o muy malo, mientras que un porcentaje bastante menor lo consideran bueno o muy bueno. No obstante, el número de quienes opinan favorablemente se incrementó en un 50,0% —del 8,0% en el 2004 al 12,0% en el 2009—, mientras que el de los que opinan desfavorablemente se redujo del 44,0% al 32,0%. Entre estos últimos, la opinión más negativa se ubica en el nivel socioeconómico A, que duplica a la del nivel E. Se percibe, pues, una relativa mejoría de la apreciación del servicio policial, aunque es bueno recordar que una mayoría, que se ubicó entre el 47,0% y el 59,0%, opina que este es solo regular.

<CUADRO 12>

EVALUACIÓN DE LA POLICÍA EN LIMA, 2004-2009 (%)

¿Cómo califica la labor que cumple la Policía para frenar la delincuencia?

RESPUESTAS	DIC. 2004	NOV. 2005	DIC. 2006	NOV. 2007	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
							Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Muy buena/ buena	8	11	11	9	11	12	12	12	11	8	10	18	13	14	14	9	13
Regular	47	49	51	56	59	56	58	53	65	60	54	46	39	50	54	59	64
Mala/muy mala	44	41	37	34	30	32	29	35	24	32	36	35	47	35	33	32	23
Entrevistados	(548)	(620)	(615)	(498)	(500)	(498)	(252)	(246)	(102)	(147)	(99)	(150)	(79)	(99)	(110)	(110)	(100)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 14).

La corrupción es percibida como el principal problema que enfrenta la institución. Más de la mitad de los encuestados opinaron así, lo que significa que los problemas de organización, de presupuesto y de personal sumados son menos importantes. Si bien hay variaciones entre los encuestados en función de sus niveles socioeconómicos, sexo y edad, estas son menores. Esto da cuenta de un gran consenso sobre el efecto pernicioso de la corrupción en la legitimidad de la institución policial (cuadro 13).

La encuesta anual de seguridad ciudadana de la PUCP del año 2009 corrobora que la percepción de falta de probidad es el principal desafío policial. Además de ser percibida como deshonesta, la Policía es vista como ineficaz en la atención de las demandas ciudadanas, parcializada y poco respetuosa tanto de la legalidad como de los ciudadanos. En los rubros en los que está mejor evaluada es en la dedicación y entrega de sus efectivos, aunque, incluso en estos, quienes la evalúan favorablemente son tantos como quienes la evalúan desfavorablemente²⁷ (cuadro 14).

Entre las funciones que cumple la Policía, la percibida como la más eficiente es la prevención de los desórdenes públicos. En el extremo opuesto, la prevención de la delincuencia y la atención a las víctimas de delitos se ubican como las menos eficientes.²⁸ Llama la atención que en los niveles socioeconómicos A y B la prevención policial de la delincuencia sea percibida como casi tres veces menos eficiente que en los niveles C, D y E. Es muy probable que este resultado esté asociado a que los serenazgos se han desarrollado con mayor rapidez en los distritos más prósperos, mientras que en los distritos populares y emergentes existe un eficiente trabajo de seguridad ciudadana impulsado por la Policía y la organización vecinal (cuadro 15).

27 Estos resultados corroboran los obtenidos por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP en el 2007 y el 2008, aunque no los presentamos aquí por cuanto no son comparables, pues se introdujo una pequeña pero importante variación en las opciones de respuesta.

28 Resultados similares arrojaron las encuestas del Instituto de Opinión Pública de la PUCP en el 2007 y el 2008, pero las variaciones metodológicas impiden la comparación.

<CUADRO 13>

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA POLICÍA EN LIMA, 2008-2009 (%)

¿Cuál es el principal problema que tiene la Policía Nacional? (respuesta asistida)

RESPUESTAS	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
			Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Corrupción	53	55	52	59	60	57	57	49	65	55	50	56	60
Mala organización	22	21	21	21	26	21	20	18	10	12	27	20	24
Falta de presupuesto	18	17	21	13	10	18	14	24	24	27	17	15	10
Falta de efectivos	4	6	5	6	4	4	8	7	1	3	6	8	4
Entrevistados	(500)	(498)	(252)	(246)	(102)	(147)	(99)	(150)	(79)	(99)	(110)	(110)	(100)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 15).

<CUADRO 14>

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS POLICÍAS EN LIMA, 2009 (%)

Respecto a los miembros de la Policía Nacional, ¿cómo considera los siguientes aspectos?

RESPUESTAS	MUY BUENO/BUENO	NI BUENO NI MALO	MALO/MUY MALO
Su honradez	15	27	56
Su eficacia para atender las demandas de los ciudadanos	21	25	52
Su imparcialidad	23	24	49
Su respeto por las leyes	24	26	48
Su equipamiento	30	21	47
Su respeto en el trato a los ciudadanos	31	28	40
Su dedicación y entrega al servicio	34	28	34

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 9).

<CUADRO 15>

EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS SERVICIOS POLICIALES EN LIMA, 2009 (%)

¿Y en qué aspectos cree usted que la Policía es más eficiente?

RESPUESTAS	AGO. 2009	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
La prevención de los desórdenes públicos	23	23	23	28	20	20	27	22	21
La protección de los ciudadanos	18	18	18	16	21	17	20	17	19
La persecución del delito	15	16	13	16	14	13	14	15	14
La prevención de la delincuencia	11	10	13	13	10	11	5	14	13
La atención a las víctimas de delitos	11	12	10	13	9	12	11	11	11
Ninguno	17	16	18	11	20	21	21	14	18
Entrevistados	(506)	(238)	(268)	(190)	(187)	(129)	(137)	(248)	(121)

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 9).

A continuación, la percepción ciudadana sobre el desempeño de los serenazgos (Costa y Romero 2010: 83-89).

Durante el período 2004-2009, quienes calificaron favorablemente la labor de los serenazgos alcanzaron alrededor del 20,0%, tasa que se mantuvo estable, con más fluctuaciones hacia abajo que hacia arriba. Por el contrario, quienes la calificaron desfavorablemente se redujeron del 35,0% al 24,0%, es decir, casi una tercera parte. Esta caída ocurrió, sobre todo, durante los dos últimos años, y fue compensada por un incremento parecido de quienes calificaron el desempeño del serenazgo como regular, que pasaron del 43,0% en el 2004 al 53,0% en el 2009.

Es interesante notar que en el nivel socioeconómico A la calificación de muy buena-buena supera la mitad de las encuestas, mientras que en el nivel B llega casi al 40,0%. Esa calificación cae en forma significativa en los sectores C y D, para recuperarse parcialmente en el E. Es curioso que la calificación más alta de mala-muy mala se ubique en el sector C y sea seguida por el D y el E, en ese orden.

<CUADRO 16>

EVALUACIÓN DE LOS SERENAZGOS EN LIMA, 2004-2009 (%)

¿Cómo califica la labor que cumple el Serenazgo en su distrito para frenar la delincuencia?

RESPUESTAS	DIC. 2004	NOV. 2005	DIC. 2006	NOV. 2007	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
							Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Muy buena/ buena	21	15	19	22	18	22	24	19	27	19	21	22	54	39	17	13	20
Regular	43	50	49	40	52	53	53	54	52	58	47	53	35	46	51	63	53
Mala/muy mala	35	34	31	35	29	24	22	26	20	22	33	23	10	14	32	23	21
Entrevistados	(548)	(479)	(469)	(431)	(431)	(440)	(222)	(218)	(91)	(130)	(86)	(133)	(79)	(98)	(108)	(94)	(61)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 16).

Cabe subrayar que los niveles de aprobación de los serenazgos son superiores que los de la Policía y sus niveles de desaprobación son menores, sobre todo durante los últimos años. Esto se ve corroborado si comparamos los resultados de las encuestas realizadas en el período 2003 al 2005 por Imasen para el Instituto de Defensa Legal, y en el período 2007 al 2009 por la Universidad de Lima.

La comparación tiene que hacerse con cuidado, no solo por tratarse de encuestadoras distintas, sino porque si bien ambas permiten cotejar el desempeño de los serenazgos con el de la Policía, las preguntas formuladas no son exactamente las mismas. En efecto, la primera encuesta indagó sobre la confianza hacia ambas instituciones, mientras que la segunda, sobre su eficiencia. Establecemos la comparación, no obstante, porque permite dar cuenta del desempeño relativo de los serenazgos y la Policía entre el 2003 y el 2009.

En el primer trienio, se percibió un importante incremento de la confianza en la Policía, que pasó del 37,0% a fines del 2003 al 57,0% un año y medio después; los serenazgos, en cambio, perdieron posiciones, pasando del 29,0% de confianza a solo el 18,0%. La fotografía de esos 18 meses mostraba a una Policía que incrementaba rápidamente los niveles de confianza ciudadana y a unos serenazgos que los perdían con igual rapidez (Basombrío 2005: 172) (cuadro 17).

<CUADRO 17>

EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA POLICÍA Y LOS SERENAZGOS EN LIMA, 2003-2005 (%)

¿En quién confía más, en la Policía Nacional o en el Serenazgo?

RESPUESTAS	NOV. 2003	ABR. 2004	AGO. 2004	ABR. 2005	SEXO		EDAD			CLASE SOCIAL		
					Mas.	Fem.	18-24	25-34	35 a más	Alta/media	Baja superior	Baja inferior
Policía Nacional	37	45	45	57	58	56	61	60	52	46	59	60
Serenazgo	29	20	19	18	17	18	17	16	19	23	15	15

Fuente: Basombrío (2005: 154-156).

Varios años después, la fotografía ha variado significativamente. A fines del 2007, la Policía seguía inspirando más confianza que los serenazgos, aunque con una diferencia mínima. Dos años después, la situación se había invertido. Habrá que ver si estas tendencias se estabilizan en el tiempo, pero no cabe duda de que, en un período relativamente corto, los serenazgos han pasado a ser una institución un poco más apreciada por los vecinos. Son percibidos como más eficientes en los niveles A y B, existe un empate en los niveles C y D, y una percepción más favorable a la Policía en el E. No cabe duda de que estos resultados están asociados a la consolidación de los serenazgos en los distritos más prósperos, como se señaló anteriormente.

<CUADRO 18>

EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA POLICÍA Y LOS SERENAZGOS EN LIMA, 2007-2009 (%)

¿Quién es más eficiente, la Policía o el Serenazgo?

RESPUESTAS	NOV. 2007	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
				Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Policía Nacional	43	33	38	42	35	39	31	38	45	15	30	40	42	51
Serenazgo	40	47	44	44	44	45	47	44	41	70	54	38	40	43
Entrevistados	(431)	(431)	(440)	(222)	(218)	(91)	(130)	(86)	(133)	(79)	(98)	(108)	(94)	(61)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 16).

Resultados menos alentadores para los serenazgos ofrece la encuesta sobre cultura ciudadana de Ciudad Nuestra de enero del 2009. El policía aparece con una mejor evaluación que el sereno en el trato hacia las personas y la capacidad de protegerlas, aunque el segundo es percibido como más honesto que el policía y el juez. Quizá la explicación de esto último resida en que carece de facultades coercitivas y sancionadoras (Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2009: 11-12).

La mayor parte de los vecinos consideran positiva la suma de esfuerzos entre los serenazgos y la Policía. Tres de cada cuatro encuestados están a favor de la unión de recursos y perciben atributos diferenciados en ambas instituciones, por lo que opinan que resulta absurda su falta de cooperación. Los niveles socioeconómicos C, D y E son los más enfáticos en favorecer esta cooperación, aunque las dos terceras partes de los niveles A y B también la promueven.

<CUADRO 19>

COOPERACIÓN DE LA POLICÍA Y LOS SERENAZGOS EN LIMA, 2009 (%)

¿Deberían unirse la Policía y el Serenazgo?

RESPUESTAS	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
		Mas.	Fem.	18-27	18-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Sí	74	72	76	81	70	74	73	68	63	77	77	79
No	24	26	21	18	26	24	24	29	36	23	19	15
Entrevistados	(440)	(222)	(218)	(91)	(130)	(86)	(133)	(79)	(98)	(108)	(94)	(61)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 16).

Hace un lustro, la demanda ciudadana por cooperación era similar. En efecto, de acuerdo con la encuesta de Imasen para el Instituto de Defensa Legal, más de las dos terceras partes de los encuestados preferían la cooperación entre ambas instituciones a encargarle la seguridad exclusivamente a una de ellas (Basombrío 2005: 161).

Aunque el Serenazgo más antiguo de Lima tiene tan solo 20 años y el involucramiento de los municipios en la seguridad ciudadana es todavía muy joven, la aprobación de los alcaldes distritales por su gestión en esta materia va en rápido crecimiento. Quienes aprueban la gestión de los alcaldes distritales casi igualan en número a quienes aún la desaproveban, aunque en los niveles A, B y D, y entre los adultos, la aprobación ya es superior.

<CUADRO 20>

EVALUACIÓN DE LOS ALCALDES DISTRIALES DE LIMA EN SEGURIDAD CIUDADANA, 2009 (%)

¿Aprueba o desaproveba la gestión del alcalde de su distrito en cuanto a seguridad ciudadana?

RESPUESTAS	NOV. 2008	NOV. 2009	SEXO		EDAD				NIVEL SOCIOECONÓMICO				
			Mas.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Aprueba	45	47	46	48	44	45	44	54	58	51	44	48	44
Desaprueba	51	49	50	48	49	52	51	44	41	48	56	46	49
Entrevistados	(500)	(498)	(252)	(246)	(102)	(147)	(99)	(150)	(79)	(99)	(110)	(110)	(100)

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 4).

La mencionada encuesta, preparada por CAD Ciudadanos al Día con el apoyo de Ciudad Nuestra y realizada por Ipsos Apoyo, también compara la evaluación ciudadana de la labor policial y de los serenazgos entre las distintas regiones del país y los principales distritos de Lima Metropolitana.

La primera constatación es que existe una correspondencia entre la forma como se evalúa a la Policía y a los serenazgos; es decir, las regiones mejor y peor ubicadas en el ranking son casi las mismas, lo que da cuenta de que los ciudadanos están más interesados en la calidad del servicio de seguridad que reciben que en distinguir quién lo brinda. Es probable que —en muchos casos con razón— se perciba que el trabajo de ambas instituciones está estrechamente interrelacionado, de modo que la suerte de una influye en la de la otra.

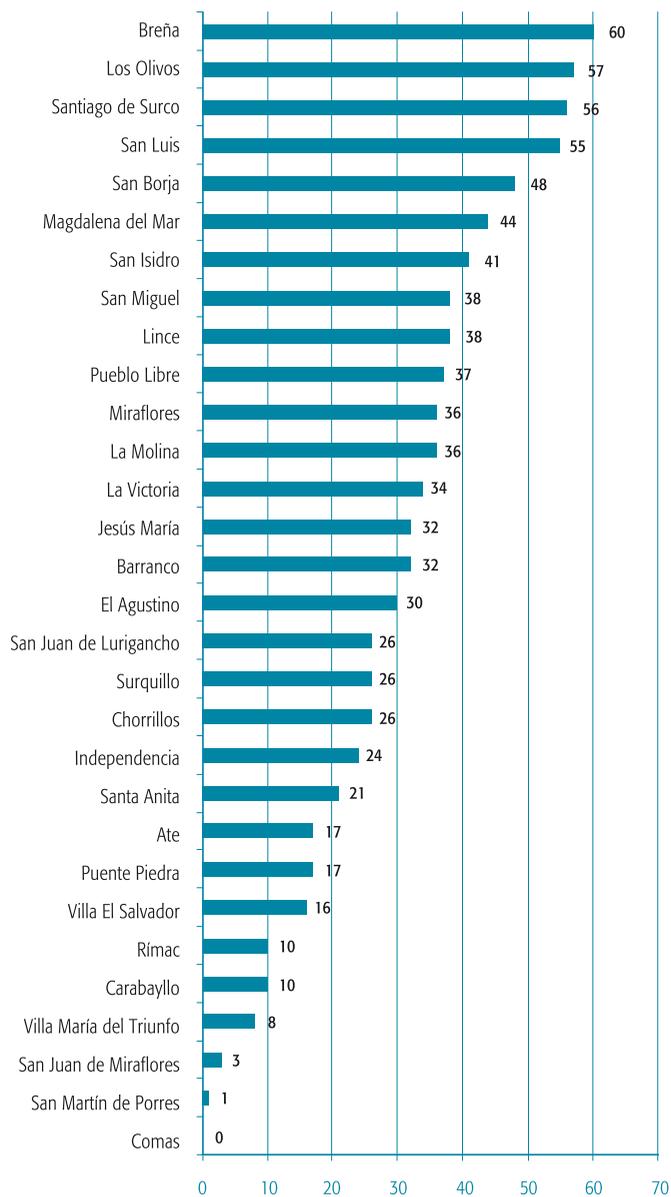
La segunda constatación es que en ambas evaluaciones Lima Metropolitana aparece en el tercio superior de la tabla a nivel nacional, con la Policía en séptimo lugar, con el 25,5% de los encuestados que perciben su actuación como muy buena o buena. Los serenazgos aparecen ligeramente mejor evaluados, en el quinto lugar, con 26,7%. Ambas instituciones se ubican por encima del promedio nacional.

La tercera constatación es que el sexto lugar de la ubicación de Lima Metropolitana en el ránking de evaluación de la Policía y los serenazgos coincide con su ubicación en el ránking de percepción de seguridad ya comentado. Lo mismo ocurre en otras regiones, aunque no en todas.

La comparación entre los distintos distritos de Lima Metropolitana —excluyendo el Cercado y los distritos balnearios— arroja resultados igualmente interesantes. Los mismos distritos que evalúan favorablemente a la Policía hacen lo propio con sus serenazgos, y lo mismo ocurre con los que tienen una opinión desfavorable de ambas instituciones. Entre los primeros se encuentran Surco, Los Olivos, Breña, San Luis, San Borja, San Miguel, San Isidro y Lince, seguidos muy de cerca por Barranco, Magdalena del Mar, La Victoria y Pueblo Libre. Entre los distritos cuyos ciudadanos tienen una opinión negativa de sus instituciones de seguridad destacan Comas, San Martín de Porres, los tres grandes distritos de Lima Sur —Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador—, Rímac y los distritos más pobres de Lima Norte, Carabayllo y Puente Piedra. Por encima de los últimos aparece Ate, que ha hecho una inversión importante en los últimos años, pero que aún se ubica en el tercio inferior.

<GRÁFICO 7>

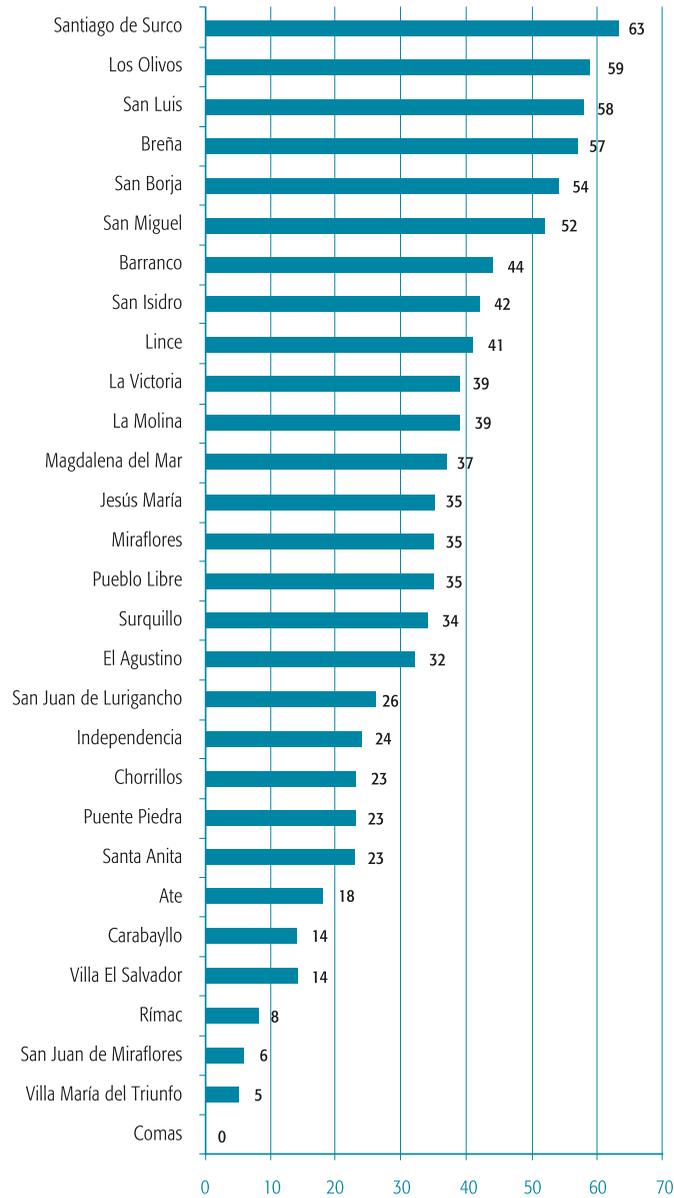
POBLACIÓN POR DISTRITOS DE LIMA QUE CALIFICA COMO BUENA O MUY BUENA LA LABOR DE LA POLICÍA, 2010 (%)



Fuente: CAD Ciudadanos al Día.

<GRÁFICO 8>

POBLACIÓN POR DISTRITOS DE LIMA QUE CALIFICA COMO BUENA O MUY BUENA LA LABOR DE LOS SERENAZGOS, 2010 (%)



Fuente: CAD Ciudadanos al Día.

Estos resultados merecen algunos comentarios.

Primero, merece destacar la ubicación de Los Olivos, que encabeza la tabla junto con Surco, pues aunque es el distrito más próspero de Lima Norte, ni siquiera se ubica entre los 10 primeros en inversión en seguridad ciudadana. Sin duda, Los Olivos se constituye, en esta materia, en un referente para los distritos emergentes.

Segundo, también se debe resaltar la ubicación de La Victoria, un distrito tradicionalmente difícil. En efecto: pese a que en La Victoria todavía se mantiene una percepción muy negativa acerca de la seguridad, se evalúa en forma muy positiva a su Serenazgo e, incluso, a su Policía. Si se compara este desempeño con el de otros distritos con características similares —como San Martín de Porres y el Rímac—, se aprecian los progresos alcanzados. La Victoria es, sin duda, un referente para los viejos distritos populares de Lima.

Tercero, llama la atención que Miraflores, con una de las inversiones más significativas en seguridad y con una de las mejores percepciones de seguridad en la ciudad, no aparezca en el tercio superior. Lo mismo ocurre con La Molina y Jesús María.

Cuarto, la posición de San Juan de Lurigancho es expectante y resulta del esfuerzo realizado durante los últimos años para mejorar la seguridad ciudadana, especialmente mediante la creación de su Serenazgo. Compárese su ubicación con la de los grandes distritos populares de Lima Sur o los más pobres de Lima Norte; para ellos, San Juan de Lurigancho es un referente importante.

4. Otros fenómenos asociados a la inseguridad

Después de presentar los indicadores de percepción de inseguridad, victimización y segurabilidad, nos referiremos ahora a tres fenómenos asociados a la inseguridad en Lima: la violencia familiar y de género, el consumo y la microcomercialización de drogas, y la violencia juvenil.

4.1 La violencia familiar y de género

Para la Convención de Belém do Pará, la violencia hacia la mujer es toda acción o conducta basada en su género que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

Tiene distintas expresiones. La que ocurre en el hogar es calificada como violencia familiar. La agresión sexual, que involucra violaciones y actos contra el pudor, es otra de sus modalidades. La tercera es la trata de personas con fines de explotación sexual. Todas estas expresiones también afectan a los hombres, aunque en una proporción mucho menor.

Esta violencia lesiona derechos fundamentales como la igualdad, la seguridad, la libertad, la integridad personal y la dignidad, y por eso requiere ser abordada por las políticas públicas dirigidas a promover el bienestar del ser humano, entre ellas la de seguridad ciudadana (Rosas y Vargas 2010). Aquí solo nos referiremos a la violencia familiar y a las agresiones sexuales, por cuanto la información disponible sobre trata de personas no se encuentra desagregada por regiones.²⁹

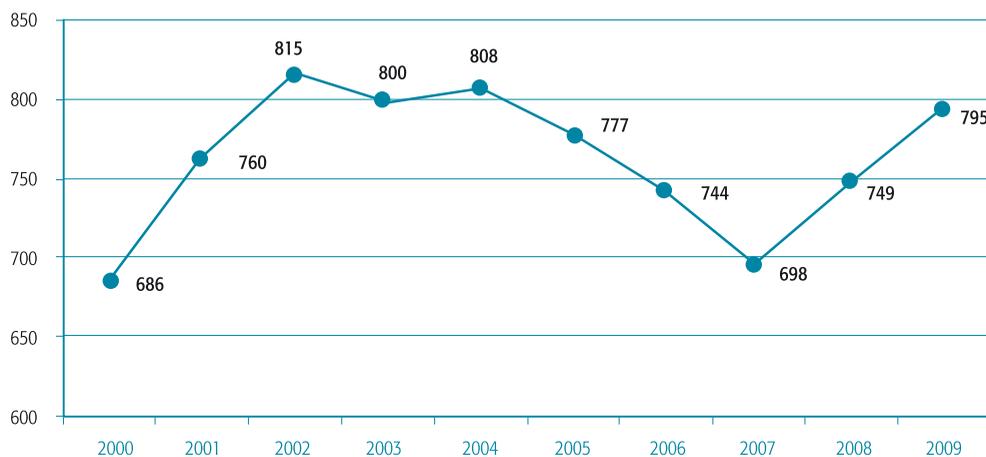
La violencia contra la mujer se produce principalmente en el espacio doméstico. Desde el 2000, la Policía viene registrando denuncias por maltrato contra la mujer; a partir del 2006, en el rubro violencia familiar también registra denuncias de varones. Alrededor del 90,0% de las denuncias por violencia familiar tienen como víctimas a las mujeres. Durante la década del 2000, Lima ha representado el 40,0% de este tipo de denuncias a nivel nacional.

Las denuncias por violencia familiar contra la mujer se han mantenido relativamente estables durante la última década, habiendo experimentado un incremento importante entre el 2002 y el 2004, que explica una tasa de denuncias ligeramente superior (2,7%) en el primer quinquenio en relación con el segundo.

²⁹ Según el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA), administrado por la Policía Nacional con el apoyo de la organización no gubernamental Capital Humano y Social Alternativo, en el 2009 se registraron 23 denuncias de trata de personas en Lima. Por otro lado, en el 2009 se tramitaron seis procesos penales por trata en Lima Metropolitana, cinco de ellos en la Corte Superior de Lima y uno en Lima Norte (Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas 2010).

<GRÁFICO 9>

VIOLENCIA FAMILIAR CONTRA LA MUJER POR 100 MIL MUJERES EN LIMA, 2000-2009



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009a) y Policía Nacional del Perú (2001-2010). / Elaboración: Rosas y Vargas (2010).

De acuerdo con cifras policiales del 2009 para Lima, que incluyen a hombres como víctimas, la principal forma de violencia familiar es la física (61,0%), seguida por la psicológica (33,0%). En el 85,0% de los eventos denunciados, el agresor es el conviviente o el esposo —o ex conviviente o ex esposo—; solo en el 4,4% de los casos los agresores fueron el padre, el padrastro o el abuelo, lo que daría cuenta de que la violencia familiar involucra principalmente a la pareja adulta en el hogar. Es interesante notar que las dos terceras partes de los agresores se encontraban ecuanímenes cuando ejercieron violencia: solo el 22,0% estaban ebrios y el 2,0%, drogados, lo que corrobora la tesis de que la principal explicación de la violencia contra la mujer es el machismo y no el alcohol o las drogas (Ramos 2006).³⁰

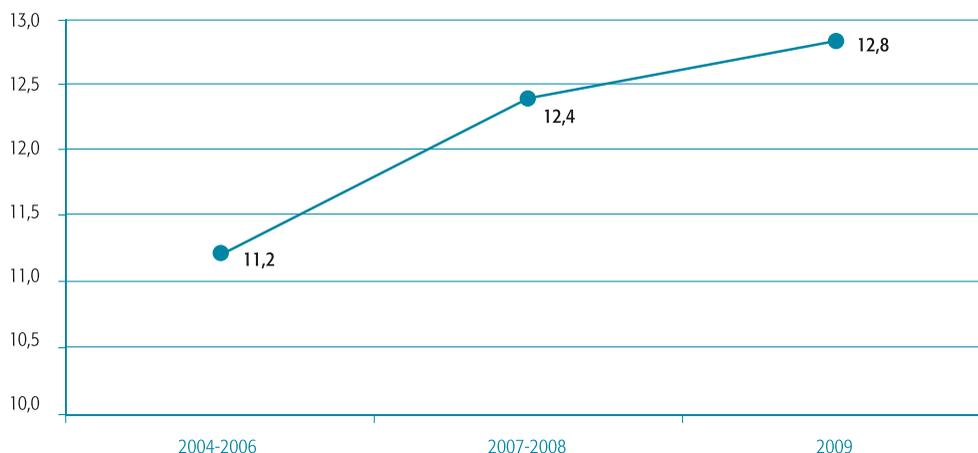
³⁰ No obstante lo anterior, el alcohol es un catalizador de la violencia entre quienes lo consumen. Así lo demuestra la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del 2009, según la cual el 6,3% de las mujeres encuestadas tienen una pareja que bebe con frecuencia. El 50,0% de ellas fueron agredidas alguna vez cuando su pareja estaba bajo los efectos del licor y el 17,0%, durante el último año (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2010b: 283).

Las encuestas demográficas y de salud familiar en Lima complementan las estadísticas policiales referidas. Según estas, el número de mujeres de 15 a 49 años de edad que fueron víctimas de violencia física por parte de su cónyuge el año anterior a la encuesta experimentó un crecimiento importante del 11,2% al 12,8% entre el 2004 y el 2009, lo que representó un incremento del 14,3%.

<GRÁFICO 10>

MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD

VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FÍSICA POR PARTE DE SU CÓNYUGE EL ÚLTIMO AÑO EN LIMA, 2004-2009 (%)



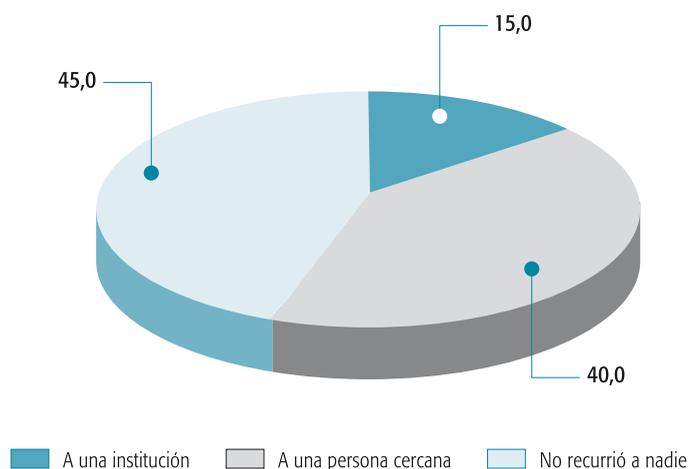
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007: 202, 2009b, 2010b: 275). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

Entre el 2004 y el 2009, solo alrededor del 15,0% de las mujeres víctimas recurrieron a una institución en busca de ayuda; el 40,0% buscaron a una persona cercana y el 45,0% no recurrieron a nadie. Llama la atención que el número de mujeres que acudieron a una institución procurando protección jurídica sea tan reducido, considerando que el 61,0% de ellas resultaron con moretones y dolores como consecuencia de la agresión; el 15,0% sufrieron heridas o lesiones —huesos o dientes rotos y hasta quemaduras—; y el 12,9% debieron acudir a un servicio de salud. También llaman la atención las explicaciones que dan las mujeres respecto

a por qué no buscaron ayuda: el 43,7% dicen que no lo consideraron necesario y el 15,6% señalan que se abstuvieron por vergüenza. Solo el 10,6% declaran que no buscaron ayuda porque no sabían adónde acudir.

<GRÁFICO 11>

BÚSQUEDA DE AYUDA ANTE LA VIOLENCIA FAMILIAR POR PARTE DE LAS MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD EN LIMA, 2004-2009 (%)



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007: 209, 2009b, 2010b: 287). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

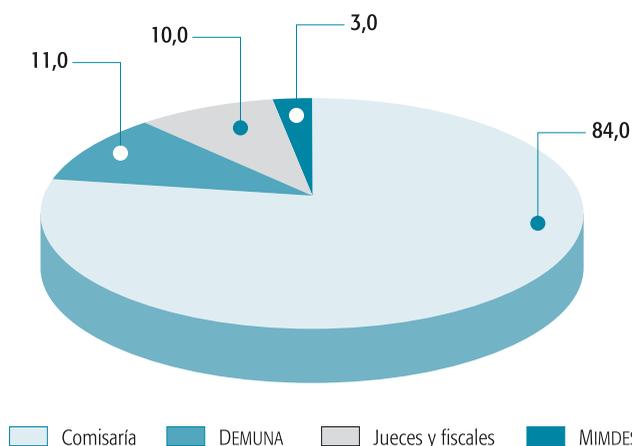
Las instituciones más solicitadas fueron las comisarías, seguidas muy de lejos por las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes, y los jueces y fiscales.³¹ Mucho más atrás aparece el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que ofrece atención a través de los Centros de Emergencia Mujer. Cabe precisar que una víctima puede acudir a más de una institución, por lo que no son opciones excluyentes.

31 De acuerdo con Rocío Villanueva (2009: 137), en el 12,7% de los feminicidios íntimos —homicidios de mujeres por razones de género cometidos por la pareja o ex pareja, u otro miembro de la familia— registrados por el Ministerio Público entre septiembre del 2008 y julio del 2009, antes de que ocurriera el hecho se había presentado ante la institución una denuncia por violencia familiar contra el presunto victimario; en el 50,0% de estos casos se dictaron medidas de protección. En lo que se refiere a la tentativa de feminicidio, el 44,0% de las víctimas habían presentado una denuncia por violencia familiar.

Entre las personas cercanas a las que acudió la víctima destacan la madre (31,6%), una amiga o vecina (14,3%), la hermana (13,5%) o alguna otra pariente (12,3%).

<GRÁFICO 12>

INSTITUCIONES A LAS QUE ACUDIERON LAS MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD EN BUSCA DE AYUDA ANTE LA VIOLENCIA FAMILIAR EN LIMA, 2004-2009 (%)

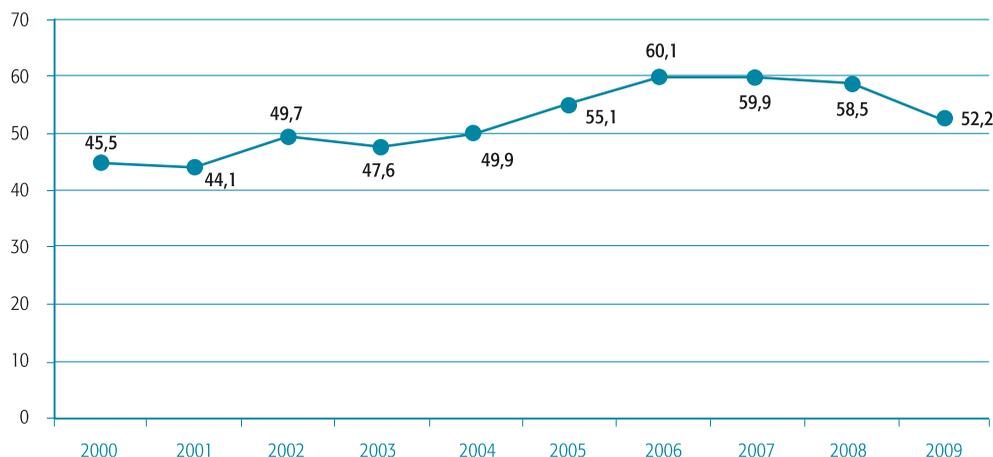


Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007: 211, 2009b, 2010b: 289). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

La segunda expresión de la violencia familiar son las agresiones sexuales, que están dirigidas casi totalmente contra las mujeres (92,5%). Lima concentra entre el 30% y el 40% de estos casos a nivel nacional. Su evolución en la década ha sido ascendente, pues la tasa de denuncias por violación de la libertad sexual ha pasado de 45,5 por 100 mil mujeres en el 2000 a 52,2 en el 2009. Si se compara la tasa promedio del primer quinquenio con la del segundo quinquenio, se observa que el incremento es del 21% (Rosas y Vargas 2010).

<GRÁFICO 13>

VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD SEXUAL POR 100 MIL MUJERES EN LIMA, 2000-2009



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009a) y Policía Nacional del Perú (2001-2010). / Elaboración: Rosas y Vargas (2010).

4.2 El consumo y la microcomercialización de drogas

Las drogas están asociadas con la violencia. Por lo menos tres formas de violencia se derivan de estas (Masías 2010). La primera es la psicofarmacológica, ocasionada por las alteraciones emocionales y cognitivas que produce el consumo de drogas, y que puede llevar al ejercicio de la violencia contra otros o contra uno mismo. Este último tipo de violencia, la autoinfligida, se puede traducir no solo en lesiones sino también en accidentes por sobredosis, intoxicaciones agudas e, incluso, suicidios. La segunda forma de violencia es la económico-compulsiva, que lleva al adicto a asumir comportamientos delictivos con el fin de agenciarse los recursos para financiar su consumo de drogas. La tercera es la vinculada al tráfico ilícito y al ejercicio de la fuerza que este conlleva para hacer valer los acuerdos o para proteger y ampliar los mercados.

Una reciente encuesta del Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) (2010b), realizada a 284 personas de 13 a 70 años de edad en proceso de rehabilitación por consumo de drogas en Lima Metropolitana,

confirma lo anterior. En efecto, el 41,0% de los encuestados reconocieron haber ejercido la violencia y ocasionado lesiones cuando estaban bajo los efectos de las drogas. Un número mayor, el 63,0%, reconocieron haber robado para comprar drogas, mientras que el 26,0% recurrieron a la venta de drogas con el mismo fin. De todos los adictos en proceso de rehabilitación, dos de tres habían sido detenidos por lo menos una vez en una comisaría, y el 16,0% habían terminado en la cárcel.

El consumo de drogas, además, expone a los adictos a conductas de riesgo que ponen en grave peligro su integridad y proyecto de vida. Así, según CEDRO (2010b), el 35,0% de los encuestados reconocieron que, bajo los efectos de las drogas, durmieron en la calle; el 34,0% se prostituyeron; el 29,0% y el 22,0%, respectivamente, faltaron a su centro de trabajo o de estudios; y el 17,0% se autolesionaron.

La población de Lima es consciente de esta relación entre las drogas y la violencia y el delito, pues durante los últimos cuatro años ha percibido de manera uniforme que el consumo de drogas constituye la principal causa de la delincuencia en la ciudad (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2007, 2008, 2009, 2010a).³² También es extendida la percepción de que en el país el consumo de drogas ha seguido creciendo, pues así lo sostiene el 83,0% de los encuestados por CEDRO en su último estudio nacional de opinión pública sobre la problemática de las drogas, realizado en 13 ciudades y publicado por el diario *El Comercio* el 30 de junio del 2010.

Los estudios epidemiológicos realizados por los investigadores de CEDRO ofrecen un cuadro más matizado. Por un lado, el consumo en Lima de las drogas legales —como el alcohol y el tabaco— ha crecido entre el 2001 y el 2007, sea que se utilice como indicadores la prevalencia de vida, de año o de mes. Entre estas dos sustancias, la que más se consume es el alcohol, y el consumo de ambas es muchísimo mayor que el de las drogas ilegales.

32 Le siguen de cerca el desempleo y la pobreza, así como las desigualdades sociales. Como causas menos importantes aparecen, por un lado, el bajo nivel del sistema educativo y las carencias afectivas en el hogar, y por el otro —aunque con importancia todavía menor— las limitaciones del sistema penal (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2007, 2008, 2009, 2010a).

Por otra parte, el consumo de marihuana se ha incrementado aún más, mientras que el de la cocaína cayó y el de la PBC se mantuvo estable en las prevalencias de vida y de mes; esta última es la más relevante a nuestro criterio, por cuanto da cuenta del consumo adictivo. Empero, es preciso ser cautelosos con estas conclusiones, pues los valores para los años 2003 y 2005 fueron, en la mayoría de categorías, muy superiores a los del 2007. Entre las drogas ilegales, la más consumida fue la marihuana y la menos, el éxtasis, aunque esto ha ido cambiando, por cuanto en el 2007 el consumo de este último igualó al de la PBC en las prevalencias de año y de mes.

<CUADRO 21>

PREVALENCIA DEL CONSUMO DE DROGAS EN LA POBLACIÓN DE 12 A 64 AÑOS DE EDAD EN LIMA, 2001-2007 (%)

SUSTANCIA	PREVALENCIA DE VIDA				PREVALENCIA DE AÑO				PREVALENCIA DE MES			
	2001	2003	2005	2007	2001	2003	2005	2007	2001	2003	2005	2007
Alcohol	86,1	89,6	89,4	87,2	68,1	79,2	75,8	75,1	37,9	33,5	49,4	48,4
Tabaco	64,6	65,9	70,7	68,6	39,7	40,3	45,3	42,9	26,1	28,3	34,9	29,8
Marihuana	6,9	11,5	13,2	9,7	1,1	1,3	3,6	2,4	0,2	0,5	0,9	0,6
PBC	2,8	4,3	4,3	2,6	-	0,1	1,0	0,3	-	0,1	0,2	0,1
Cocaína	2,5	4,6	4,4	2,2	1,0	0,8	1,9	0,7	0,5	0,3	0,7	0,2
Éxtasis	-	-	1,9	1,5	-	-	-	0,3	-	-	-	0,1

Fuentes: Año 2001: Castro y Zavaleta (2002); año 2003: Castro y Zavaleta (2004); año 2005: Zavaleta y Castro (2006); y año 2007: Zavaleta y Maldonado (2008).

Elaboración: Ciudad Nuestra.

Estas tendencias deben contrastarse con los resultados del segundo estudio nacional de consumo de drogas entre estudiantes de secundaria, que da cuenta de una caída entre el 2005 y el 2007. En efecto, mientras que la prevalencia de año entre las drogas legales cayó 3,15%, la correspondiente a las ilegales lo hizo en 18,52%. Llama la atención la caída en el consumo de todas las drogas legales e ilegales, a excepción de las drogas médicas (tranquilizantes y estimulantes), cuyo consumo se duplicó.

<CUADRO 22>

PREVALENCIA DEL CONSUMO DE DROGAS EN ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LIMA, 2005-2007 (%)

TIPO DE DROGA	PREVALENCIA DE AÑO	
	2005	2007
DROGAS LEGALES	50,8	49,2
Alcohol	45,3	41,8
Tabaco	33,0	32,0
DROGAS ILEGALES	5,4	4,4
Inhalantes	1,9	1,6
Marihuana	3,8	2,8
PBC	1,1	0,8
Cocaína	1,4	1,1
Éxtasis	0,7	0,5
Drogas médicas	2,6	5,4
Tranquilizantes	2,3	4,4
Estimulantes	0,6	2,0

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2007: 190-191).

El consumo de drogas en Lima es claramente superior al del resto del país. Pero si comparamos los indicadores nacionales de prevalencia de vida, año y mes con los de otros países de la región encontraremos que nuestro consumo es bastante inferior. En efecto, en Chile, la Argentina, el Uruguay y Bolivia se consume mucho más alcohol y tabaco que en el Perú y el Ecuador. Algo parecido ocurre con la marihuana: en nuestro país se consume 11 veces menos que en la Argentina, 10 veces menos que en Chile, 9 veces menos que en el Ecuador y 50,0% menos que en Bolivia. Incluso, a pesar de ser productores de las drogas cocaínicas, nuestro consumo de cocaína representa una décima parte que el de Argentina, una sexta parte que el del Uruguay, una cuarta parte que el de Chile y una tercera parte que el de Bolivia. Pero nuestro consumo de PBC sí es superior, pues tenemos más consumidores con respecto a nuestra población total que Ecuador, Bolivia y Uruguay, aunque menos

que Chile y Argentina (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 2008: 35-ss).

Las drogas ilegales en Lima son comercializadas ambulatoriamente en todos los distritos de la ciudad. Estos puntos de microcomercialización, a cargo de los llamados abastecedores, son alimentados por un número significativo de proveedores, ninguno de los cuales ejerce posición dominante, sino que compiten entre sí en un mercado libre. Mientras que las unidades especializadas de la Policía consideran que existen alrededor de 30 grandes puntos de venta en la ciudad, CEDRO ha identificado un total de 1122 el presente año en Lima Metropolitana y el Callao, casi el triple de los 455 que existían en el año 2004.³³

Los distritos limeños con mayor número de puntos de venta son La Victoria (119), Comas (112), San Juan de Lurigancho (106), Cercado (78), Rímac (69) y San Martín de Porres (48). Algunos distritos no muy poblados que concentran un alto número de puntos de venta en relación con su tamaño son El Agustino (31), Breña e Independencia (24), Lince (22), Barranco (19), Miraflores (16) y Surquillo (16). Llama la atención que algunos distritos extensos y poblados cuenten con relativamente pocos puntos, a saber, Lurigancho-Chosica (1), Villa María del Triunfo (5), Ate (13) y Villa El Salvador (16). También cuentan con valores bajos distritos menos poblados como La Molina (2), San Borja (2) y San Luis (4) (Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas 2010a: 200-220).

Además de la tradicional venta ambulatoria, en los últimos años se ha desarrollado el sistema de *delivery*, que consiste en la venta a domicilio previa solicitud por teléfono o correo electrónico (Masías 2010). Esta modalidad se encuentra más extendida en los barrios residenciales de Miraflores, San Isidro y Barranco, así como en los distritos de Lurín y Pachacámac, y en los balnearios del sur (Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas 2010a: 31).

³³ La ubicación de estos puntos se construye sobre la base de la información de los consumidores de drogas ilegales que acudieron voluntariamente al programa *Lugar de Escucha* de CEDRO para solicitar ayuda psicológica y médica. Para validar la existencia de un punto, es preciso contar con 40 opiniones coincidentes. CEDRO comparte esta información con la Dirección Antidroga de la Policía Nacional, sin revelar la fuente (Masías 2010).

4.3 La violencia juvenil

Las pandillas varían de acuerdo con los contextos locales. A pesar de sus diferencias, tienen ciertas características comunes: están integradas por jóvenes —mayoritariamente varones— ligados a un territorio, con una organización y reglas conocidas, con un sentido de identidad compartido y un cierto grado de inserción en la actividad criminal, que generan miedo de victimización en la comunidad (Vanderschueren y Lunecke 2004: 87). En Lima, las pandillas adquieren distintas modalidades: las barriales, las barras bravas o deportivas y las manchas escolares (Cabrera 2007).

Existen diversas interpretaciones sobre su rol social. Para algunos, son una forma de integración, pues suplen las limitaciones de familia, escuela y comunidad como instancias de socialización; son el producto de su fracaso. Para otros, son organizaciones empresariales informales e ilegales. También son consideradas expresiones culturales asociadas a un origen étnico o nacional, como es el caso de las pandillas latinas en Estados Unidos (Vanderschueren y Lunecke 2004: 89-91).

La participación de los jóvenes en las pandillas suele ser transitoria. Entre la mitad y dos tercios de los que se integran permanecen durante un año o menos. Para algunos, la principal razón es la búsqueda de seguridad psicológica y financiera; para otros, la identidad, el reconocimiento, la protección y la atención, algo así como una «familia simbólica»; algunos buscan un espacio de encuentro con pares para disfrutar del tiempo libre, las drogas y el alcohol; finalmente, para otros las pandillas son la vía más fácil, rápida y eficaz para ganar prestigio, dinero y poder. Los pandilleros que sobreviven a la violencia y no llegan a ser encarcelados suelen terminar, con los años, adoptando un estilo de vida «normal», en el que sostienen un trabajo, aunque sin desvincularse del todo de la actividad delictiva, que practican ocasionalmente. Con frecuencia, este cambio se produce por las exigencias de la vida familiar (Vanderschueren y Lunecke 2004: 94).

En Lima, las pandillas constituyen el rostro más amenazante de la inseguridad. Así lo demuestran las encuestas realizadas en los últimos años, según las cuales el pandillaje es percibido, de lejos, como el principal problema de seguridad de la metrópoli. Esta preocupación es compartida por todos los grupos etarios y niveles socioeconómicos, aunque para los sectores C, D y E es mucho más importante.

<CUADRO 23>

LAS PANDILLAS COMO PRINCIPAL PROBLEMA DE INSEGURIDAD EN LIMA, 2008-2010 (%)

¿Cuál es el principal problema de inseguridad en Lima?

RESPUESTAS	NOV. 2008	NOV. 2009	JUL. 2010	SEXO		EDAD			NIVEL SOCIOECONÓMICO		
				Mas.	Fem.	18-29	30-44	45 a más	A-B	C	D-E
Pandillaje	41	42	49	51	47	52	46	48	40	52	51
Robos en la calle	19	20	22	22	22	23	21	22	28	20	19
Consumo y comercialización de drogas	20	21	19	19	19	16	22	19	21	16	21
Secuestros	4	2	3	3	3	3	3	2	4	3	1
Violaciones	6	4	3	1	4	4	2	1	3	3	2
Robos en viviendas	3	6	2	2	2	2	1	3	1	3	1
Homicidios	4	3	2	1	3	2	3	1	2	2	1
Prostitución	2	2	0.4	0.4	0.4	-	1	1	1	0.4	-
Entrevistados	(500)	(498)	(500)	(247)	(253)	(175)	(162)	(163)	(128)	(226)	(146)

Fuentes: Años 2008-2009: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 6); y año 2010: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010a: 10). / **Elaboración:** Ciudad Nuestra.

Según la Universidad de Lima, dos de tres encuestados en el 2008 y el 2009 sostuvieron que había pandillas cerca de su casa. La vulnerabilidad de los niveles C, D y E a la presencia de las pandillas es, nuevamente, muy superior que la de los niveles A y B, y llega, en el caso del C, al 84,0%. El 97,0% de los encuestados afirmaron que el pandillaje es un problema muy grave o grave (Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima 2009: 7).

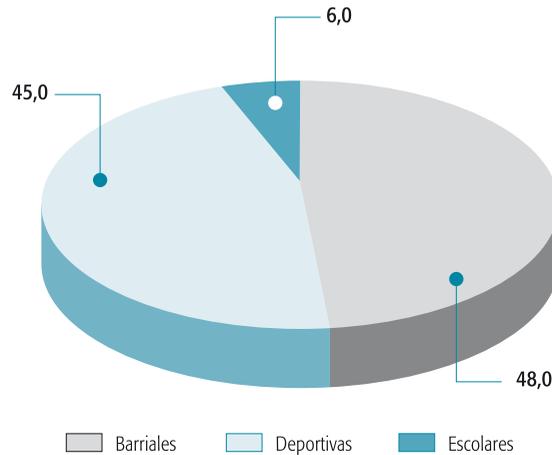
De acuerdo con el más reciente estudio de la Policía sobre el tema³⁴ (Policía Nacional del Perú 2008a), en Lima Metropolitana existen 11 921 pandilleros integrados en 391 pandillas³⁵ las cifras son parecidas a las recogidas en otro estudio del año 2000. Las más numerosas son las barriales (48,0%), seguidas muy de cerca por las deportivas (45,0%); las escolares son las menos numerosas (6,0%).

34 El estudio policial para Lima Metropolitana incluye la región Callao. Ahí donde es posible, la información se presenta desagregada; donde no es posible, las cifras están referidas a Lima y Callao. En todo caso, cabe subrayar que en la provincia constitucional hay solo 19 pandillas, integradas por un total de 207 pandilleros (1,73% de los pandilleros de toda Lima).

35 Se calcula que en el interior del país hay alrededor de 100 pandillas más, en las que participan un poco menos de 2000 pandilleros (Policía Nacional del Perú 2008a).

<GRÁFICO 14>

TIPOS DE PANDILLAS EN LIMA, 2008 (%)

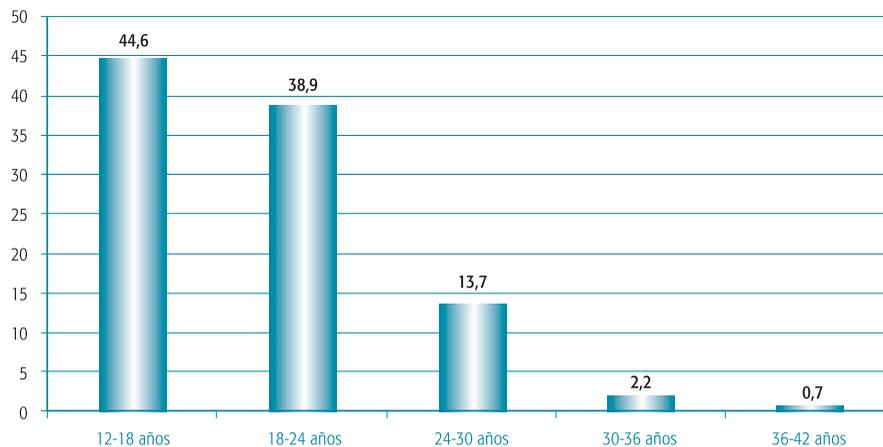


Fuente: Policía Nacional del Perú (2008a).

Los integrantes de las pandillas limeñas son mayoritariamente varones; hay solo un 7,0% de mujeres. Menos de la mitad (45,0%) son adolescentes —es decir, menores de edad—, mientras que el 55,0% restante tiene más de 18 años.

<GRÁFICO 15>

EDAD DE LOS PANDILLEROS EN LIMA, 2008 (%)



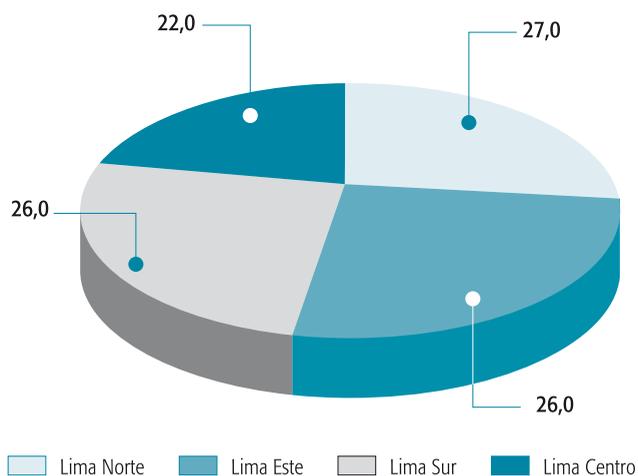
Fuente: Policía Nacional del Perú (2008a).

De acuerdo con el mismo estudio, el 87,0% cuentan con padre y madre vivos, aunque solo el 50,0% viven con los dos y casi un 30,0% viven solo con la madre. Alrededor de la mitad tienen una pareja estable. Una proporción muy alta (71,0%) han abandonado sus estudios sin haber concluido la secundaria y, en algunos casos, incluso la primaria. Solo 3 de cada 10 pandilleros son alumnos regulares de colegios o institutos técnicos. Dos de 3 son consumidores habituales de drogas ilegales, especialmente de marihuana.

Las pandillas se encuentran presentes en toda la ciudad. La distribución territorial de sus miembros es muy equilibrada, con un número mayor en Lima Sur (3181) y algo menor en Lima Norte (2575); en el medio se ubican Lima Centro (3097) y Lima Este (3068). Dentro de las zonas, hay distritos con una mayor concentración, como La Victoria, Los Olivos, Comas, Ate, Rímac, Chorrillos, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y El Agustino, que concentran alrededor de la mitad de los pandilleros en la capital.

<GRÁFICO 16>

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS PANDILLEROS EN LIMA, 2008 (%)

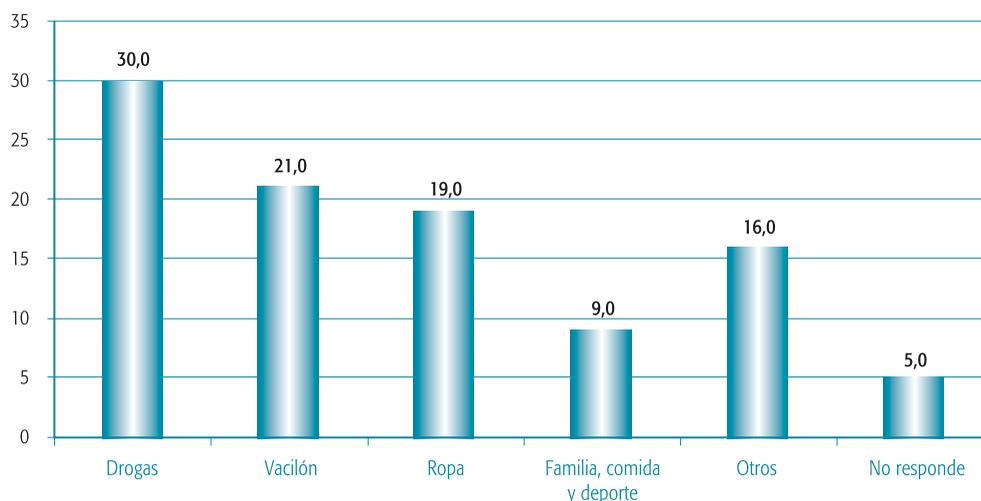


Fuente: Policía Nacional del Perú (2008a).

Por lo menos la tercera parte de los gastos de los pandilleros son financiados con los recursos obtenidos mediante sus actividades delictivas, principalmente el robo; alrededor del 40%, con los recursos obtenidos por actividades lícitas —como polladas y campeonatos deportivos—; y un 20,0% a través de actividades laborales, básicamente en el sector informal. El uso de estos recursos se orienta sobre todo a la compra de drogas (30,0%), al vacilón³⁶ (21,0%) y a la compra de ropa (19,0%).

<GRÁFICO 17>

DESTINO DEL DINERO DE LOS PANDILLEROS EN LIMA, 2008 (%)



Fuente: Policía Nacional del Perú (2008a).

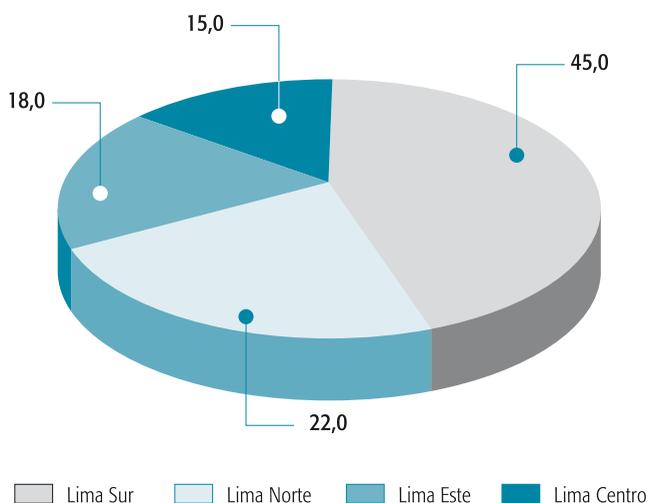
Las pandillas son organizaciones juveniles que se reúnen regularmente, deliberan y adoptan acuerdos que pueden estar referidos tanto a actividades delincuenciales como a un sinnúmero de eventos sociales —polladas, partidos de fútbol, paseos o campamentos, visitas a los integrantes de la pandilla que se encuentran privados de libertad, etcétera—. Otros temas que suelen planificarse en grupo son la asistencia al estadio y la actitud que se debe adoptar frente a otras personas, grupos o pandillas. Los días de mayor actividad son los fines de semana, especialmente los viernes. La hora de mayor movimiento de las pandillas es entre las 6 de la tarde y la medianoche, lapso en el que se concentra el 60,0% de su actividad.

36 Esto incluye la organización de fiestas y las salidas a discotecas, bulevares y locales donde se juega *pinball*.

El estudio policial estableció que entre enero del 2007 y septiembre del 2008, las pandillas en Lima cometieron 4924 delitos, a razón de 235 al mes y 7,8 al día. El impacto delictivo de las pandillas es mayor en Lima Sur (45,0%), seguido de Lima Norte con un poco menos de la mitad (22,0%). Obsérvese que el menor impacto lo ocasionan las pandillas de Lima Este (18,0%) y Lima Centro (15,0%), a pesar de que ambas zonas cuentan con casi igual número de pandilleros que Lima Sur y algo más que Lima Norte. Esto muestra que hay que poner especial atención al fenómeno en Lima Sur.

<GRÁFICO 18>

IMPACTO DELICTIVO DE LAS PANDILLAS EN ZONAS DE LIMA, 2007-2008 (%)



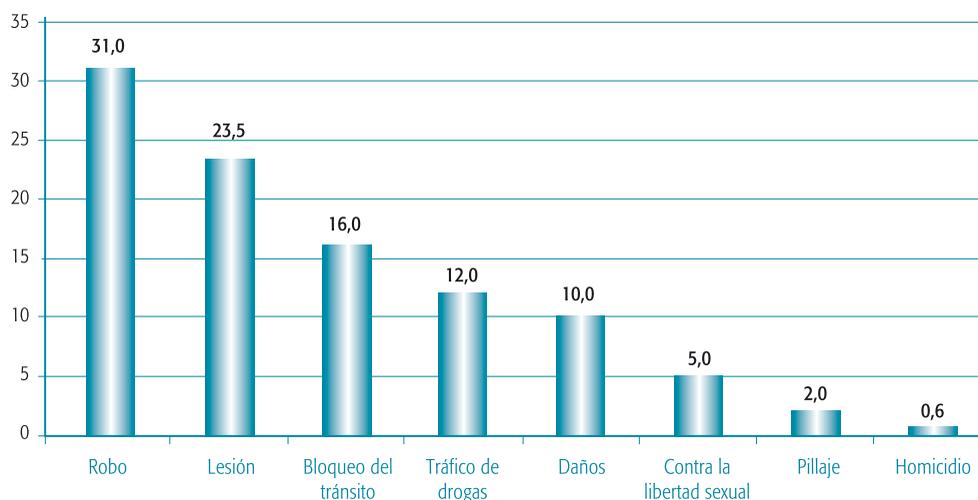
Fuente: Policía Nacional del Perú (2008a). / Elaboración: Ciudad Nuestra.

Ocho son los grandes tipos que dan cuenta de la actividad delictiva de las pandillas en la capital. El principal es el robo (31,0%), seguido por las agresiones físicas o lesiones (23,5%), y las interrupciones y bloqueos de vías para el libre tránsito como consecuencia de las peleas entre pandillas o de los desplazamientos de las barras bravas con ocasión de los partidos de fútbol (16,0%). Otros delitos son el tráfico de drogas (12,0%), los daños contra la propiedad pública o privada (10,0%), las agresiones contra la libertad sexual (5,0%) y el pillaje (2,0%), generalmente acompañado de saqueo. Nótese que el 80,0% de las personas intervenidas por microcomercialización de drogas son puestas en libertad porque solo cuentan con dosis para el consumo personal.

La Policía también registró 31 homicidios, 45,0% de los cuales fueron cometidos individualmente por algún miembro de la pandilla y 55,0%, de manera colectiva. Esto da cuenta de una frecuencia de 1,5 homicidios al mes cometidos por las pandillas en la capital, 18,0 al año. Para el período comprendido entre el 2000 y el 2008, las pandillas cometieron un poco menos del 4,0% de los homicidios en Lima (Gushiken, Costa, Romero y Privat 2010: 48).

<GRÁFICO 19>

DELITOS COMETIDOS POR LAS PANDILLAS EN LIMA, 2007-2008 (%)



Fuente: Policía Nacional del Perú (2008a).

La oferta institucional

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA debe proveer a los ciudadanos cuatro servicios esenciales: la prevención de los hechos delictivos, el control y la sanción de sus responsables, la rehabilitación y reinserción social de ellos, y la atención a las víctimas. Para hacer realidad estos servicios, se requieren dos servicios de apoyo. El primero consiste en la formulación de la política y la gestión de los recursos humanos y materiales; el segundo, en su permanente evaluación y supervisión.

En este capítulo nos interesa dar cuenta de la manera en que actúan las principales instituciones responsables de estos servicios en Lima —la Policía, los municipios y los comités de seguridad ciudadana— y de cómo se desarrolla el propio esfuerzo ciudadano.

1. La Policía

Las disputas públicas y los conflictos entre la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana llevaron a que, en 1988, estas tres instituciones se unificaran en una sola, la Policía Nacional. Esta medida resolvió algunos problemas, pero no todos. Así, se logró explotar mejor la economía de escala y se acabaron los enfrentamientos a balazos en las calles, pero las intrigas y la lucha interna por el poder no cesaron. Tres culturas institucionales se mezclaron sin que surgiera una nueva doctrina ni una visión común del quehacer policial. La especialización se fue perdiendo paulatinamente y los problemas de corrupción, lejos de superarse, se profundizaron, sobre todo en la década de 1990.

El esfuerzo bélico llevó a la nueva institución a concentrar sus recursos más importantes en enfrentar la subversión. La Policía se vio obligada a dejar las calles y replegarse en sus instalaciones, que se transformaron en cuarteles. Este repliegue, que mermó principalmente su capacidad preventiva, se vio acentuado por un nuevo régimen laboral de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, al que se sumó la autorización para que los efectivos policiales pudieran trabajar para terceros en sus días libres. En la medida en que es imposible mantener la misma productividad todo el tiempo, muchos efectivos prestan servicios a terceros y descansan

cuando les correspondería trabajar para el Estado.³⁷ Por efectos de la corrupción, muchos solo trabajan para terceros. Las unidades más afectadas son las comisarías, por cuanto las otras —las unidades especializadas encargadas de la investigación criminal y el mantenimiento del orden público— habitualmente otorgan bonificaciones especiales a su personal, que puede, así, prescindir del trabajo para terceros. Si bien este régimen laboral ayudó a aliviar el problema de los bajos ingresos, acabó con la exclusividad del servicio público policial y abrió las puertas a su silenciosa privatización.

Entre 1989 y el 2005, mientras la población nacional se incrementó en 30,0%, el pie de fuerza policial se redujo en 26,5%, pasando de 120 000 a un poco más de 88 000 efectivos (Ministerio del Interior 2009: 5). En los últimos años, el pie de fuerza se ha recuperado hasta llegar a 101 725 efectivos en marzo del 2010 (Ministerio del Interior 2010: 3), lo que representa un ratio de 290 habitantes por policía.³⁸

Se estima que Lima Metropolitana cuenta con 33 908 efectivos que hacen un trabajo de seguridad ciudadana; es decir, una tercera parte del pie de fuerza nacional. Esta suma incluye al personal de la VII Dirección Territorial de Policía —a excepción de los efectivos que prestan servicio en Lima Provincias— y al 60,0% del personal de las direcciones especializadas con competencia nacional que brindan servicios en la capital.³⁹ No se incluye a los efectivos de las unidades administrativas de alcance nacional, como el servicio de salud o los fondos de bienestar.

El ratio de habitantes por policía en Lima Metropolitana es 242,⁴⁰ un poco por encima del recomendado internacionalmente. Como este indicador demuestra, no parece haber un número insuficiente de policías. El problema reside en el régimen laboral, que impide que la institución haga un uso efectivo de

37 Hay una amplia gama de formas que los efectivos usan para descansar el día en que les toca desempeñar su servicio público. Estas incluyen el dormir en los ambientes de las unidades policiales o en los vehículos institucionales, así como pasar el día en la unidad evitando el servicio en la calle.

38 Internacionalmente, se considera adecuado contar con un policía por 250 habitantes. En el caso peruano, el elevado número de civiles asimilados a la Sanidad distorsiona el número real de efectivos policiales.

39 Entre estas se encuentran las direcciones de Investigación Criminal (DIRINCRI), Antidrogas (DIRANDRO), Contra el Terrorismo (DIRCOTE), Contra la Corrupción (DIRCOCOR), de Policía Fiscal (DIRPOFIS), entre otras.

40 Para el 2010, se estimaba que la población de Lima Metropolitana iba a ascender a 8 219 116 habitantes (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2009c).

su personal dirigiéndolo al servicio público. Otro problema relevante es la inequitativa distribución del personal en la ciudad, en perjuicio de las zonas periféricas y emergentes. Veámoslo.

<CUADRO 24>

HABITANTES POR POLICÍA EN LAS COMISARÍAS DE LIMA, POR DISTRITO, 2009

	DISTRITO	HABITANTES POR POLICÍA
1	Punta Hermosa	92
2	Punta Negra	106
3	San Bartolo	113
4	Barranco	199
5	San Isidro	211
6	Pucusana	235
7	Santa Rosa	258
8	Miraflores	311
9	Magdalena del Mar	322
10	Cercado	341
11	Lurín	348
12	San Luis	374
13	Lince	386
14	Jesús María	389
15	San Borja	395
16	Pueblo Libre	436
17	La Victoria	459
18	Breña	572
19	El Agustino	574
20	Surquillo	603
21	Ancón	620
22	San Miguel	668
23	Los Olivos	674
24	Rímac	742
25	Pachacámac	774
26	La Molina	811
27	Chaclacayo	823
28	Independencia	878
29	Chorrillos	924
30	Cieneguilla	927
31	Carabaylo	1042
32	Comas	1165
33	Santiago de Surco	1250
34	San Juan de Miraflores	1253
35	Villa El Salvador	1384
36	San Juan de Lurigancho	1427
37	Ate	1555
38	Lurigancho	1573
39	San Martín de Porres	1699
40	Puente Piedra	1736
41	Villa María del Triunfo	1750
42	Santa Anita	2431
43	Santa María del Mar	sin dato

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Perú (2010b: 115).

Excluyendo los balnearios, los distritos más beneficiados forman parte de la Lima moderna, donde se concentran las principales actividades comerciales, financieras y productivas, así como las sedes de las dependencias públicas. También es la zona donde los serenazgos se han desarrollado más y hay una mayor presencia tanto de empresas de seguridad privada como de efectivos policiales que prestan servicios a terceros. Gracias a la inversión municipal, estos distritos hacen un mayor uso de tecnología de punta, incluyendo cámaras de videovigilancia, centrales telefónicas y centros de información delictiva.

En el otro extremo del escenario urbano se ubican los distritos jóvenes de la ciudad, con amplias extensiones territoriales y grandes concentraciones de población emergente y pobre. En estos, la actividad económica y la presencia de dependencias públicas son menos densas, aunque esta característica está cambiando rápidamente, como lo demuestra el establecimiento de grandes centros comerciales y universitarios. Paradójicamente, estos distritos cuentan con servicios de serenazgo más limitados, un sistema de vigilancia privada informal y una proporción bastante menor de policías que brindan servicios a terceros. Quizá por esta razón estos son los distritos en los que la organización vecinal para la seguridad se ha desarrollado más.

Otro factor que debilita la acción policial es el atraso institucional en infraestructura y equipamiento. Una encuesta realizada en el 2008 por la Defensoría del Pueblo dio cuenta de la muy negativa opinión que tienen los policías de Lima sobre sus medios de trabajo. En efecto, solo el 10,0% de los encuestados consideró que los bienes y servicios institucionales están en excelente o buen estado, frente a un 23,0% que los considera malos o pésimos; un nada despreciable 15,0% da cuenta de que la institución no provee estos bienes y servicios. Menos de la mitad de los efectivos encuestados dijeron que sus unidades cuentan con acceso a Internet; y ahí donde tal acceso existe, solo el 69,0% es financiado por la institución policial.

<CUADRO 25>

EVALUACIÓN DE LOS MEDIOS DE TRABAJO DE LOS POLICÍAS EN LIMA, 2008 (%)

¿Cómo evalúa usted la calidad y/o el funcionamiento de los siguientes bienes y servicios que la institución le ha asignado a su centro de trabajo y/o a usted?

	BIENES Y SERVICIOS INSTITUCIONALES	EXCELENTE- BUENO	REGULAR	MALO- PÉSIMO	NO PROVEE	NO RESPONDE
INFRAESTRUCTURA						
1	Infraestructura e instalaciones	14,8	56,2	23,6	0,8	4,6
2	Servicios higiénicos	10,4	43,6	41,5	0,8	3,8
3	Dormitorios	10,6	48,6	32,2	3,3	5,2
PERSONAL						
4	Uniforme	2,7	24,0	32,8	32,1	8,4
5	Rancho	9,2	56,4	29,5	0,6	4,2
CONDICIONES OPERATIVAS						
6	Armamento	17,9	54,1	10,8	7,9	9,4
7	Municiones	14,2	44,1	16,5	15,7	9,2
8	Vehículos (patrulleros y motos)	16,5	43,6	29,0	2,5	8,4
9	Teléfono fijo	20,0	46,4	12,9	12,5	8,3
10	Rádios	7,5	43,4	26,5	14,0	8,6
11	Celulares	14,0	30,3	9,2	30,5	15,7
12	Acceso a bases de datos	12,1	34,9	18,6	18,4	15,9
13	Mapa del delito (georreferenciado)	6,8	23,2	15,0	34,9	20,2
14	Caja chica (comisiones de servicio)	1,8	15,9	18,8	43,4	20,2
EQUIPAMIENTO						
15	Mobiliario	7,1	45,9	27,8	10,0	9,2
16	Útiles de oficina	7,7	44,7	21,1	18,6	7,9
17	Limpieza	5,8	30,1	20,4	16,1	27,4
18	Computadoras	11,3	51,8	18,8	10,7	7,1
19	Impresoras	6,0	42,4	24,8	17,3	9,6
PROMEDIO		9,9	41,0	22,6	15,3	10,7

Fuente: Defensoría del Pueblo (2009: 164-165).

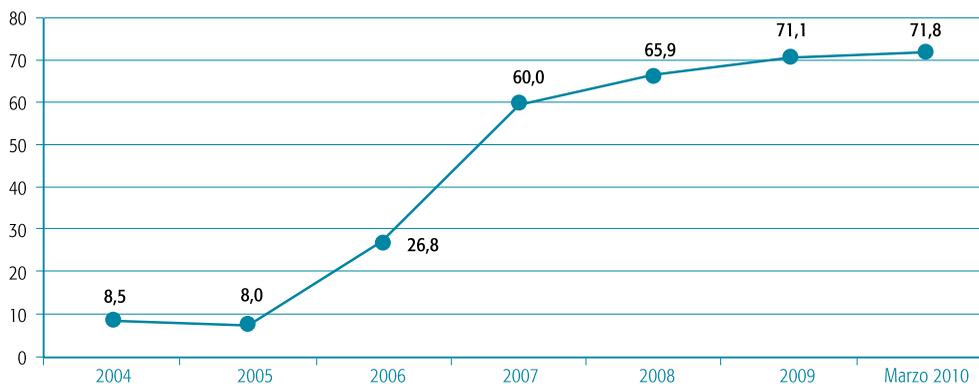
En el marco de la Tercera Jornada Mundial de Visitas a Comisarías organizada por Altus Alianza Global, que se llevó a cabo en algunas decenas de países de los cinco continentes, el 24 de octubre del 2009 Ciudad Nuestra visitó 91 comisarías de Lima Metropolitana y Callao. La percepción general de los observadores fue que las comisarías no cuentan con condiciones adecuadas para brindar un servicio satisfactorio al público, pues están muy abandonadas; no reciben la atención debida de las autoridades y carecen de los recursos básicos. Más grave aún, las condiciones de trabajo de los policías son lamentables. La mayoría de las computadoras son de propiedad del personal, no se encuentran interconectadas en red y no tienen acceso directo y gratuito a las principales bases de datos institucionales y otras de relevancia. Iguales señales de retraso tecnológico se presentan en el transporte y en las comunicaciones. En lo que a estas últimas se refiere, la situación es dramática, toda vez que la Policía en Lima cuenta con cinco sistemas de comunicaciones radiales que son incompatibles entre sí.⁴¹

La negativa opinión del personal policial persiste a pesar de que en los últimos seis años el presupuesto institucional se ha incrementado en casi 70,0%, pasando de 2822 millones de nuevos soles en el 2004 a 4764 millones en el 2010. En el caso de Lima, el incremento ha sido más pronunciado (747,0%), pues el presupuesto de la VII Dirección Territorial de Policía, sin incluir remuneraciones, pasó de casi 8 millones y medio de nuevos soles a casi 72 millones.⁴² Salvo la cuestionada y accidentada adquisición de patrulleros de los últimos años, la infraestructura y el equipamiento policial no han experimentado mejoría.

41 En diciembre del 2007, la VII Dirección Territorial contaba con 4569 equipos radiales, lo que significaba que solo el 18,0% de sus efectivos tenía una radio. Los cinco tipos de radio en Lima eran el Smartzone (2129), el Smartnet (1251), el Tetra (791), el VHF (315) y el UHF (83). La variedad de equipos es consecuencia de una sucesión de adquisiciones inadecuadas, inspiradas más en el afán de lucro personal e ilícito de sus responsables que en la conveniencia y el beneficio institucional (Costa, Briceño y Romero 2008: 63-64).

42 En el 2010, las remuneraciones y otros gastos de personal representaban el 85,0% del presupuesto de apertura de la VII Dirección Territorial, que ascendió a casi 688 millones de nuevos soles. Posteriormente, los gastos de personal fueron transferidos a la Dirección de Economía y Finanzas. Información obtenida del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas, «Transparencia económica (consulta amigable)», disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual>>. Fecha de consulta: 22 de agosto del 2010.

<GRÁFICO 20>

PRESUPUESTO DE LA VII DIRECCIÓN TERRITORIAL DE POLICÍA, 2004-2010
(MILLONES DE NUEVOS SOLES)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. / Elaboración: Ciudad Nuestra.

La organización policial en Lima enfrenta una gran fragmentación, que impide el establecimiento de un adecuado sistema de rendición de cuentas, tanto frente a la autoridad policial como frente a la política. Esta fragmentación se expresa en varios niveles. Primero, la capital es parte de una Dirección Territorial (VII) que tiene bajo su mando dos regiones: Lima Metropolitana y Lima Provincias. Segundo, a nivel distrital tampoco hay correspondencia entre las jurisdicciones políticas y las policiales. La metrópoli cuenta con 108 comisarías que dependen de 10 divisiones territoriales; en la mayoría de distritos hay más de 2 comisarías, cada una autónoma. No existe autoridad policial responsable del distrito, que coordine y rinda cuentas de sus actos al alcalde y al Comité de Seguridad Ciudadana. Tercero, la VII Dirección Territorial no tiene a su cargo la investigación de los delitos de mediana y gran envergadura, que depende de las unidades especializadas con competencia nacional. Así, por ejemplo, las 25 divisiones de investigación criminal dependen de la DIRINCRI. Cuarto, los efectivos destinados a labores de seguridad ciudadana en comisarías son con frecuencia utilizados para labores de orden público, lo que perturba las labores de prevención del delito.

Durante los últimos 15 años, se han desarrollado diversas iniciativas para fortalecer el trabajo policial. La primera, en 1997, estaba destinada a facilitar el reencuentro de la Policía con la ciudadanía a través de la organización de las juntas vecinales. La segunda, surgida durante la reforma policial del 2001 al 2004, contempló tres aspectos: la repotenciación de las comisarías como unidades policiales básicas, la articulación de su trabajo con otros actores en los comités de seguridad ciudadana y la creación del Escuadrón Verde como unidad de élite para golpear los focos de delincuencia común. La tercera, implementada a mediados de la presente década, estaba orientada a complementar los esfuerzos de la Policía y los serenazgos en labores de patrullaje en moto (Plan Telaraña). La cuarta, impulsada en el 2007, distritalizó los servicios policiales de la VII Dirección Territorial en Lima, complementada con el programa Patrullero de mi Barrio. La quinta, que surgió al año siguiente, consistía en que los policías resguardaban a quienes retiraban importantes cantidades de dinero de los bancos (Plan Protégeme). Y la sexta, desarrollada en el 2009, se centró en distritalizar los servicios de la DIRINCRI en la capital.

La principal característica de estas iniciativas es su falta de continuidad. A esto contribuye la constante rotación de las más altas autoridades del sector, tanto las políticas como las policiales, así como la falta de acuerdos básicos sobre el rumbo de la institución. Durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, hubo siete gestiones ministeriales y seis directores generales; en los primeros cuatro años del gobierno de Alan García, van cinco ministros, seis directores generales y siete generales a cargo de la VII Dirección Territorial. Esta inestabilidad es aún más grave si se tiene en cuenta la persistencia de disputas e intrigas entre los miembros de las antiguas fuerzas policiales, acompañadas de una gran divergencia de enfoques doctrinarios y operativos. Esto explica por qué cada jefe intenta implementar su propio plan sin tomar en cuenta el de su predecesor o, peor aún, busca revertirlo completamente.

2. Los municipios

Los serenazgos municipales surgieron en respuesta al repliegue policial y de manera paralela al desarrollo de la seguridad privada.⁴³ Los municipios más prósperos de Lima fueron los primeros en organizar su servicio, encargado de patrullar el distrito y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad. Constituidos en un inicio como un paliativo frente a las deficiencias de la labor preventiva policial, los serenazgos se han fortalecido progresivamente y se han extendido tanto a los barrios populares de Lima como a las ciudades del interior del país.

El patrullaje se realiza a través de unidades vehiculares —automóviles, motocicletas y bicicletas— y a pie. Los serenazgos cuentan con una central telefónica que permite el fácil acceso del público y la respuesta inmediata. La rapidez de esta se ve facilitada por el sistema de localización satelital —GPS— con que cuentan sus unidades. La valiosa información que manejan estos centros a partir de las llamadas del público, la vigilancia y las intervenciones de los serenos, sumada a los datos que proporcionan las cámaras de videovigilancia, está generando el desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito.

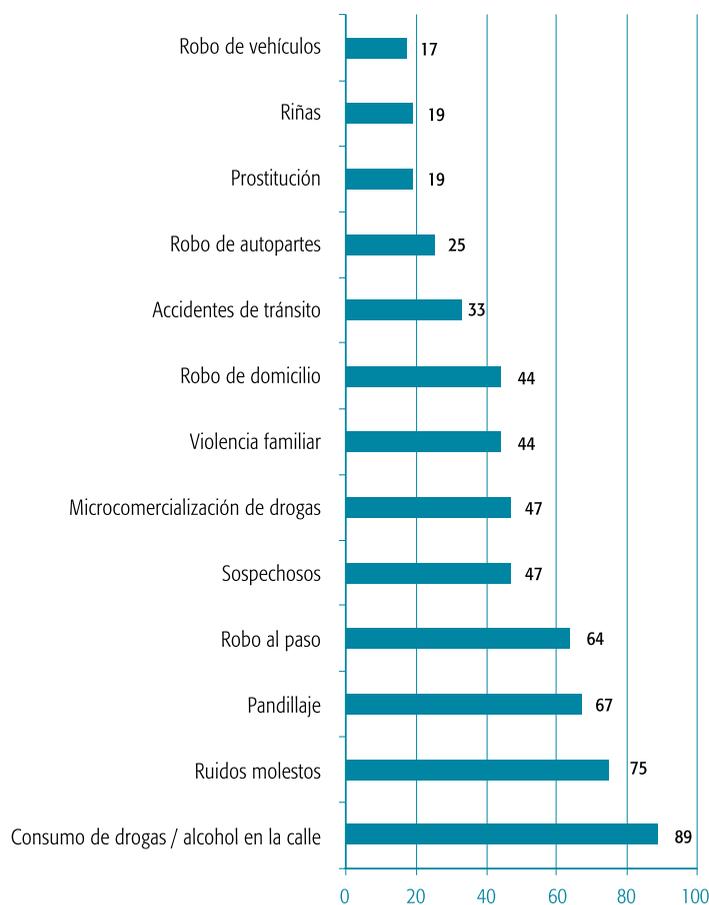
El servicio es financiado por un arbitrio, tributo que se paga como contraprestación por la seguridad que brinda el municipio. Sus montos varían según el distrito y el uso del inmueble. Depende del alcalde, quien lo dirige a través de un gerente municipal —por lo general el de Seguridad Ciudadana— bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo, habitualmente un oficial de Policía en retiro.

43 Según la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC), en la actualidad existen 501 empresas de seguridad privada a nivel nacional, que en total cuentan con 80 829 agentes. De estas empresas, 442 (88,0%) se dedican a la vigilancia privada. Aunque DICSCAMEC no proporciona información desagregada para Lima Metropolitana, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana estimó, a principios del 2008, que la mitad de las empresas y el 60,0% de los agentes se encuentran en la capital (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 2008: 51). Si esto fuera así, Lima contaría con alrededor de 50 000 agentes de seguridad formal y otros tantos que realizan sus funciones informalmente.

La ciudadanía recurre a este servicio por diversos motivos. En primer lugar, para solicitar que intervenga en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales como ruidos molestos, consumo de alcohol y drogas en la vía pública, prostitución callejera, enfrentamientos entre pandillas y disputas entre vecinos, entre otros. En segundo lugar, para auxiliar a víctimas de accidentes de tránsito e iniciar los trámites correspondientes, así como para atender emergencias en general. En tercer lugar, para prevenir hechos delictivos o para responder ante estos.

<GRÁFICO 21>

PEDIDOS DE INTERVENCIÓN DEL PÚBLICO A LOS SERENAZGOS EN LIMA, 2009 (%)



Fuente: Costa y Romero (2010: 23).

Ante problemas de convivencia o conductas antisociales, el Serenazgo habitualmente responde solo, sin apoyo de la Policía. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, requiere la presencia de la Policía para establecer la responsabilidad en un accidente. Con frecuencia, interviene para prevenir un hecho delictivo, haciendo ostensible acto de presencia. Consumado el hecho delictivo, carece de facultades para actuar, salvo que haya un policía presente, lo que ocurre con frecuencia.⁴⁴

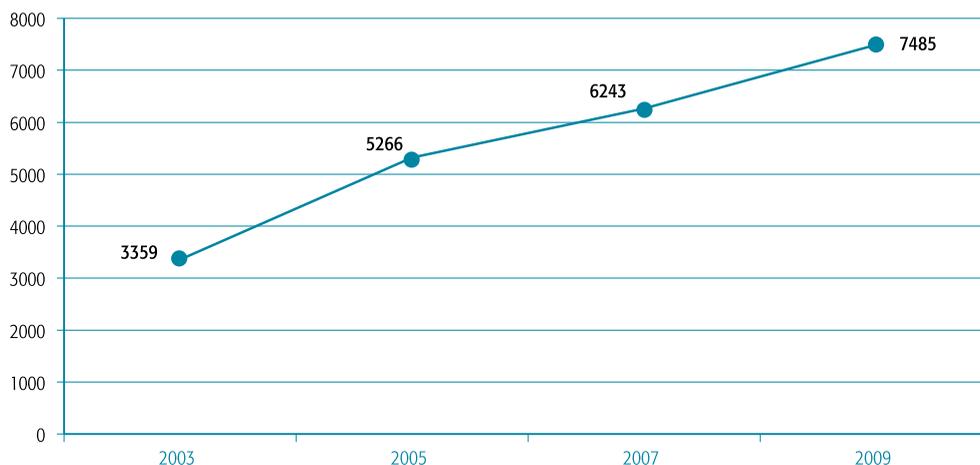
En la medida en que los serenos no cuentan con atribuciones policiales ni facultades coercitivas, los municipios hacen un gran esfuerzo para incorporar en sus unidades a efectivos policiales. El asunto es materia permanente de fricción, pues no siempre existen efectivos disponibles o estos cobran montos que están fuera del alcance de los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué deben pagar a los policías cuando la municipalidad les brinda los medios logísticos que su institución no les da. Recientemente, luego de fuertes disputas, los alcaldes han logrado que, a través del plan de patrullaje integrado, cierto número de policías se incorporen a los serenazgos de manera gratuita durante sus días de servicio.

En la actualidad, existen 38 serenazgos en los 43 distritos de Lima, incluyendo el Cercado. El número de serenos llegó a 7485 a mediados del 2009, más del doble del que existía seis años antes (3359) (gráfico 22).

44 El 1 de julio del 2009 entró en vigencia en todo el territorio nacional el arresto ciudadano en casos de flagrancia delictiva (Ley 29372). De esta manera, se legalizó la extendida práctica de los serenos de apoyar a las víctimas interviniendo al agresor y poniéndolo a disposición inmediata a la dependencia policial más cercana.

<GRÁFICO 22>

NÚMERO DE SERENOS EN LIMA, 2003-2009



Fuente: Costa y Romero (2010: 37-38).

Lima Metropolitana cuenta con un sereno por cada 900 habitantes. Sin embargo, su distribución territorial es muy desigual. Santa María del Mar, un distrito balneario, tiene un sereno por cada 8 habitantes; claramente, se trata de un caso excepcional, incluso entre los distritos-balneario. Después vienen Jesús María (113), San Isidro (132), Miraflores (163) y Punta Hermosa (169). También cuentan con un buen ratio de serenos por habitante Barranco (285), San Borja (294), Surco (307), Lurín (315), Magdalena (319), Lince (368) y el Cercado (374).

En el otro extremo, tenemos a San Juan de Miraflores, un distrito populoso, con un sereno por cada 4121 habitantes, seguido por Carabayllo (3951), San Martín de Porres (3556), Rímac (3388) y Chorrillos (3337). También tienen bajos indicadores Santa Anita (3129), Independencia (2884), Santa Rosa (2726) y San Juan de Lurigancho (2061).

<CUADRO 26>

HABITANTES POR SERENO EN LIMA, POR DISTRITO, 2009

	DISTRITO	SERENOS	HABITANTES	HABITANTES POR SERENO
1	Santiago de Surco	942	289 597	307
2	Cercado	800	299 493	374
3	Miraflores	522	85 065	163
4	San Isidro	441	58 056	132
5	San Juan de Lurigancho	436	898 443	2061
6	Ate	380	478 278	1259
7	San Borja	358	105 076	294
8	El Agustino	297	180 262	607
9	Jesús María	260	29 470	113
10	La Victoria	265	110 180	416
11	La Molina	225	132 498	589
12	San Miguel	218	129 107	592
13	Lurín	200	62 940	315
14	Los Olivos	180	318 140	1767
15	Pueblo Libre	177	74 164	419
16	Lurigancho	165	169 359	1026
17	San Martín de Porres	163	579 561	3556
18	Magdalena del Mar	159	50 764	319
19	Lince	150	55 242	368
20	Puente Piedra	141	233 602	1657
21	Surquillo	120	89 283	744
22	Barranco	116	33 093	285
23	San Juan de Miraflores	88	362 643	4121
24	Chorrillos	86	286 977	3337
25	Independencia	72	207 647	2884
26	Pachacámac	70	68 441	978
27	Breña	68	81 909	1205
28	San Luis	64	54 634	854
29	Santa Anita	59	184 614	3129
30	Carabaylo	54	213 386	3951
31	Rimac	52	176 169	3388
32	Villa María del Triunfo	43	378 470	880
33	Ancón	30	33 367	1112
34	Punta Hermosa	29	5762	199
35	Chaclacayo	24	41 110	1713
36	Santa María del Mar	21	161	8
37	Punta Negra	6	5284	880
38	Santa Rosa	4	10 903	2726
	Total	7485	6 733 989	900*

* Ratio de habitantes por sereno en Lima Metropolitana.

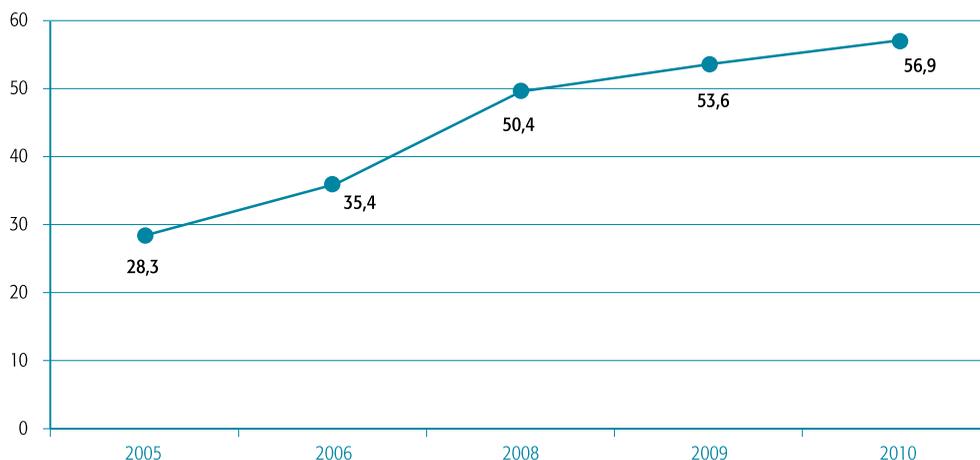
Fuente: Costa y Romero (2010: 39-40).

Si comparamos el ratio de habitantes por sereno en los 5 distritos mejor posicionados (140) con el de los 5 distritos peor posicionados (3654), tenemos que, en estos últimos, hay 26 veces menos serenatos por habitante que en los primeros. Los mejor posicionados se encuentran muy por debajo del ratio promedio para toda la ciudad (900) y los otros, muy por encima.

No hay duda de que el papel de los serenatos es crecientemente importante, como lo demuestra su incremento presupuestal. Entre el 2005 y el 2008, el presupuesto destinado a seguridad ciudadana de los distritos de Lima se incrementó en 78,0%, pasando de 81 millones de nuevos soles (28,3 millones de dólares) a más de 143 millones de nuevos soles (50,4 millones de dólares). Este rápido crecimiento coincidió en parte con las nuevas administraciones municipales que resultaron del proceso electoral de noviembre del 2006. Desde entonces, el crecimiento ha continuado con tasas superiores al 6,0% anual.⁴⁵

<GRÁFICO 23>

PRESUPUESTO DE LOS SERENATOS DE LIMA, 2005-2010
(MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS)



Fuente: Costa y Romero (2010: 57).

⁴⁵ El 15,0% del presupuesto de los serenatos en Lima el 2010 se destina a gastos de personal, incluyendo obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones. Información obtenida del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas, «Transparencia económica (consulta amigable)», disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual>>. Fecha de consulta: 22 de agosto del 2010.

Es interesante notar la desigual inversión de recursos de los distritos en seguridad ciudadana. La inversión de los 10 distritos con mayor gasto representa el 70,0% del total en la ciudad. San Isidro encabeza esta lista, con el 15,0%, seguido por Surco (12,4%), el Cercado (12,0%), Miraflores (7,0%), San Borja (6,1%), La Victoria (4,9%), La Molina (4,5%), San Miguel (4,1%), San Juan de Lurigancho (3,9%) y Ate (3,8%). La lista incluye no solo a los distritos más prósperos, sino antiguos distritos populares —como el Cercado y La Victoria— y dos de los principales distritos emergentes, San Juan de Lurigancho y Ate. En el otro extremo, con menor gasto, se encuentran los distritos balnearios, así como Chaclacayo, Pachacámac, San Luis, Rímac, Carabayllo y Villa María del Triunfo. Santa Rosa, el más pequeño de los serenazgos, no cuenta con arbitrio de seguridad ciudadana, de manera que su servicio es financiado con el presupuesto ordinario del municipio (cuadro 27).

El gasto en seguridad ciudadana representó el 6,1% del presupuesto institucional de apertura de los distritos de Lima en el 2009. Esto ubicó a la seguridad como la quinta inversión municipal más importante, después de planeamiento, gestión y reserva de contingencia, con 37,0%; transporte, con 22,0%; medio ambiente, con casi 20,0%; y protección social, con 6,3%. Es, sin duda, un rubro que tiene margen para crecer.

El creciente protagonismo municipal no se limita a la creación de los serenazgos. En parte, su surgimiento estuvo relacionado con la necesidad de los alcaldes de contar con un instrumento de autoridad propio, que les permitiera recuperar las calles y los espacios públicos, muchos de ellos ocupados progresivamente por el comercio ambulatorio, la mendicidad y la prostitución. Los serenazgos han sido funcionales al progresivo reordenamiento del espacio público, que en Lima se inició hace 20 años y cuyo hito determinante fue la recuperación de su centro histórico, liderada por Alberto Andrade. Esta medida se tradujo en nuevas inversiones, en el embellecimiento de parques y plazas, así como en el incremento de las áreas verdes, lo que, evidentemente, ha contribuido a una mejora en la seguridad. Los ambulantes desplazados del espacio público han sido reubicados en nuevos centros comerciales.

<CUADRO 27>

PRESUPUESTO DE LOS SERENAZGOS DE LIMA, POR DISTRITO, 2008-2010 (NUEVOS SOLES)

	DISTRITO	2008	VARIACIÓN %	2009	VARIACIÓN %	2010
1	Ancón	495 491	0	495 491	0	495 491
2	Ate	5 578 000	6,3	5 928 000	0	5 928 000
3	Barranco	1 444 000	3,3	1 491 000	0	1 491 000
4	Breña	1 680 000	5,3	1 769 000	-12,0	1 557 000
5	Carabaylo	1 055 000	5,9	1 118 000	0	1 118 000
6	Cercado	12 247 000	6,5	13 046 000	42,8	18 624 000
7	Chaclacayo	273 212	6,3	290 342	0	290 342
8	Chorrillos	2 334 000	13,6	2 651 000	0	2 652 000
9	El Agustino	1 968 000	11,0	2 185 000	0	2 185 000
10	Independencia	1 703 000	6,3	1 810 000	0	1 810 000
11	Jesús María	4 872 000	1,5	4 493 000	0	4 493 000
12	La Molina	6 622 000	3,6	6 863 000	1,3	6 951 000
13	La Victoria	3 975 000	90,8	7 585 000	1,6	7 705 000
14	Lince	2 827 000	0	2 827 000	0	2 827 000
15	Los Olivos	1 637 000	1,9	1 668 000	69,8	2 831 000
16	Lurigancho	1 538 000	5,9	1 630 000	0	1 630 000
17	Lurín	927 000	72,1	1 596 000	27,9	2 042 000
18	Magdalena del Mar	1 816 000	-9,7	1 641 000	0	1 641 000
19	Miraflores	7 786 000	6	8 253 000	33,1	10 986 000
20	Pachacámac	942 867	0	942 867	3,1	972 031
21	Pueblo Libre	2 791 000	6,3	2 966 000	0	2 966 000
22	Puente Piedra	1 799 000	3,5	1 862 000	0	1 862 000
23	Punta Hermosa	419 484	0,1	419 742	0,1	420 211
24	Punta Negra	110 612	-1,2	109 309	0	109 309
25	Rímac	873 000	5,9	925 000	0	925 000
26	San Borja	7 478 000	16,6	8 718 000	9,2	9 518 000
27	San Isidro	23 242 000	1,1	22 997 000	2,1	23 477 000
28	San Juan de Lurigancho	8 035 000	0	8 035 000	-23,9	6 115 000
29	San Juan de Miraflores	1 993 000	6,3	2 118 000	13,5	2 404 000
30	San Luis	876 909	2,8	901 719	0	901 719
31	San Martín de Porres	2 768 000	4,0	2 877 000	0	2 878 000
32	San Miguel	5 795 000	9,2	6 330 000	2,2	6 473 000
33	Santa Anita	2 607 000	15,4	3 008 000	0	3 009 000
34	Santa María del Mar	431 677	-10,0	388 381	0	388 381
35	Santa Rosa	0	0	0	0	0
36	Santiago de Surco	19 285 000	0	19 285 000	0	19 285 000
37	Surquillo	2 094 000	2,4	2 144 000	0	2 144 000
38	Villa María del Triunfo	1 353 000	6,3	1 353 000	-16,0	1 131 000
	Total	143 672 252	6,3	152 719 851	6,2	162 235 484

Fuente: Costa y Romero (2010: 58-59).

Los municipios se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. Primero fueron las defensorías de los niños y adolescentes, que surgieron a inicios de la década de 1990; en la actualidad, todos los municipios cuentan con una. Frente a la emergencia de las pandillas, han respondido con programas recreativos, deportivos y culturales, y en algunos pocos casos, con iniciativas de rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros. Otra iniciativa interesante ha sido la de trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y la participación de los estudiantes a través de los municipios escolares.

3. Los comités de seguridad ciudadana

Entre los años 2001 y 2004, se inició un esfuerzo por reformar la Policía y por darle un nuevo enfoque a la seguridad ciudadana. Hasta entonces, la Policía concebía esta tarea como una responsabilidad casi exclusivamente suya, a pesar de lo señalado por la Constitución de 1993 y del papel cada vez más protagónico de los municipios. En cambio, los líderes civiles reformistas que condujeron el Ministerio del Interior en esos años eran conscientes de que la seguridad ciudadana debía descentralizarse y de que sus intervenciones debían definirse localmente, involucrando a una amplia gama de actores públicos y privados, especialmente los municipios y la propia ciudadanía. Esa perspectiva demandaba diseñar una nueva arquitectura institucional, con espacios de coordinación en los ámbitos local, regional y nacional, que se plasmó en la Ley 27933, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En la capital existe un comité que es tanto regional como provincial, ya que la presidencia de la región metropolitana recae en el alcalde. Además, existen 42 comités distritales presididos por sus correspondientes alcaldes.

Sobre el funcionamiento del Comité Regional, algunos aspectos llaman la atención desde que fuera creado. En primer lugar, el alcalde metropolitano no ha asumido la responsabilidad de conducirlo personalmente. Ello ha tenido un efecto de contagio en el resto de sus miembros, que se hacen representar por alternos, quienes no cuentan con representación real ni capacidad de decisión. Desafortunadamente,

las juntas vecinales no han tenido, hasta ahora, representación en el comité. A su vez, este carece de una verdadera secretaría técnica que implemente sus recomendaciones y dé sostenibilidad a su trabajo. En la práctica, su ámbito de actuación no es metropolitano, sino que se limita al Cercado, con lo cual incumple, entre otras, sus funciones de coordinación y supervisión de los comités distritales.

Otro factor que limita la influencia del Comité Regional en la ciudad es la falta de un observatorio metropolitano que recoja, sistematice y analice la información policial y de los serenazgos sobre la violencia y el delito, en tanto estos datos constituyen el insumo fundamental para identificar los principales problemas de seguridad y diseñar las políticas para hacerles frente. Este observatorio también podría identificar las buenas prácticas desarrolladas en la ciudad y fuera de esta, para estimular su réplica.

Otra carencia importante es la ausencia de recursos financieros para promover iniciativas de prevención local en la ciudad, a través, por ejemplo, de un fondo concursable. Alternativamente, se podría contar con un fondo para compensar a los distritos más pobres, que cuentan con menos policías y con serenazgos más débiles.

Una encuesta realizada por Ciudad Nuestra entre los alcaldes y jefes policiales de Lima arrojó resultados interesantes sobre los comités distritales (Costa, Yépez y Romero 2008).⁴⁶ La mayoría tenía entre uno y tres años de funcionamiento, lo que indica que estamos ante una institución muy joven. A pesar de que estos comités se reúnen en promedio una vez cada tres meses, su grado de institucionalización es importante; llevan actas de sus sesiones, promueven actividades de capacitación y cuentan con diagnósticos y mapas del delito actualizados, que son objeto de análisis en sus sesiones. También formulan y evalúan regularmente sus planes.

Casi todos los alcaldes y jefes policiales son varones, así como los secretarios técnicos y las autoridades políticas. Donde sí hay una mayoría de mujeres (60,0%) es en la representación vecinal. El 40,0% de los representantes judiciales también está

⁴⁶ La muestra de 15 distritos es muy representativa, pues cubre un poco más de la tercera parte de los distritos de la capital y abarca a una población que bordea los 3 millones de habitantes, es decir, casi el 40,0% de la ciudad.

compuesto por mujeres. Estamos, pues, frente a una institución fundamentalmente masculina y adulta, pues sus miembros son mayores de 30 años de edad, lo cual se explica porque casi todos son autoridades, a excepción de los representantes vecinales, quienes también suelen ser adultos. Tomando en cuenta que diversas encuestas han demostrado que las principales víctimas y victimarios de la violencia en Lima son jóvenes, su ausencia en los comités llama la atención, por cuanto ni siquiera son incorporados como observadores. A todas luces, es recomendable integrar a la juventud. Quienes sí participan en calidad de observadores son los bomberos, los líderes religiosos y algunos dirigentes de la empresa privada.

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

Todos los comités cuentan con un secretario técnico seleccionado por el alcalde y nombrado por el comité distrital. En su mayoría, se trata de policías en retiro, aunque hay algunos civiles y unos pocos militares retirados. No trabajan a tiempo completo ni reciben una retribución por esta labor, sino que son más bien empleados municipales que, usualmente, cumplen otras tareas de seguridad. Son capacitados en forma regular por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional, que constituye casi su único referente dentro del sistema.

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

En cuanto a sus debilidades, destacan el limitado apoyo del gobierno central. La insuficiencia de recursos impide pasar de la coordinación a la acción en proyectos

integrales, por cuanto para ello hasta ahora se depende exclusivamente de los recursos del gobierno local, que en el caso de los distritos populares, son claramente insuficientes.

En el punto en el que no existe coincidencia entre alcaldes y jefes policiales es acerca del papel de cada cual en el comité. Los primeros exigen mayores atribuciones, especialmente sobre la Policía. Los policías, desacostumbrados a subordinarse a la autoridad civil local, consideran que la conducción por parte del alcalde es negativa, pues politiza el comité; tal percepción encubre su aspiración por liderarlos.

4. Las juntas vecinales

La respuesta más visionaria de la institución policial frente a su repliegue, iniciado a mediados de la década de 1980, fue la de organizar a los vecinos en torno a la seguridad ciudadana. Es la única iniciativa que se ha sostenido desde su inicio, aunque con intensidad variable. Las juntas vecinales se gestaron con la creación de la Dirección de Participación Ciudadana, en 1997, que llevó al establecimiento de oficinas de prevención comunitaria del delito en las comisarías. Otras Policías de la región iniciaron esfuerzos parecidos, aunque sus éxitos han sido más limitados, por cuanto no cuentan con el arraigo que tiene en el Perú la organización comunal andina que, trasladada a los centros urbanos por el fenómeno migratorio, ha permitido transformar las ciudades mediante el trabajo voluntario y gratuito de los vecinos. La Policía ha sabido sacar ventaja de esta circunstancia y ha adecuado a la prevención de la delincuencia las experiencias de autoprotección que fueron decisivas para derrotar a la subversión en el campo.

Las juntas vecinales son organizaciones no armadas que colaboran con la Policía brindando información y patrullando las calles junto con los efectivos. Los vecinos vigilantes cuentan con un chaleco y un silbato. Algunas juntas disponen de alarmas comunales de diseño artesanal y de teléfonos celulares intercomunicados con la comisaría. Este esfuerzo ha frenado el desborde de la delincuencia sobre todo en los distritos populares, en los que la presencia policial, de los serenazgos y de las empresas de seguridad privada es escasa.

Si bien se ha logrado involucrar en las juntas vecinales a un importante número de personas, no siempre ha sido posible garantizar la sostenibilidad de este trabajo, tanto por la ausencia de una visión compartida dentro de la Policía como por el cansancio de la ciudadanía, que se ve obligada a cumplir, de manera voluntaria y gratuita, labores que, en realidad, le competen al Estado. Asimismo, con mucha frecuencia la Policía manipula a las juntas, movilizándolas a favor del gobierno de turno.

También ha sido problemática la relación entre las juntas vecinales organizadas por la Policía y aquellas vinculadas a los municipios. En efecto, muchos municipios organizan juntas de vecinos para el desarrollo local y, en los últimos años, algunos han creado sus propias juntas para labores de seguridad ciudadana. El reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana dispuso que se propenda a integrar el trabajo de ambos tipos de juntas, subordinándolas al comité distrital. La directiva policial de marzo del 2009 sobre planes integrados de seguridad ciudadana dispone que la Policía capacitará y trabajará con las juntas organizadas por los municipios.

Según la Policía, en julio del 2008 existían en Lima Metropolitana 4390 juntas vecinales organizadas por ella, que integraban a 42 229 personas; es decir, un promedio de 10 vecinos por junta (cuadro 28).

En el marco de su estrategia de prevención comunitaria del delito, cuyo componente más importante son las juntas vecinales, la Policía también ha desarrollado otras iniciativas que han producido resultados satisfactorios, como los programas Patrulleros Juveniles, Policías Escolares y Colibrí, entre otros. El primero tiene por objeto transformar a las pandillas en organizaciones juveniles de apoyo a la labor institucional. El segundo busca identificar a los líderes escolares y prepararlos para que asuman la responsabilidad de mantener la disciplina en las instituciones educativas. Con frecuencia, las Policías escolares, vinculadas a la organización de los padres y madres de familia, han permitido constituir mecanismos de autoprotección que reducen la violencia en las inmediaciones de los colegios a la hora de la salida o en las competencias deportivas interescolares. El tercer programa, orientado hacia los niños trabajadores de la calle, tiene el objetivo de hacerles un seguimiento y complementar su educación.

<CUADRO 28>

JUNTAS VECINALES ORGANIZADAS POR LA POLICÍA EN LIMA, POR DISTRITO, 2008

	DISTRITO	NÚMERO DE JUNTAS	INTEGRANTES
1	Ate	287	4849
2	Rímac	200	4484
3	Los Olivos	428	3102
4	Cercado	277	2945
5	San Juan de Lurigancho	254	2277
6	La Victoria	153	2200
7	San Miguel	295	1874
8	Independencia	119	1818
9	San Juan de Miraflores	133	1691
10	San Martín de Porres	79	1526
11	Chorrillos	140	1410
12	Puente Piedra	144	1337
13	Comas	689	1199
14	Breña	172	1097
15	Villa María del Triunfo	76	977
16	Ancón	84	884
17	Lurigancho	88	871
18	El Agustino	88	836
19	Cieneguilla	77	770
20	La Molina	45	675
21	Carabaylo	49	575
22	Lurín	28	506
23	Pueblo Libre	60	420
24	Pachacámac	45	420
25	Lince	40	400
26	Punta Negra	24	400
27	Villa El Salvador	36	380
28	Miraflores	28	351
29	San Borja	29	290
30	Santa Rosa	22	282
31	Santiago de Surco	27	270
32	San Luis	40	210
33	Surquillo	17	156
34	Punta Hermosa	22	150
35	San Bartolo	13	136
36	Pucusana	8	92
37	Magdalena del Mar	30	82
38	San Isidro	8	80
39	Santa Anita	9	72
40	Barranco	20	60
41	Santa María del Mar	4	45
42	Jesús María	3	30
43	Chaclacayo	0	0
	Total	4390	42 229

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2009: 44).

En los últimos años, estas iniciativas se han debilitado. Las oficinas de participación ciudadana no se han fortalecido ni incrementado. Salvo contadas y notables excepciones, la labor comunitaria de la Policía se reduce al funcionamiento de esas oficinas, sin que ellas sirvan de catalizador para una transformación integral de la doctrina y la operatividad policial. Llama la atención que esto sea así porque la prevención comunitaria, ahí donde se ha experimentado, ha frenado el desborde de la violencia, ha mejorado la imagen de la Policía y ha reducido la percepción de inseguridad. Es innegable su gran potencial no solo para favorecer la inserción institucional en el tejido social, sino también para prevenir la violencia y el delito. La prevención comunitaria también ha inspirado la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Sobre la base de las encuestas anuales realizadas por la PUCP a partir del 2007, se calcula que las dos terceras partes (65,0%) de la población de Lima adoptan algún mecanismo de autoprotección, mientras que quienes componen el 35,0% sostienen no adoptar ninguna medida.

La tercera parte de la población de Lima participa en alguna forma de organización vecinal, sea a través de juntas, vigilancia barrial o sistema de alerta (alarmas o silbatos). Es interesante notar que la participación vecinal en la seguridad resulta muchísimo mayor que la registrada por la Policía, que se limita a dar cuenta de las juntas organizadas y capacitadas por ella.

Sin embargo, las mismas encuestas dan cuenta de que el principal mecanismo de autoprotección no es la organización vecinal sino la vigilancia privada, sobre todo la informal, constituida por los guachimanes contratados para cuidar la cuadra o la calle. Esta modalidad se encuentra presente en toda la ciudad y la mitad de los encuestados sostienen contar con ella. Si bien requiere un mínimo de organización vecinal, es una seguridad rentada, que la diferencia de la que reside en el esfuerzo voluntario y gratuito.

La tercera modalidad de autoprotección consiste en enrejar o poner trancas en las calles de acceso a los barrios, limitando la libre circulación. El 28,0% de la población recurre a esta medida.

¿Qué hacer?

4

DURANTE LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS, se han acumulado un conjunto de experiencias nacionales e internacionales exitosas en seguridad ciudadana. El elemento común entre estas es su carácter local, el énfasis en la prevención y el papel articulador de los municipios, con el activo apoyo de sus respectivos gobiernos regional y nacional.

Diversas razones justifican el enfoque local de las políticas de seguridad ciudadana.

Primero, los problemas de violencia y criminalidad no presentan las mismas características ni intensidad en el territorio nacional. Existen zonas más violentas que otras y comportamientos delictivos que difieren de un ámbito a otro, como consecuencia de la diversidad de condiciones socioeconómicas, demográficas y culturales. Ante esta realidad, políticas diseñadas e implementadas con un enfoque nacional no resultan eficaces.

Segundo, estos problemas pueden contar con un diagnóstico más certero si este se hace localmente, por cuanto las autoridades locales conocen las preocupaciones y demandas ciudadanas de su zona mejor que las nacionales.

Tercero, desde el ámbito local se puede hacer un mejor uso de los recursos institucionales y lograr un mayor involucramiento de la población tanto en el diagnóstico como en el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas de seguridad ciudadana.

Cuarto, para ser exitosas, las políticas de seguridad requieren ser integrales, lo que obliga a actuar simultáneamente en el control y la prevención de la violencia y el delito, así como abordar la rehabilitación y reinserción de los infractores, y la atención de las víctimas. Esto demanda un esfuerzo interinstitucional que es más fácil que sea organizado y coordinado por los municipios, siempre que estos cuenten con el apoyo del gobierno nacional.

Quinto, la mayor eficiencia de la gestión local de las políticas de seguridad contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el gobierno de las ciudades.

¿Cuáles son los componentes del éxito de las políticas locales de seguridad? Vanderschueren, Lunecke y Eissmann (2007: 13-ss) identifican cinco. Veámoslos.

Primero, el liderazgo del alcalde o alcaldesa, máxima autoridad política local elegida democráticamente. Como representante de los vecinos, le corresponde hacer suya su preocupación respecto a la violencia y el crimen, y convertirse, en consecuencia, en el gran coordinador de los esfuerzos públicos y privados para ponerles freno.

La autoridad municipal tiene a su cargo los programas para jóvenes y las políticas de deporte, recreación, cultura y participación cívica, que constituyen ingredientes esenciales de las políticas de prevención de la violencia. También es el caso de otras responsabilidades como la planificación, el desarrollo y la renovación urbana; el mantenimiento y la recuperación de espacios públicos; la regulación del funcionamiento de los locales públicos —especialmente los nocturnos—, así como el expendio de bebidas alcohólicas; y el ordenamiento del tránsito y el comercio ambulatorio, entre otros. Además, los municipios pueden cumplir un papel importante en la prevención de la violencia familiar y de género, la solución alternativa de conflictos, la promoción de la cultura ciudadana y la organización vecinal, todos componentes de la convivencia pacífica.

En el ámbito del control, los municipios —sobre todo los más grandes y más solventes financieramente— pueden contribuir al fortalecimiento de las instituciones de la seguridad y la justicia, a través de su equipamiento o de la capacitación de sus miembros. Pueden también hacerlo mediante el desarrollo de observatorios de la violencia, que ofrezcan a los actores encargados de prevenirla y de enfrentarla información veraz y oportuna sobre el fenómeno y sus causas.

En el tema de la rehabilitación y reinserción social de los infractores, se puede establecer un sistema de penas alternativas a la privación de libertad —prestación de servicios a la comunidad— o desarrollar programas de reinserción a través de la educación y el trabajo.

Segundo, la gestión de coaliciones, es decir, el trabajo en equipo con las instituciones públicas y privadas encargadas de la prevención, el control, la rehabilitación

y reinserción, y la atención a las víctimas, con una activa participación vecinal. En buena medida, esto depende de la capacidad de liderazgo del alcalde o la alcaldesa para superar enfoques tradicionales que asignaban toda la responsabilidad en las políticas de seguridad a la Policía. Un reto no menor es habituar a esta a complementar esfuerzos con otros actores y a trabajar estrechamente con el alcalde. Desafíos similares existen con otras instituciones acostumbradas a trabajar de manera excesivamente autónoma y a responder a decisiones nacionales, y no a un proceso colectivo de toma de decisiones locales.

Tan importante como lo anterior es crear los espacios para una activa participación ciudadana, fundamental tanto en el diagnóstico de los problemas como en el diseño y ejecución de las políticas. Sin una apropiación ciudadana de las políticas de seguridad, estas nunca serán exitosas.

Tercero, es imprescindible conocer la situación de violencia y criminalidad, su evolución en el tiempo y los factores de riesgo que la alimentan. Esto exige contar con un eficiente sistema para el recojo y la sistematización de la información, que se debe nutrir con el mayor número de fuentes posibles. En efecto, la información policial es válida, pero generalmente insuficiente, por lo que debe ser completada con otras, incluyendo la que producen los municipios, la Fiscalía, el Instituto de Medicina Legal y el sistema de salud. Las encuestas de victimización son de utilidad para subsanar los vacíos de la información policial, que generalmente adolece de altos índices de subregistro y puede ser manipulada. A esto hay que agregar el trabajo de un equipo de analistas que interprete la información y dé cuenta de las causas, los patrones y los factores de riesgo, todo lo cual es necesario para la toma de decisiones. Este proceso de recojo, sistematización y análisis de la información debe ser permanente.

Cuarto, hay que contar con una estrategia de intervención que se plasme en un plan de acción. Este debe tener objetivos claros, así como acciones y metas precisas. Debe recoger el conjunto de esfuerzos de todas las instituciones involucradas y establecer responsabilidades concretas para su ejecución. Asimismo, debe ser diseñado para que su cumplimiento sea gradual y progresivo, lo que exige que incluya un cronograma de ejecución.

Para que la puesta en práctica del plan de acción pueda ser evaluada periódicamente, se requiere contar con indicadores. En la medida de lo posible, estos deben medir resultados e impacto, más que procesos. Por ejemplo, si el objetivo es disminuir la inseguridad, interesa contar con un indicador que dé cuenta de si la percepción de inseguridad se redujo o si la victimización cayó, y no solo del número de operativos llevados a cabo. Este último dato mide procesos —es decir, la magnitud del esfuerzo realizado—, pero no su efectividad.

No basta contar con planes de acción periódicos que organicen la gestión y se constituyan en su referente, sino que es muy importante que los sucesivos planes construyan sobre lo ya avanzado. Si cada nuevo plan se propone objetivos muy distintos que el anterior, cada gestión tendrá que comenzar de cero. Para garantizar que esto no ocurra, se requieren consensos políticos mínimos.

Quinto, el equipo técnico. Implementar políticas de seguridad requiere capacidad técnica y administrativa. El tamaño de este equipo dependerá tanto de la envergadura del gobierno local respectivo como de los recursos disponibles y de los que pueda gestionar.

Lima presenta muchos de los componentes demográficos, socioeconómicos e institucionales que explican el desborde de la violencia en otras ciudades de la región: rápida urbanización, desigual distribución del ingreso, desempleo juvenil, fácil y extendido acceso a las drogas, debilidad y corrupción institucional, y acceso a armas de fuego, entre otros. Además, la Policía ha sufrido un preocupante proceso de repliegue y debilitamiento, que contribuye a configurar un cuadro aún más dramático.

Sin embargo, aunque la seguridad se ha deteriorado en los últimos años, la violencia y el delito no se han desbordado. Cuatro razones lo explican.

La primera es que el creciente protagonismo de los municipios, a través de los serenazgos, ha permitido llenar en parte el vacío dejado por la Policía en materia de prevención. Los observatorios del delito, la recuperación de espacios públicos,

el reordenamiento del comercio ambulatorio y el establecimiento de programas de prevención de la violencia —sobre todo juvenil— son expresiones del mismo fenómeno.

La segunda razón es el crecimiento de la organización vecinal alentada por la Policía, al que hay que sumar la adopción de medidas de autoprotección ciudadana y el crecimiento exponencial de la seguridad privada, tanto a través de empresas formales como de la vigilancia informal.

El tercer factor consiste en la inicial articulación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los comités locales de seguridad ciudadana.

Por último, el fortalecimiento de las unidades policiales especializadas en la investigación y persecución del crimen organizado ha hecho posible mantener cierto control sobre las actividades delincuenciales más sofisticadas.

Sin embargo, no hay motivo alguno para la complacencia. La victimización sigue creciendo y la ciudadanía se siente muy insegura y temerosa. Hay, además, un sinnúmero de desafíos que atender para que mejoren las condiciones de seguridad y se evite el sufrimiento y el dolor que la violencia y el delito ocasionan. Felizmente, las tendencias descritas constituyen fortalezas importantes desde las cuales es posible construir políticas más eficaces, a condición de que sean asumidas por las más altas autoridades de la ciudad con voluntad política sostenida en el tiempo y con suficientes recursos presupuestarios.

Sobre la base de la experiencia nacional e internacional en seguridad ciudadana —incluyendo la acumulada en Lima—, así como de los problemas identificados y las fortalezas y debilidades institucionales detectadas, se formulan recomendaciones que están dirigidas al nuevo inquilino del Palacio Municipal, quien, a partir del 1 de enero del 2011, tomará posesión del cargo que le cupo inaugurar a don Nicolás de Ribera, El Viejo. Aunque muchas de estas solo podrán ser cumplidas con la colaboración del gobierno central y de otros poderes del Estado e instituciones públicas autónomas, a la alcaldesa o al alcalde de Lima le corresponderá asegurarse de que así sea.

Las recomendaciones que se proponen están referidas a cinco grandes asuntos, a saber: el gobierno de la seguridad ciudadana en Lima, la Policía, los serenazgos, el observatorio y otros servicios.

1. El gobierno de la seguridad ciudadana que Lima necesita

La seguridad ciudadana en Lima depende de un conjunto de instituciones cuyos esfuerzos se encuentran dispersos y fragmentados; articularlos e integrarlos en un sistema que cuente con un plan de acción para toda la ciudad es la primera tarea que es necesario encarar.

1.1 La organización

Tres son las recomendaciones a este respecto.

- 1.1.1 Asegurar el liderazgo de la alcaldesa o el alcalde metropolitano en la conducción de las políticas de seguridad. Para ello, deberá realizar las siguientes acciones:
 - a. Asumir personalmente la representación de la ciudad en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, presidido por el ministro del Interior.⁴⁷
 - b. Asumir personalmente la presidencia del Comité Regional de Seguridad Ciudadana.⁴⁸
 - c. Convocar por lo menos tres veces al año y presidir las reuniones con los alcaldes distritales de Lima y los miembros de sus comités de seguridad ciudadana, para analizar y coordinar esfuerzos en esta materia.⁴⁹
 - d. Presidir las consultas ciudadanas que realice el Comité Regional con la participación de todos sus miembros, por lo menos tres veces al año.⁵⁰ Una de estas reuniones debería ser destinada a la rendición de cuentas de su trabajo.

47 Artículo 7 de la Ley 27933 y artículo 6 de su Reglamento.

48 Artículo 14 de la Ley 27933 y artículo 16 de su Reglamento.

49 Artículo 20-inciso h) del Reglamento de la Ley 27933. Sin menoscabo de esta responsabilidad, también podrá convocar a los alcaldes distritales a la Asamblea Metropolitana para recoger su opinión y coordinar las políticas de seguridad ciudadana (artículo 162 de la Ley 27972).

50 Artículo 22 del Reglamento de la Ley 27933.

1.1.2 Fortalecer el Comité Regional de Seguridad Ciudadana para que se constituya en el responsable de formular políticas de seguridad ciudadana en la capital. Para ello, la alcaldesa o el alcalde debe realizar, entre otras acciones, las siguientes:

- a. Estudiar y analizar la problemática de la ciudad, y dictar directivas regionales, en coordinación con los comités distritales.⁵¹
- b. Promover y evaluar la labor de los comités distritales.⁵²

Con ese fin, la alcaldesa o el alcalde metropolitano se esforzará para garantizar que a las reuniones del Comité Regional acudan las más altas autoridades de las instituciones que lo integran.⁵³

Para atender problemas específicos, el Comité debería organizar subcomités que realicen un abordaje más especializado. Tres materias requieren atención urgente: la violencia familiar y de género,⁵⁴ el consumo de drogas⁵⁵ y la violencia juvenil.

1.1.3 Repotenciar la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana, que en la actualidad cuenta con dos subgerencias, la de Operaciones y la de Defensa Civil. La primera tiene a su cargo el Serenazgo del Cercado y la coordinación del Serenazgo sin Fronteras, germen del Serenazgo Metropolitano. Para que la Gerencia de Seguridad Ciudadana sea el órgano operativo por excelencia de las políticas metropolitanas de seguridad se requiere:

- a. Crear una subgerencia que tenga a su cargo:
 - i. La Secretaría Técnica del Comité Regional de Seguridad Ciudadana, que incluye las labores de coordinación cotidiana con las instituciones que lo integran, así como con los alcaldes distritales y los miembros de sus comités.
 - ii. El diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de los planes metropolitanos de seguridad ciudadana adoptados por el Comité Regional, así como la supervisión de la ejecución de los planes distritales

51 Artículos 17-inciso a) y 18-inciso b) de la Ley 27933, y artículo 17-inciso b) de su Reglamento.

52 Artículo 17-inciso c) y artículo 20-inciso f) del Reglamento de la Ley 27933.

53 Artículo 14 de la Ley 27933 y artículo 16 de su Reglamento.

54 Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015.

55 Artículo 73, último párrafo, de la Ley 27972.

- y la preparación de los correspondientes informes al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- iii. La formulación de propuestas de directivas de carácter regional, ordenanzas municipales e iniciativas en seguridad ciudadana para la capital.
 - iv. La asistencia técnica y secretarial a la alcaldesa o alcalde como integrante del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
 - v. La administración de los fondos de financiamiento de iniciativas locales, especialmente para la prevención de la violencia y el delito.
- b. Crear una subgerencia que tenga a su cargo el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

1.2 El marco normativo

En este tema, las recomendaciones están referidas a dos grandes asuntos: el desarrollo de las correspondientes disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y la formulación del Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

1.2.1 Cuatro son las materias de la Ley Orgánica de Municipalidades que deben ser desarrolladas por el Consejo Metropolitano de Lima, y sus lineamientos básicos deberían ser los siguientes:

- a. Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana.⁵⁶ Consiste en la identificación de todas las instituciones públicas y privadas con competencia en esta materia —que incluyen los servicios de prevención; control y sanción; rehabilitación y reinserción social; y atención a las víctimas—, así como las respectivas instancias encargadas del diseño y la gestión de estas políticas, por un lado, y de su evaluación y control, por el otro. Este sistema deberá establecer con claridad las responsabilidades que corresponden a cada institución y la manera como estas interactúan entre sí.

Como máxima autoridad del sistema, al Comité Regional le corresponde realizar las siguientes tareas:

⁵⁶ Artículo 157-numeral 17) de la Ley 27972.

- i. Contar con información actualizada sobre los recursos humanos, presupuestales, logísticos y tecnológicos que manejan las instituciones públicas del sistema, con el fin de establecer con precisión sus fortalezas y debilidades.
 - ii. Contar con información actualizada sobre las instituciones no gubernamentales y privadas que tienen programas o proyectos en el ámbito de la seguridad ciudadana.
 - iii. Identificar los cuellos de botella en el funcionamiento del sistema, para adoptar las correspondientes medidas correctivas.
 - iv. Interactuar con las instituciones del gobierno central o autónomas para asegurar que hagan los máximos esfuerzos en relación con sus dependencias en la capital, especialmente en lo referido al equipamiento, formación y capacitación de su personal, y sus condiciones de bienestar y trabajo.
- b. Serenazgo Metropolitano. Véase la sección 3 de este capítulo, «El serenazgo que Lima necesita», página 126.
- c. Cooperación de la Policía con los municipios,⁵⁷ cuyos alcances podrían ser los siguientes:
- i. Adecuación de las jurisdicciones policiales a la jurisdicción política de la ciudad.⁵⁸

57 El artículo 197 de la Constitución establece que los municipios brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía, de acuerdo con la ley. En el mismo sentido, el artículo 157-numerales 18) y 19) de la Ley 27972 establece que es atribución del Consejo Metropolitano regular esa cooperación para la ciudad de Lima. Dos deberían ser los puntos de partida de este esfuerzo legislativo. Primero, el Proyecto de Ley de Efectividad Municipal en Seguridad Ciudadana, presentado por 11 alcaldes distritales de Lima Metropolitana y el Callao el 2 de septiembre del 2008, signado con el número 2648-2008-GL y cuyo texto está disponible en <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>>. Segundo, la Directiva Policial 01-2009-Dirgen-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», aprobada el 12 de marzo del 2009 por el entonces director general, Mauro Remicio, cuyo texto está disponible en <http://conasec.mininter.gob.pe/pdfs/Directiva_lineamientos.pdf>.

58 Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, A. Distritalización de las comisarías.

- ii. Adopción de planes integrados de la Policía y los serenazgos en los ámbitos metropolitano y distrital, con todos los recursos de ambas instituciones, que se traduzcan en las siguientes medidas:
 - Patrullaje integrado, conducido operativamente por el comisario, quien rendirá cuentas de este al alcalde correspondiente, responsable político. El comisario estará secundado por el gerente de seguridad ciudadana de cada municipio, con quien elaborará los planes de operaciones respectivos.⁵⁹
 - Incorporación gratuita de los policías a los vehículos de los serenazgos, garantizando presencia policial por lo menos en la tercera parte de estos en todos los turnos.
 - Integración de los sistemas de comunicaciones y de información delictiva.
 - Incorporación gratuita de los policías a los centros de información de los serenazgos, de modo que se garantice su presencia en estos las 24 horas del día.
 - Establecimiento de un sistema estándar de denuncias que compartirán la Policía y los serenazgos (The Bratton Group LLC 2002).
 - Reuniones semanales tipo Compstat⁶⁰ en los ámbitos metropolitano y distrital con ambas instituciones, para analizar la evolución de la incidencia delictiva y evaluar el desempeño, así como para planificar el despliegue de las acciones futuras (The Bratton Group LLC 2002).
 - Capacitación en seguridad ciudadana por la Policía y trabajo conjunto con las juntas vecinales organizadas por los municipios.⁶¹

59 Artículos 21 y 27-inciso b) del Reglamento de la Ley 27933 y la Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, D. Servicio de patrullaje policial integrado.

60 Uno de los componentes de la estrategia de William Bratton cuando fue jefe de la Policía de Nueva York consistió en el desarrollo del Sistema Integrado de Estadísticas Informatizadas, más conocido como Compstat por sus siglas en inglés. Este es un sistema de recojo de información estadística cotidiana producida por las 76 comisarías de la ciudad con el detalle de las principales contravenciones, faltas y delitos ocurridos en la jurisdicción, así como del despliegue y las intervenciones policiales correspondientes. Esta información se traduce en mapas georreferenciados y en estadísticas regulares sobre la ocurrencia de hechos delictivos y las principales tendencias criminales en cada circunscripción (Costa 2007: 30).

61 Artículos 21 y 27-inciso b) del Reglamento de la Ley 27933 y la Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, C. Trabajo conjunto con juntas vecinales.

- iii. Establecimiento de criterios para que se haga efectiva la evaluación anual por el alcalde del desempeño profesional del comisario y sus oficiales.⁶² Algunos de estos criterios podrían ser:
 - Diligencia para cumplir los planes y los acuerdos adoptados por el Comité de Seguridad Ciudadana, así como las disposiciones que imparta el alcalde para su implementación.
 - Logros en reducir la percepción de inseguridad y la victimización.
 - Logros en mejorar la aprobación ciudadana de la Policía.
 - Logros en organización vecinal para la seguridad ciudadana.
 - iv. Establecimiento de criterios para que los alcaldes participen en la selección de los comisarios de sus jurisdicciones, así como para que puedan solicitar su remoción.
- d. Regulación del funcionamiento de las policías de tránsito, ecología y turismo.⁶³
- 1.2.2 Formular el Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana,⁶⁴ que considere su carácter complementario al de los distritos, incluyendo el Cercado. Este debe contener:
- a. Un diagnóstico de la problemática metropolitana, con especial atención en la identificación de los siguientes elementos:
 - i. Los problemas de carácter transversal o puntual que afectan a toda la ciudad y demandan una respuesta metropolitana.
 - ii. Las deficiencias institucionales que podrían superarse con una acción concertada.
 - b. El establecimiento de los siguientes instrumentos:
 - i. Los lineamientos para la prestación de los servicios de seguridad ciudadana.
 - ii. Los lineamientos básicos de cooperación interdistrital.
 - iii. Los programas básicos con que debe contar cada distrito.

62 Decreto Supremo 002-2009-IN.

63 Artículo 157-numeral 20 de la Ley 27972.

64 Artículos 17-inciso c) y 18-inciso a) de la Ley 27933, y artículo 17-inciso a) de su Reglamento.

- iv. Las iniciativas de carácter centralizado para toda la ciudad, como por ejemplo el observatorio.
- c. Objetivos generales y específicos, actividades, metas, cronograma de implementación, responsabilidades institucionales, presupuesto e indicadores de gestión y, sobre todo, de resultado; esto último con el fin de que puedan ser evaluados periódicamente.

A más tardar el 30 de abril del 2011 el Comité Regional debería aprobar el plan para el período 2011-2014, sobre la base de la propuesta de gobierno de la candidata o candidato ganador, enriquecida por los aportes de los otros partidos políticos y del debate ciudadano durante la campaña electoral.

La gestión metropolitana de seguridad ciudadana deberá ser evaluada a la luz del cumplimiento de este plan. Las instituciones involucradas en este deberán, en los dos meses siguientes, aprobar sus respectivos planes para el período.

1.3 La transparencia y la rendición de cuentas

Tres recomendaciones al respecto.

- 1.3.1 Las páginas web de la Municipalidad de Lima y de todas las instituciones públicas que integran el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, incluyendo los municipios distritales, deberán presentar de manera permanente los siguientes documentos:
 - a. El Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
 - b. Los planes distritales de seguridad ciudadana.
 - c. Las evaluaciones anuales que realice el Comité Regional de la ejecución del Plan Metropolitano.⁶⁵
 - d. Las evaluaciones anuales que le corresponde realizar al Comité Regional sobre la ejecución de los planes distritales.⁶⁶

⁶⁵ Artículo 17-inciso e) de la Ley 27933 y artículo 20-inciso c) de su Reglamento.

⁶⁶ Artículo 20-inciso f) del Reglamento de la Ley 27933.

- e. El directorio de las instituciones que componen el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, con indicaciones claras de los servicios que brindan, sus recursos disponibles —presupuesto desagregado, número de funcionarios o efectivos y vehículos, entre otros— y sus responsables en los ámbitos metropolitano y distrital, incluyendo direcciones, correos electrónicos y número de teléfono.
 - f. El informe anual del defensor de las víctimas de la violencia.
- 1.3.2 La alcaldesa o el alcalde presidirá las consultas ciudadanas que realice el Comité Regional, con la participación de todos sus miembros, por lo menos tres veces al año.⁶⁷ Una de estas debe ser destinada a la presentación del resultado de la evaluación anual del Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana.
- 1.3.3 La creación de una Defensoría de las Víctimas de la Violencia, que acoga a las personas que no han recibido una atención adecuada en cualquiera de las instituciones del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Esta institución, que debe depender directamente de la alcaldesa o alcalde metropolitano, recibirá denuncias por todos los canales posibles —incluyendo teléfono, correo electrónico y web— y actuará de inmediato para subsanar los problemas presentados. La Municipalidad de Lima destinará los recursos necesarios para su funcionamiento.

El defensor presentará y sustentará ante el Comité Regional de Seguridad Ciudadana su informe anual, que contendrá un análisis detallado de los problemas presentados, las instituciones y los funcionarios responsables, las medidas adoptadas y recomendaciones de carácter general para mejorar el funcionamiento del sistema.

67 Artículo 22 del Reglamento de la Ley 27933.

2. La Policía que Lima necesita

La Policía es la institución más importante del Sistema de Seguridad Ciudadana en Lima. A continuación, se formulan un conjunto de recomendaciones para adecuar su organización y despliegue a las necesidades de la ciudad. Corresponderá al próximo alcalde o alcaldesa establecer un diálogo con el ministro del Interior y el director general de la Policía para hacer realidad esta agenda.

2.1 La Policía de Lima

Buscando adecuar la jurisdicción policial a la política, y teniendo en cuenta el carácter de región de Lima Metropolitana, su población y el régimen especial establecida para ella por la Ley Orgánica de Municipalidades, se recomienda la creación de una dirección territorial organizada exclusivamente para la ciudad.

- a. Esta dirección tendrá las siguientes características:
 - i. Estará dirigida por un general PNP con trayectoria destacada, que coordine el desempeño de sus funciones con la alcaldesa o el alcalde metropolitano, y le rinda cuentas.
 - ii. Estará a cargo de todos los servicios policiales que se brinden en la ciudad, a saber, la prevención, la investigación criminal y el orden público. Cada una de estas funciones estará a cargo de un coronel PNP con proyección en la carrera.
 - El coronel PNP a cargo de los servicios de prevención será responsable de las comisarías. Las 10 divisiones territoriales desaparecerán para dar paso a una relación directa con los 43 comisarios distritales, y sus recursos se descentralizarán a los distritos.
 - El coronel PNP a cargo de la investigación criminal ejercerá rectoría en esta materia sobre las comisarías y, además, tendrá a cargo la investigación de la criminalidad organizada en la ciudad. Las cuatro áreas de investigación criminal de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia PNP en Lima Metropolitana desaparecerán y sus recursos se descentralizarán a los distritos.

- b. El jefe policial de Lima:
- i. Tendrá estabilidad en el cargo durante dos años, prorrogables a dos más, salvo causales debidamente acordadas.
 - ii. Será seleccionado por un jurado integrado por el ministro del Interior, el director general de la Policía y el alcalde o alcaldesa, sobre la base de una terna propuesta por el director general de la Policía.
 - iii. Será retribuido con un bono de desempeño funcional no pensionable ascendente a un sueldo completo más, asumido por la Municipalidad Metropolitana de Lima con los recursos de los arbitrios que recauda por seguridad ciudadana.
 - iv. Presidirá una reunión semanal tipo Compstat con los 43 comisarios distritales de Lima y los gerentes de seguridad ciudadana, para analizar la evolución de la incidencia delictiva y evaluar el desempeño de los efectivos de seguridad, así como para planificar el despliegue de las acciones futuras. Los comisarios asistirán acompañados por el oficial responsable de la investigación en sus comisarías. Tanto el alcalde metropolitano como los alcaldes distritales podrán asistir (The Bratton Group LLC 2002).
- c. La Policía de Lima requiere una sustantiva inversión de recursos para atender su urgente necesidad de modernización tecnológica, imprescindible para enfrentar la actividad delictiva. Destacan entre estas necesidades:
- i. Un único sistema de comunicación radial, que sea el mismo que el sistema nacional y compatible con los que tienen los serenazgos.
 - ii. Un sistema interconectado y georreferenciado de información delictiva, que permita el acceso de todas las comisarías y dependencias policiales de Lima, entre otras, a las siguientes bases de datos:
 - Identidad de las personas naturales y sus huellas dactilares.
 - Personas intervenidas policialmente, con su fotografía y huella dactilar.
 - Personas desaparecidas.
 - Propiedad vehicular.
 - Vehículos robados.
 - Propiedad de bienes inmuebles.
 - Requisitorias.
 - Antecedentes policiales, penales y judiciales.

- iii. Un sistema informatizado de registro balístico, que incluya las armas y municiones de los efectivos policiales y de las Fuerzas Armadas.
- iv. Un sistema que permita que en cada comisaría se pueda detectar la presencia de alcohol y drogas en la sangre de cualquier persona.
- v. La remodelación y el equipamiento de las comisarías.

2.2 La Policía del distrito

En el marco de adecuar las jurisdicciones policiales a las de los distritos⁶⁸ y de asegurar la unidad de mando en estos, se recomienda designar a un comisario responsable por la labor policial en el distrito.

- a. Este comisario:
 - i. Coordinará con el alcalde distrital y le rendirá cuentas.⁶⁹ Ahí donde exista más de una comisaría, sus responsables estarán jerárquicamente subordinados a él.
 - ii. Estará a cargo de todos los servicios policiales de prevención e investigación criminal que se realicen en el distrito. Las 25 divisiones de investigación criminal que existen actualmente quedarán subsumidas en las comisarías distritales, a efectos de que cada una de ellas cuente con una adecuada capacidad de investigación. Es imperativo que el personal policial destacado para estas tareas esté debidamente capacitado y se dedique exclusivamente a ellas, no pudiendo ser destinado a labores de prevención ni de orden público.
 - Organizará y dirigirá el servicio de patrullaje policial integrado a nivel distrital, en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana del distrito.⁷⁰

68 Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, A. Distritalización de las comisarías.

69 Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, E. Información policial.

70 Artículo 27-inciso b) del Reglamento de la Ley 27933 y Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, D. Servicio de patrullaje policial integrado.

- iii. Tendrá estabilidad en el cargo durante dos años,⁷¹ prorrogables a dos más, salvo causales debidamente acordadas.
- iv. Será seleccionado por un jurado integrado por el director general de la Policía, el jefe policial de Lima y el alcalde distrital, sobre la base de una terna propuesta por el jefe policial de Lima.
- v. Será retribuido con un bono de desempeño funcional no pensionable ascendente a un sueldo completo más, asumido por la Municipalidad Distrital con los recursos de los arbitrios que recauda por seguridad ciudadana.
- vi. Presidirá una reunión semanal tipo Compstat con sus jefes de área y el gerente de seguridad ciudadana del Municipio Distrital. En esta reunión se analizará la evolución de la incidencia delictiva y se evaluará el desempeño de los efectivos de seguridad, y también se planificarán las acciones futuras. El alcalde distrital podrá asistir (The Bratton Group LLC 2002).

2.3 Problemas institucionales de relevancia para la ciudad

Dos problemas redundan negativamente en el rendimiento policial en la ciudad de Lima. Primero, el régimen laboral, que ha socavado el carácter público del servicio policial. Segundo, el inequitativo despliegue de efectivos policiales en perjuicio de los distritos emergentes y populares.

Al respecto, se recomienda:

2.3.1 Persuadir al Ministerio del Interior de que es necesario abolir la autorización al personal para prestar servicios individualizados a terceros en sus días de franco, y cambiar el régimen laboral de 24 por 24 por una jornada laboral de 8 horas diarias o un máximo de 48 horas semanales. Para que ello sea posible, la institución deberá pagarle al efectivo sus días de franco.⁷²

71 Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, A. Distritalización de las comisarías.

72 Durante el segundo semestre del 2006, la entonces ministra del Interior, Pilar Mazzetti, autorizó a la institución policial y le brindó los recursos para contratar a una parte de su personal en sus días de franco con el fin de que se dedique a realizar labores de patrullaje, trabajo por el que cada policía recibe 50 nuevos soles diarios. Con ello, dio la pauta del camino que se debe seguir. ¿Cuánto costaría extender este plan a toda Lima Metropolitana, donde estimamos que 33 908 policías brindan servicios de seguridad ciudadana? El costo total anual sería de 305 172 000 nuevos soles, que representa, en julio del 2010, el 6,1% del presupuesto del sector Interior o el 8,6% del presupuesto global de todas las municipalidades de Lima. La cifra real podría ser menor, dado que aquí se incluye al personal que ya se encuentra incorporado al «plan Mazzetti».

En la medida en que estas decisiones deberán ser puestas en práctica gradualmente, sería conveniente que se estableciera un cronograma de implementación progresiva.

- 2.3.2 Revisar el actual despliegue policial para corregir sus inequidades. Con ese propósito, deberá convenirse una fórmula que determine el despliegue en función de la densidad poblacional, la incidencia delictiva, las características socioeconómicas del distrito y el número de serenos con que cuenta.

3. El Serenazgo que Lima necesita

El Serenazgo Metropolitano⁷³ debe ser un servicio interdistrital e interconectado, con un sistema integrado de información acerca de la delincuencia, compuesto por los serenazgos de toda la ciudad. Para su desarrollo y consolidación, es necesario:

- a. Definir el perfil del sereno.⁷⁴
- b. Establecer los criterios mínimos para la selección, formación y capacitación de los serenos, así como para la evaluación de su desempeño.
- c. Crear la Escuela Metropolitana de Serenos y diseñar su curso básico de formación, que deberá ser aprobado por todos los funcionarios que quieran cumplir esta función. Para continuar en sus cargos, todos los serenos en ejercicio deberán aprobar el curso en un plazo no mayor de dos años.
- d. Establecer un régimen disciplinario común.
- e. Crear un registro metropolitano único con la historia funcional de cada sereno, incluyendo su trayectoria disciplinaria.
- f. Establecer las especificaciones técnicas de los sistemas de comunicación distritales para garantizar su compatibilidad y hacer posible su intercomunicación.

⁷³ El Serenazgo Metropolitano fue creado por Ordenanza 638 de la Municipalidad Metropolitana de Lima en el 2004. Aunque aún no se ha puesto en práctica, a inicios del 2009 se constituyó el Serenazgo sin Fronteras, una suerte de primera etapa del Serenazgo Metropolitano, que solo integra al del Cercado y a los de los distritos colindantes.

⁷⁴ El punto de partida podría ser el perfil para el Serenazgo sin Fronteras, aprobado mediante Resolución Gerencial 04-2009-MML/GSGC.

- g. Establecer las especificaciones técnicas de los sistemas informáticos distritales para garantizar su interconexión.

Para hacer realidad el Serenazgo Metropolitano, el alcalde o alcaldesa convocará a los alcaldes distritales, a sus gerentes de seguridad ciudadana y a sus jefes de serenazgo con el fin de establecer la agenda de trabajo que permita, primero, hacer realidad la cooperación entre serenazgos en las fronteras distritales y, posteriormente, en toda la ciudad.

4. El Observatorio de Seguridad Ciudadana que Lima necesita

La información es fundamental tanto para comprender las características de la inseguridad, la violencia y el delito como para formular medidas eficaces capaces de enfrentarlos. También es relevante para la acción educativa y para generar compromisos ciudadanos que contribuyan a mejorar la seguridad. Por ello, constituye una tarea estratégica fundamental la creación de un observatorio que permita generar información oportuna, confiable, representativa y útil a nivel de toda la ciudad.

- a. El Observatorio de Seguridad Ciudadana debe tener las siguientes características (Gushiken 2010):
 - i. Articular los sistemas de información existentes, que incluyen, entre otros, el policial, el municipal, el fiscal, el de medicina legal y el de salud pública.
 - ii. Trabajar con fuentes primarias de datos.
 - iii. Basarse en lo distrital para generar información metropolitana.
 - iv. Tener un diseño modular, de manera que se desarrolle progresivamente.
 - v. Solicitar a sus fuentes solo la información imprescindible.
- b. Debe, para comenzar, dar cuenta de los siguientes hechos (Gushiken 2010):
 - i. Muertes violentas: homicidios, suicidios, accidentes de tránsito y otras muertes accidentales.
 - ii. Lesiones que requieran hospitalización.
 - iii. Delitos de alto impacto: secuestros y robos de viviendas y de establecimientos comerciales.

- iv. Robos al paso y atracos, así como robos de vehículos y de autopartes.
 - v. Violencia familiar y de género.
 - vi. Violencia juvenil.
- c.** Debe recoger la siguiente información sobre cada hecho (Gushiken 2010):
- i. ¿Dónde ocurrió? Distrito, escenario y dirección.
 - ii. ¿Cuándo ocurrió? Mes, día y hora.
 - iii. ¿Cómo ocurrió? Móvil, arma empleada, relación de la víctima con el agresor, y presencia de alcohol y drogas en la víctima.
 - iv. ¿Quién fue la víctima? Nombre, edad y sexo.
 - v. ¿Quién fue el victimario? Nombre, edad y sexo.

5. Otros servicios de seguridad ciudadana que Lima necesita

5.1 En prevención de la violencia familiar y de género, y atención de sus víctimas

La alcaldesa o el alcalde metropolitano coordinará con las siguientes instituciones:

- 5.1.1 El Ministerio del Interior, a efectos de que en cada distrito exista, por lo menos en la comisaría principal, un módulo de atención a la mujer víctima de la violencia familiar y sexual, con ambientes privados y personal capacitado para su atención.
- 5.1.2 El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a efectos de que en cada distrito existan los siguientes servicios del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (Rosas y Vargas 2010):
- a. Un Centro de Emergencia Mujer.
 - b. Una casa de refugio.
 - c. Una red de mujeres que ayuden a otras mujeres a salir de la violencia (Costa, Romero y Moscoso 2010: 114-117).
 - d. Un servicio de tratamiento psicológico para agresores.⁷⁵

⁷⁵ El punto de partida de esta iniciativa podría ser el programa Hombres que Renuncian a su Violencia, de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, que es dirigido por el doctor Miguel Ramos Padilla.

5.1.3 El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, con el fin de fortalecer la red de Defensorías Municipales de Niños y Adolescentes.

5.2 En prevención de la violencia juvenil

La alcaldesa o el alcalde metropolitano coordinará con las siguientes instituciones:

5.2.1 El Ministerio del Interior, con el fin de que en la comisaría principal de cada distrito, especialmente en aquellos con mayores problemas de violencia juvenil, exista un módulo especializado de atención de adolescentes infractores con personal capacitado para su atención (Costa, Romero y Moscoso 2010: 94-97).

5.2.2 El Ministerio Público, con el fin de que en cada distrito donde funcione un módulo especializado de atención de adolescentes infractores esté presente un fiscal de familia y un equipo multidisciplinario,⁷⁶ con el propósito de hacer posible la justicia juvenil restaurativa, aplicando la remisión en los casos que corresponda (Costa, Romero y Moscoso 2010: 100-103).

5.2.3 El Poder Judicial, con el fin de replicar progresivamente el Servicio de Orientación al Adolescente —que en la actualidad funciona en el Rímac— a Lima Este, Lima Sur y el Callao, para el tratamiento en medio libre de los adolescentes infractores.

5.2.4 El Ministerio de Educación, con el fin de replicar en las instituciones educativas públicas con mayores problemas de violencia juvenil el programa Escuelas para la Vida, que actualmente se aplica en cinco colegios del distrito de La Victoria. Este programa promueve habilidades para la vida, autoestima, desarrollo de talentos y emprendedurismo.

⁷⁶ Este equipo debe estar integrado por lo menos por dos policías, un defensor de oficio (Ministerio de Justicia), dos educadores (Gobierno Regional o Ministerio de Educación) y un promotor comunitario. Ellos pueden ser capacitados por el personal de Tierra de hombres y Encuentros Casa de la Juventud, a cargo del proyecto Justicia Juvenil Restaurativa, que junto con la Fiscalía de la Nación conduce los exitosos pilotos de El Agustino (Lima) y José Leonardo Ortiz (Chiclayo) (Costa, Romero y Moscoso 2010: 100-103).

5.2.5 Los alcaldes de los distritos que presentan mayores problemas de violencia juvenil, con el fin de constituir una red de promotores de los programas existentes de prevención, rehabilitación y reinserción de pandilleros. Esta red tendrá por objeto el intercambio de experiencias y la capacitación del personal involucrado en estas. La red impulsará la creación de estos programas ahí donde ellos aún no existan.⁷⁷

5.3 En tratamiento de adicciones

El alcalde o alcaldesa metropolitana coordinará con el Ministerio de Salud y los alcaldes distritales con el fin de 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 (Masías 2010).

5.4 En prevención comunitaria

La alcaldesa o el alcalde metropolitano coordinará con el jefe policial de Lima y los alcaldes distritales:

- a. La capacitación por la Policía de las juntas vecinales acreditadas por los municipios,⁷⁸ evitando cualquier posible duplicación de juntas.
- b. El equipamiento de las juntas vecinales, para asegurar su rápida y fluida comunicación con las comisarías y los serenazgos, y la existencia de un sistema de alerta comunal. Con este fin, se proveerá a los miembros de las juntas vecinales con alarmas, pitos, linternas y chalecos.
- c. La creación de un sistema de alerta temprana complementario al vecinal, integrado por los vigilantes privados, los taxistas y mototaxistas, los comerciantes, la comunidad educativa y los trabajadores municipales, con el propósito de colaborar con la Policía y los serenazgos.

77 Esta red deberá nutrirse con la rica experiencia de la asociación juvenil Martin Luther King de El Agustino, promovida por el sacerdote jesuita José Ignacio Mantecón, *Padre Chiqui*; del programa Patrulleros Juveniles de la Policía Nacional; del proyecto Justicia Juvenil Restaurativa, impulsado por Tierra de hombres y Encuentros Casa de la Juventud; y del programa Jóvenes Líderes Hacia un Futuro Mejor, de la Fiscalía de la Nación (Costa, Romero y Moscoso 2010).

78 Artículos 21 y 27-inciso b) del Reglamento de la Ley 27933 y Directiva Policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú», VI. Disposiciones específicas, C. Trabajo conjunto con juntas vecinales.

- d. La creación de registros distritales de todas las personas, naturales o jurídicas, que brinden servicios de vigilancia privada.

5.5 En rehabilitación y reinserción social de adultos

La alcaldesa o el alcalde metropolitano coordinará con las siguientes instituciones:

- 5.5.1 El Ministerio de Justicia y los municipios distritales, con el fin de que en cada distrito existan programas de ejecución de penas alternativas a la privación de la libertad, como prestación de servicios a la comunidad.⁷⁹
- 5.5.2 El Ministerio de Justicia, con el fin de constituir un programa de asistencia pospenitenciaria en el ámbito metropolitano, que facilite la reinserción de la persona liberada al mercado laboral.

5.6 En justicia

La alcaldesa o el alcalde metropolitano coordinará con las siguientes instituciones:

- 5.6.1 El Poder Judicial y los ministerios del Interior y de Justicia, con el fin de replicar los juzgados de paz letrados en las principales comisarías de cada distrito, para agilizar el procesamiento de las faltas, garantizando la presencia del defensor de oficio.
- 5.6.2 Los municipios distritales y las instituciones que componen el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, con el fin de que en todos los distritos se establezcan casas de la seguridad y la justicia, que integren los distintos servicios de seguridad ciudadana.⁸⁰

⁷⁹ Primera disposición final de la Ley 27935.

⁸⁰ La implementación de estas casas debería tomar como referencia, por lo menos, tres experiencias. En primer lugar, las Casas de la Justicia, que incluyen todos los servicios que brinda el Ministerio de Justicia más un módulo del Centro de Emergencia Mujer, que es actualmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En segundo lugar, los Módulos Básicos de Justicia puestos en práctica en la década de 1990 con el apoyo del mismo banco, que integran los servicios fiscales y judiciales, así como la defensoría de oficio. Y en último lugar, los juzgados de paz letrados en comisarías impulsados a inicios de la presente década.

Bibliografía

ASOCIACIÓN PERUANA DE EMPRESAS DE INVESTIGACIÓN DE MERCADOS (APEIM)

- 2010 *Niveles socioeconómicos 2010. Lima Metropolitana*. Lima: APEIM.
2005 *Niveles socioeconómicos en Lima Metropolitana y Callao*. Lima: APEIM.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

- 2009 *Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana*. Lima: BID.

BASOMBRÍO, Carlos

- 2005 *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

CABRERA, José Luis

- 2007 «Rostros de la violencia juvenil en el Perú». En *Justicia para crecer. Revista Especializada en Justicia Juvenil Restaurativa* 8, octubre-diciembre, Tierra de hombres y Encuentros Casa de la Juventud, Lima, pp. 20 y 21.

CAD Ciudadanos al Día

- 2010 «Elecciones 2010. Temas para el debate electoral: seguridad ciudadana». *BoletínCAD* 109, junio, CAD Ciudadanos al Día y Ciudad Nuestra, Lima.

CASTRO, Ramiro y Alfonso ZAVALETA

- 2004 *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2003. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 23. Lima: CEDRO.

2002 *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2001. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 20. Lima: CEDRO.

CENTRO DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL ABUSO DE DROGAS (CEDRO)

2010a *El problema de las drogas en el Perú*. Lima: CEDRO.

2010b *Drogas, delito y riesgo. Encuesta en personas en proceso de rehabilitación por drogas de Lima Metropolitana*. Lima: CEDRO.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

2010 *Plan Perú 2021. Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Proyecto para la discusión*. Lima: CEPLAN.

CIUDAD NUESTRA

2008 *Encuesta sobre Lima. Percepción sobre temas municipales en el ámbito metropolitano*. Lima: Ciudad Nuestra.

CIUDAD NUESTRA e INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (PUCP)

2009 *Esta ciudad nuestra, Lima. Encuesta de cultura ciudadana*. Lima: PUCP.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS (DEVIDA)

2007 *Segundo estudio nacional: prevención y consumo de drogas en estudiantes de secundaria 2007. Resultados según dominios regionales*. Lima: DEVIDA.

COSTA, Gino

2007 *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

COSTA, Gino; Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO

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

COSTA, Gino y Carlos ROMERO

2010 *Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?* Lima: Ciudad Nuestra.

COSTA, Gino; Carlos ROMERO y Rocío MOSCOSO

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

COSTA, Gino; Enrique YÉPEZ y Carlos ROMERO

2008 *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Ciudad Nuestra.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente*. Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial 142. Lima: Defensoría del Pueblo.

2008 *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial 132. Lima: Defensoría del Pueblo.

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

2010 *Informe del Estado peruano sobre la trata de personas 2009*. Lima: Ministerio del Interior.

GUSHIKEN, Alfonso

2010 *¿Por qué un Observatorio del Crimen y la Violencia?* Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

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 OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (PUCP)

2010a *Temas de seguridad*. Estado de la opinión pública, año V. Lima: PUCP.

2010b *La ciudad de Lima*. Estado de la opinión pública, año V. Lima: PUCP.

2009 *Temas de seguridad*. Estado de la opinión pública, año IV. Lima: PUCP.

- 2008 *El problema de la inseguridad*. Estado de la opinión pública, año III. Lima: PUCP.
- 2007 *Seguridad y participación ciudadana*. Estado de la opinión pública, año II. Lima: PUCP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 2010a *Informe técnico: evolución de la pobreza al 2009*. Lima: INEI.
- 2010b *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009. Visión nacional y departamental*. Lima: INEI.
- 2009a *Perú: estimaciones y proyecciones de población por departamento, sexo y grupos quinquenales de edad 1995-2025*. Lima: INEI.
- 2009b *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2007-2008*. Lima: INEI.
- 2009c *Perú: estimaciones y proyecciones de población por sexo, según departamento, provincia y distrito 2000-2015*. Lima: INEI.
- 2008 *Perfil sociodemográfico del Perú. Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Segunda edición. Lima: INEI.
- 2007 *Perú. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES Continua 2004-2006*. Lima: INEI.

MASÍAS, Carmen

- 2010 *La problemática de la microcomercialización y el consumo de drogas en Lima Metropolitana*. Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

MINISTERIO DEL INTERIOR (MININTER)

- 2010 *Boletín estadístico informativo mensual. Boletín 3, abril*. Lima: Oficina General de Planificación.
- 2009 *Tendencia de la población policial: 2008*. Lima: Oficina General de Planificación.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (MIMDES)

- 2009 *Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 y sus herramientas de gestión*. Lima: MIMDES.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2009 *Indicadores laborales* (mayo). Lima: Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

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

2008 *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión. Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años*. Lima: ONUDD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)-COSTA RICA

2006 *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe nacional de desarrollo humano 2005*. San José: PNUD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)-PERÚ

2010a *Informe sobre desarrollo humano 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Parte II: «Una visión desde las cuencas». Lima: PNUD.

2010b *Informe sobre desarrollo humano 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Parte I: «Las brechas en el territorio». Lima: PNUD.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2010 *Anuario estadístico 2009*. Lima: Estado Mayor General.

2009 *Anuario estadístico 2008*. Lima: Estado Mayor General.

2008a *Estudio situacional de la violencia juvenil en Lima y Callao*. Lima: Estado Mayor General.

2008b *Anuario estadístico 2007*. Lima: Estado Mayor General.

2007 *Anuario estadístico 2006*. Lima: Estado Mayor General.

2006 *Anuario estadístico 2005*. Lima: Estado Mayor General.

2005 *Anuario estadístico 2004*. Lima: Estado Mayor General.

2004 *Anuario estadístico 2003*. Lima: Estado Mayor General.

2003 *Anuario estadístico 2002*. Lima: Estado Mayor General.

2002 *Anuario estadístico 2001*. Lima: Estado Mayor General.

2001 *Anuario estadístico 2000*. Lima: Estado Mayor General.

RAMOS, Miguel

2006 *Masculinidades y violencia conyugal. Experiencias de vida de hombres de sectores populares de Lima y Cusco*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

ROSAS, María Isabel y Mery VARGAS

2010 *¿Cómo reducir la violencia familiar y de género en Lima? Breve diagnóstico y propuestas*. Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (SINASEC)

2009 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009*. Lima: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

2008 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2008*. Lima: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

2006 *Estudio de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Lima: SINASEC.

THE BRATTON GROUP LLC

2002 *Plan de acción para la ciudad de Lima-Perú*.

UNITED NATIONS

2010 *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs. Population Division.

VANDERSCHUEREN, Franz; Alejandra LUNECKE e Ignacio EISSMANN

2007 *Modelos democráticos de prevención del delito. Análisis de experiencias exitosas*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.

VANDERSCHUEREN, Franz y Alejandra LUNECKE

2004 *Prevención de la delincuencia juvenil. Análisis de experiencias internacionales*. Santiago de Chile: División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

VILLANUEVA, Rocío

2009 *Homicidio y feminicidio en el Perú. Setiembre 2008-junio 2009*. Lima: Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público.

ZAVALETA, Alfonso y Ramiro CASTRO

2006 *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2005. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 24. Lima: CEDRO.

ZAVALETA, Alfonso y Viviana MALDONADO

2008 *Epidemiología de drogas en la población urbana peruana 2007. Encuesta de hogares*. Monografía de investigación 25. Lima: CEDRO.

Páginas web consultadas

Ciudad Nuestra: www.ciudadnuestra.org.pe

Ciudadanos al Día: www.ciudadanosaldia.org

Congreso de la República: www.congreso.gob.pe

Diario *El Comercio*: www.elcomercio.com.pe

Diario *La República*: www.larepublica.pe

Diario *Perú.21*: www.peru21.pe

Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municion y Explosivos de Uso Civil: www.dicscamec.gob.pe

Instituto Nacional de Estadística e Informática: www.inei.gob.pe

Ministerio de Economía y Finanzas: www.mef.gob.pe

Ministerio del Interior: www.mininter.gob.pe

Ministerio de Justicia: www.minjus.gob.pe

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: www.mimdes.gob.pe

Ministerio de Transportes y Comunicaciones: www.mtc.gob.pe

Policía Nacional del Perú: www.pnp.gob.pe

CONSEJO CONSULTIVO DE CIUDAD NUESTRA

Hugo Acero, *Bogotá*

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

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

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

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

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

Augusto Ortiz de Zevallos, *Lima*

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

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de

Francisco Borjas Manco

Calle Jaén 263 - Barranco / Telf.: (511) 247 0287

Septiembre del 2010

Publicaciones de Ciudad Nuestra

- *Los serenazgos en Lima.
¿Le ganan las calles a la Policía?*
Gino Costa y Carlos Romero, 2010
- *¿Quiénes son asesinad@s en Lima?
¿Cómo, cuándo y por qué?*
Alfonso Gushiken, Gino Costa,
Carlos Romero y Catherine Privat,
2010
- *Quién la hace en seguridad
ciudadana*
Gino Costa, Carlos Romero y
Rocío Moscoso, 2010
- *¿Qué hacer con las pandillas?*
Gino Costa y Carlos Romero
(editores), 2009
- *Asociación Martin Luther King.
Una experiencia de trabajo con las
pandillas de El Agustino*
José Ignacio Mantecón Sancho,
Padre Chiqui, 2008
- *La Policía que Lima necesita*
Gino Costa, Juan Briceño y
Carlos Romero, 2008
- *La percepción de los alcaldes y los
jefes policiales sobre los comités
de seguridad ciudadana de Lima
Metropolitana*
Gino Costa, Enrique Yépez y
Carlos Romero, 2008

OPEN SOCIETY INSTITUTE
(ZUG)



ISBN: 978-612-45390-4-6

