

Gino Costa / Carlos Romero

LOS SERENAZGOS EN LIMA

¿LE GANAN LAS CALLES A LA POLICÍA?



CIUDAD
NUESTRA

Gino Costa (Lima, 1956).

Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública. 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

LOS SERENAZGOS EN LIMA

¿LE GANAN LAS CALLES A LA POLICÍA?

Los serenazgos en Lima. ¿Le ganan las calles a la Policía?

© Gino Costa y Carlos Romero

Ciudad Nuestra

José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima

Telefax: 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, marzo del 2010

Impreso en el Perú

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-02946

ISBN: 978-612-45390-3-9

*A Alberto Andrade Carmona († 2009),
alcalde de Lima (1996-2003)
y de Miraflores (1990-1995).
Pionero de los serenazgos.
Coraje democrático.
Autoridad.
Ejemplo.*

Índice

Agradecimientos	13
Introducción	15
Capítulo 1	
¿Qué hacen los serenazgos?	19
Capítulo 2	
¿Quiénes son los serenos?	37
Capítulo 3	
¿Con qué recursos cuentan?	57
Capítulo 4	
¿Cómo ha evolucionado su tratamiento normativo?	71
Capítulo 5	
¿Qué opinan los vecinos?	81
Capítulo 6	
¿Le ganan las calles a la Policía?	91
Bibliografía	99
Anexo 1	
Número de serenos, por distrito, Lima Metropolitana, 2005-2009	103
Anexo 2	
Habitantes por policía, por distrito, Lima Metropolitana, 2009	105

Índice de gráficos

Gráfico 1:	Total de serenazgos / serenazgos encuestados, Lima Metropolitana	16
Gráfico 2:	Antigüedad de los serenazgos, Lima Metropolitana	20
Gráfico 3:	Modalidades de patrullaje, Lima Metropolitana	22
Gráfico 4:	Pedidos de intervención del público, Lima Metropolitana	23
Gráfico 5:	Serenazgos con policías en actividad, Lima Metropolitana	26
Gráfico 6:	Modalidad de servicio de los policías en actividad en los serenazgos, Lima Metropolitana	26
Gráfico 7:	Instituciones con las que se relacionan los serenazgos, Lima Metropolitana	30
Gráfico 8:	Relaciones entre los serenazgos, Lima Metropolitana	32
Gráfico 9:	Procedencia de los responsables de seguridad ciudadana, Lima Metropolitana	33
Gráfico 10:	Procedencia de los jefes de serenazgos, Lima Metropolitana	33
Gráfico 11:	Reglamentación interna de los serenazgos, Lima Metropolitana	35
Gráfico 12:	Organización interna de los serenazgos, Lima Metropolitana	36
Gráfico 13:	Número de serenos, Lima Metropolitana y ámbito nacional, 2003-2009	38

Gráfico 14:	Criterios de selección de los serenos, Lima Metropolitana	47
Gráfico 15:	Modalidad de contrato de los serenos, Lima Metropolitana	52
Gráfico 16:	Cobertura de seguros para los serenos, Lima Metropolitana	53
Gráfico 17:	Periodicidad de los contratos de los serenos, Lima Metropolitana	53
Gráfico 18:	Presupuesto de los serenazgos, Lima Metropolitana, 2005-2010 (millones de dólares americanos)	57
Gráfico 19:	Herramientas de los serenazgos para la atención al público, Lima Metropolitana	66

Índice de cuadros

Cuadro 1:	Habitantes por sereno, por distrito, Lima Metropolitana, primer semestre del 2009	39
Cuadro 2:	Habitantes y metros cuadrados por sereno y policía, por distrito, Lima Metropolitana, primer semestre del 2009	43
Cuadro 3:	Presupuesto de los serenazgos, por distrito, Lima Metropolitana, 2008-2010 (nuevos soles)	58
Cuadro 4:	Vehículos de los serenazgos, Lima Metropolitana, primer semestre del 2009	62
Cuadro 5:	Estado de los vehículos de los serenazgos, Lima Metropolitana, primer semestre del 2009	63
Cuadro 6:	Equipos informáticos de los serenazgos, Lima Metropolitana, primer semestre del 2009	69
Cuadro 7:	Estado de los equipos de comunicaciones e informáticos de los serenazgos, Lima Metropolitana, primer semestre del 2009	69
Cuadro 8:	¿El distrito donde vive cuenta con servicio de serenazgo?, Lima Metropolitana, 2004-2009	81
Cuadro 9:	¿Cómo califica la labor del serenazgo en su distrito para frenar la delincuencia?, Lima Metropolitana, 2004-2009	83

Cuadro 10:	¿En quién confía más, en el serenazgo o en la Policía Nacional?, Lima Metropolitana, 2003-2005	84
Cuadro 11:	¿Quién es más eficiente, la Policía o el serenazgo?, Lima Metropolitana, 2007-2009	84
Cuadro 12:	Usando esta escala, donde 1 significa «Trata mal a las personas» y 5 «Trata bien a las personas», ¿en qué punto ubicaría usted a...?, Lima Metropolitana, 2009	86
Cuadro 13:	Usando esta escala, donde 1 significa «No protege a la gente» y 5 «Protege a la gente», ¿en qué punto ubicaría usted a...?, Lima Metropolitana, 2009	87
Cuadro 14:	Usando esta escala, donde 1 significa «Está mal capacitado» y 5 «Está bien capacitado», ¿en qué punto ubicaría usted a...?, Lima Metropolitana, 2009	87
Cuadro 15:	Usando esta escala, donde 1 significa «Muy deshonesto» y 5 «Muy honesto», ¿en qué punto ubicaría usted a...?, Lima Metropolitana, 2009	87
Cuadro 16:	¿Deberían unirse la Policía y el serenazgo?, Lima Metropolitana, 2009	88
Cuadro 17:	¿Quién debe encargarse de combatir la delincuencia?, Lima Metropolitana, 2004-2005	89

Agradecimientos

A los gerentes de seguridad ciudadana y los jefes de los serenazgos distritales de Lima Metropolitana, quienes generosamente respondieron nuestra encuesta.

A Zarela Zavala, Harald Gamarra y Nancy Mejía, quienes aplicaron la encuesta con paciencia y profesionalismo.

A Javier Córdova y José Portugal, ex funcionarios del serenazgo de Surco; Carlos Jhon, asesor del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de San Isidro; Óscar Ayzanoa y Miluska Romero, ex funcionarios de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo; Carlos Landeo y Gustavo Oré, miembros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; y Rafael García y Juan José Arrué, de Ciudad Nuestra, por sus comentarios en la elaboración de la ficha de recojo de información.

A Rocío Moscoso y Francisco Borjas, por la corrección de estilo y la edición de este libro.

Al Open Society Institute, sin cuyo apoyo y financiamiento no habría sido posible realizar este trabajo, y a la Tinker Foundation, por su apoyo institucional.

Los autores

Introducción

Los primeros serenazgos se constituyeron hace unos 20 años en Miraflores y en San Isidro, dos distritos residenciales de Lima. Desde entonces, se han extendido a casi toda la ciudad y a las principales urbes del país. En la actualidad, existen 38 serenazgos en los 43 distritos de Lima, incluyendo el Cercado, lo que significa que están presentes en el 88% de distritos de la capital. A fines del 2007, existían 348 serenazgos provinciales y distritales en todo el Perú, lo que representa el 17% a nivel nacional. Dos años antes, los serenazgos no representaban más del 9% en todo el país (INEI). La importancia de su papel es creciente y los recursos que los vecinos invierten en ellos son cada vez mayores.

Pero a pesar de su importancia, se trata de un fenómeno que aún no ha sido adecuadamente estudiado, lo que no deja ser paradójico. Investigaciones sobre la problemática de la seguridad en el país, como las de Enrique Yépez (2004) y Carlos Basombrío (2005a y 2005b), incluyen las primeras referencias generales. Solo existe un diagnóstico inicial sobre los serenazgos de Lima y Callao, llevado a cabo por la Defensoría del Pueblo a mediados del 2005. Lamentablemente, no fue terminado ni publicado. Más recientemente, en el 2008, Alejandra Muñoz dio cuenta, en un excelente artículo publicado inicialmente por el Instituto de Defensa Legal, del rápido y desigual crecimiento de la inversión municipal en los serenazgos de Lima. El mismo año, los autores y Juan Briceño, en *La Policía que Lima necesita*, discutieron el tratamiento que la institución ha recibido en el ámbito normativo y sus complejas relaciones con la Policía.

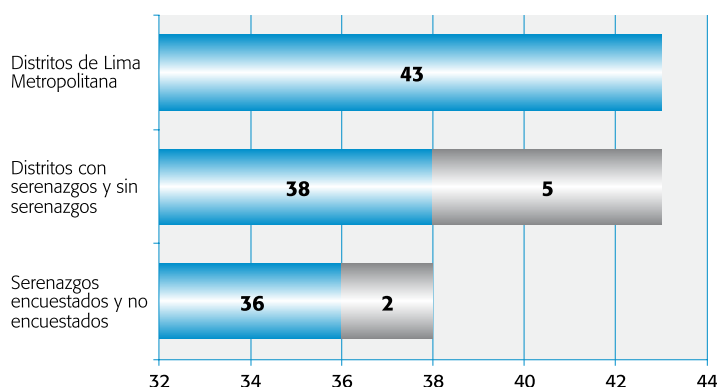
El presente estudio, primero en su género, tiene por objeto dar cuenta, en forma integral, del desarrollo de los serenazgos en la capital y de los resultados de este para la seguridad ciudadana. De esta manera, no solo pretendemos llenar el vacío existente, sino contribuir al mejor conocimiento de las instituciones encargadas de la seguridad, pues este estudio es complementario a los ya publicados por Ciudad Nuestra sobre los comités distritales y la Policía en Lima. Esperamos que, en el futuro cercano, este trabajo sea enriquecido con otros, referidos, por ejemplo, a las juntas vecinales y a la vigilancia privada informal.

El estudio se basa en una encuesta realizada a 36 municipios de Lima, a saber, el provincial —que tiene a su cargo el Cercado— y 35 distritales. Estos representan el 95% de los serenazgos de Lima. Los municipios de Miraflores y San Borja se negaron a colaborar con este estudio. Excepcionalmente, en los casos en que existe información oficial disponible sobre estos dos distritos, se los ha sumado a la muestra, haciéndose referencia expresa a ello. Cinco distritos de Lima no cuentan con serenazgo; estos son Comas, Villa El Salvador, Pucusana, San Bartolo y Cieneguilla.¹

[Gráfico 1]

Total de serenazgos / serenazgos encuestados

Lima Metropolitana



Fuente: Ciudad Nuestra

1 Salvo Cieneguilla, los otros cuatro contaban con serenazgo y lo desactivaron recientemente. Pucusana, San Bartolo y Cieneguilla quisieran contar con un servicio de serenazgo, pero no tienen los recursos para financiarlo.

La encuesta se diseñó sobre la base de una ficha elaborada por los autores y discutida con funcionarios de los serenazgos de Surco y de San Isidro, y de la Defensoría del Pueblo, así como con representantes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.² La ficha constó de un total de 109 preguntas, divididas en nueve secciones. La primera recogía información sobre el entrevistado; las siete siguientes, información sobre los serenazgos propiamente dichos; y la última, las opiniones de los entrevistados sobre cómo mejorar el servicio y la cooperación de la Policía. Las secciones referidas a los serenazgos fueron las siguientes: constitución, misión y organización; recursos humanos —personal, selección, formación y régimen laboral—; recursos logísticos; sistema de información y comunicaciones; patrullaje; relaciones interinstitucionales; y derechos humanos, transparencia y control.

El trabajo de recolección de información recayó en la antropóloga Zarela Zavala, quien visitó personalmente 24 municipios entre marzo y junio del 2009. Posteriormente, Harald Gamarra y Nancy Mejía completaron la muestra, para lo cual visitaron 12 municipios más durante julio y agosto del mismo año.

Fueron entrevistados 16 gerentes responsables de seguridad ciudadana en los municipios (44%), 14 subgerentes (39%), 4 jefes de serenazgo (11%) y 2 secretarios técnicos de los comités distritales de seguridad ciudadana (6%).³ De los 36 entrevistados, 19 eran policías en retiro (53%); 14 eran civiles (39%), la mayoría profesionales con título en administración de empresas; y 3 eran militares en retiro (8%), 2 provenientes del Ejército y 1 de la Marina. De los policías en retiro, casi todos son oficiales, a excepción de uno. Entre los oficiales, la mayoría (7) son comandantes, 2 son coroneles, y hay 2 tenientes, 1 general, 1 mayor y 1 capitán. En cuatro casos, los oficiales no precisaron su grado.

2 Participaron en la discusión de la ficha Javier Córdova y José Portugal (Surco), Carlos Jhon Erazo (San Isidro), Óscar Ayzanoa y Miluska Romero (Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo), y Carlos Landeo y Gustavo Oré (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos).

3 En algunos casos, los entrevistadores fueron recibidos por más de un funcionario, lo que permitió recoger las opiniones de otros cinco jefes de serenazgo, quienes acompañaban al gerente o subgerente correspondiente.

Este estudio consta de seis capítulos. Los tres primeros contienen los resultados de la encuesta, presentados en tres grandes rubros: funciones, recursos humanos, y presupuesto y recursos logísticos. El cuarto capítulo da cuenta de la evolución sobre el tratamiento normativo referente a los serenazgos, tanto en el ámbito constitucional como en el legal y reglamentario. El quinto capítulo presenta cómo ha evolucionado la percepción ciudadana sobre esta institución, y el último analiza el futuro de los serenazgos en el marco institucional de la seguridad ciudadana.

¿Qué hacen los serenazgos?

1. ¿Cuándo surgen?

En la actualidad —febrero del 2010—, existen 38 serenazgos en Lima Metropolitana. Los únicos distritos que no cuentan con ellos son Comas, Villa El Salvador, Pucusana, San Bartolo y Cieneguilla. Los cuatro primeros fueron desactivados recientemente. Los tres últimos desearían contar con uno, pero no tienen los recursos.

La quinta parte de los serenazgos existentes fueron creados hace más de 15 años, la mayoría en distritos residenciales de clases alta y media ubicados en la zona central de la ciudad. Estos son los serenazgos históricos, que siguieron el ejemplo de Miraflores y San Isidro; en ambos distritos, los serenazgos se constituyeron a inicios de la década de 1990, en medio del repliegue policial ocasionado por las acciones terroristas, que convirtió en blanco a los policías y los obligó a recluirse en sus comisarías, transformadas en fuertes. La decisión de algunos alcaldes —especialmente de Alberto Andrade— de recuperar las calles y restablecer en ellas el principio de autoridad es otro hecho que se debe tener en cuenta. En efecto, como consecuencia del rápido crecimiento de la ciudad, durante las décadas de 1970 y 1980 las calles habían sido gradualmente ocupadas por vendedores ambulantes y reinaba en ellas gran desorden e inseguridad. Por las noches, muchos de los espacios públicos eran ocupados por la prostitución callejera.

La recuperación del espacio público demanda un ejercicio de autoridad por parte de los alcaldes. Para hacerlo, ellos requieren el respaldo de la fuerza pública. En la medida en que la Policía tenía otras preocupaciones y, en última instancia, respondía a las órdenes del gobierno central, los alcaldes debieron constituir sus propios instrumentos de autoridad, y lo hicieron reviviendo una vieja institución colonial: la del sereno, un sistema de patrullaje a pie.

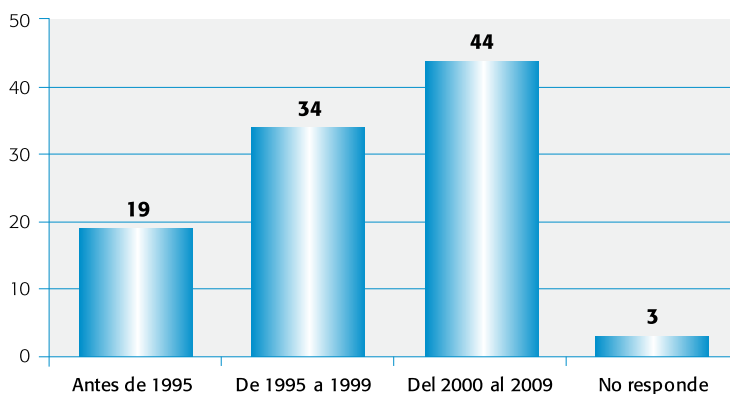
Un 34% de los actuales serenazgos se constituyó en el último lustro de la década pasada (1995-1999), período en el que se creó el mayor número de ellos. Este proceso coincidió con el apogeo de la gestión de Alberto Andrade en Miraflores y los primeros años de su gestión al frente de Lima Metropolitana. Su ejemplo fue contagioso y rápidamente emulado, ya no solo por los alcaldes de distritos residenciales, sino también por los de distritos emergentes y populares. En este período se creó el serenazgo del Cercado de Lima.

En los últimos 10 años (2000-2009), la institución del serenazgo se terminó de extender por toda la ciudad. En este período se constituyó el 44% restante.

[Gráfico 2]

Antigüedad de los serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

2. ¿Qué servicios brindan?

El serenazgo brinda tres grandes tipos de servicios: en primer lugar, es un instrumento de autoridad del alcalde; en segundo término, se encarga del patrullaje y la vigilancia de las calles; y por último, atiende los pedidos de intervención del público.⁴

A continuación, nos referiremos a estos dos últimos servicios, pues sobre el primero ya nos hemos exployado.

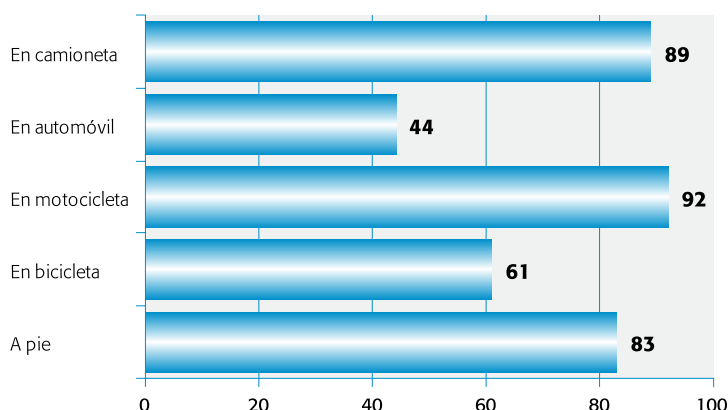
Al igual que el sistema de serenos de la Colonia, el moderno serenazgo brinda un servicio a pie. Pero a diferencia de aquel, ofrece una gama mucho más amplia de modalidades de patrullaje. El más extendido se realiza en motocicleta, aunque seguido muy de cerca por el patrullaje en camioneta y a pie. En efecto, el 92% de los municipios entrevistados manifestaron patrullar en motocicleta; el 89%, en camioneta; y el 83%, a pie. Cincuenta por ciento de los municipios cuentan, también, con brigada canina, lo que les permite fortalecer su patrullaje a pie. Tres de cada cinco municipios patrullan, además, en bicicleta. La modalidad menos usada es el automóvil: 44% de los municipios recurren a esta. El patrullaje con *segway* es una nueva modalidad que ha comenzado a aplicarse en algunos distritos de Lima; se trata de una suerte de patineta eléctrica que permite el rápido desplazamiento del sereno por las veredas de la ciudad.

4 Según el Tribunal Constitucional (expediente 041-2004-AI/TC), el servicio de serenazgo debe cumplir con «[...] el objetivo de brindar seguridad ciudadana, por lo general, mediante servicios de vigilancia pública y atención de emergencias». Sentencia del 11 de noviembre del 2004, a propósito de la demanda de acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra la ordenanza de carácter tributario de la Municipalidad de Santiago de Surco (Defensoría del Pueblo 2005: 5).

[Gráfico 3]

Modalidades de patrullaje

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

Es interesante notar que las camionetas que utilizan los serenazgos son de doble cabina con tolva abierta, distintas de las 4 x 4 ó 4 x 2 que tradicionalmente ha utilizado la Policía. Estos vehículos tienen una serie de ventajas. Primero, son más resistentes para las difíciles condiciones de la ciudad, especialmente para transitar por los barrios populares, cuyas calles no son asfaltadas y presentan muchas pendientes de tierra y roca. Segundo, la tolva abierta permite trasladar a personal o equipo, y, en casos excepcionales, a algunas personas detenidas, posibilidad que no brinda una camioneta cerrada. Tercero, son bastante más baratas. Quizá por estas ventajas, en su última compra de vehículos, la Policía Nacional del Perú (PNP) ha adquirido un lote de estas.

El serenazgo es, además, un servicio de atención al público. A diferencia de la Policía, a la que es necesario contactar en sus propios locales institucionales, el público se contacta con los serenazgos principalmente a través del teléfono. ¿Para que llama la gente? En primer lugar, para solicitar que intervenga en la solución de problemas de convivencia o para encarar conductas antisociales. En segundo lugar, para prevenir hechos delictivos, responder ante ellos o iniciar las diligencias policiales correspondientes. En tercer lugar, para solicitar

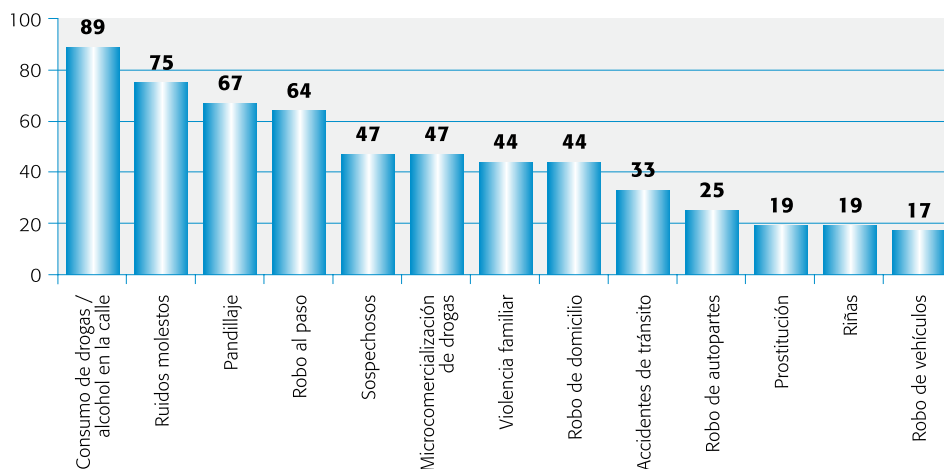
auxilio a víctimas de accidentes de tránsito, llevarlas a los centros de salud y garantizar el inicio de las diligencias policiales respectivas. En esta categoría también se incluye el pedido de auxilio por otras emergencias.

Los tres principales pedidos de intervención del público están asociados a problemas de convivencia; los cinco siguientes, a delitos; y el noveno, a accidentes de tránsito. Los primeros pedidos de intervención son por consumo de drogas y alcohol en la vía pública, que se presentan en el 89% de los serenazgos; les siguen ruidos molestos (75%) y pandillaje (67%). Los siguientes pedidos de intervención se refieren a robos al paso (64%), presencia de sospechosos y microcomercialización de drogas (47%), y robo a domicilio y violencia familiar (44%). Les siguen los accidentes de tránsito (33%). Con menor incidencia aparecen los pedidos de intervención por robos de autopartes (25%), prostitución y riñas (19%), y robos de vehículos (17%).

[Gráfico 4]

Pedidos de intervención del público*

Lima Metropolitana (%)



* Se solicitó al encuestado indicar los cinco principales pedidos de intervención; en algunas respuestas se mencionaron más de cinco.

Fuente: Ciudad Nuestra

Habitualmente, el serenazgo responde solo, sin apoyo de la Policía, ante problemas de convivencia o conductas antisociales. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, requiere la presencia de la Policía para establecer la responsabilidad por un accidente. Con frecuencia, el serenazgo interviene para prevenir un hecho delictivo, haciendo ostensible acto de presencia. Es la típica respuesta ante un pedido de intervención frente a un sospechoso. Consumado el hecho delictivo, el serenazgo carece de facultades para actuar. No obstante, el público recurre a este porque confía en que no solo comunicará el hecho a la Policía, sino que asegurará la presencia de esta y el inicio de las diligencias. Así, las limitaciones de los serenos se ven compensadas por la capacidad que tienen de movilizar a la Policía.

3. ¿Tienen facultades coercitivas?

A pesar de que la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, reconoce que el alcalde cumplirá y hará cumplir las decisiones municipales con el auxilio del serenazgo, así como de la PNP, la mayoría de municipios aún no han investido a sus serenazgos de plenas facultades coercitivas. En efecto, así lo reconocen los representantes del 89% de los municipios encuestados, los que sostienen que sus serenos no están facultados para imponer sanciones administrativas. Tal responsabilidad sigue en manos exclusivas de la Policía Municipal, que tradicionalmente ha estado adscrita a la Gerencia de Fiscalización Municipal.

Dos de los 36 municipios encuestados no cuentan con Policía Municipal, razón por la que los serenos han sido investidos con las atribuciones que les corresponden a los miembros de aquella. Es el caso del Cercado y de La Victoria, dos de los serenazgos más consolidados. Los Olivos y Lurigancho-Chosica, en cambio, han optado por mantener una Policía Municipal, aunque han investido a algunos serenos con sus facultades sancionadoras. Otros municipios han optado por agrupar a serenos y policías municipales en una misma gerencia, la de Seguridad Ciudadana, lo que facilita la integración de sus esfuerzos. Es el caso, por ejemplo, de los municipios de Ate, Jesús María, El Agustino, Lince y San Luis, así como los de Chaclacayo, Punta Hermosa y Punta Negra.

En cualquier caso, los serenazgos resultan un poderoso instrumento de apoyo al trabajo de la Policía Municipal, y la presencia de esta es crecientemente exigida y facilitada por aquellos.

4. ¿Cómo se relacionan con la Policía?

Si la mayoría de serenazgos no cuentan con facultades coercitivas, tampoco cuentan con atribuciones policiales; es decir, no pueden detener, portar armas de fuego ni iniciar investigaciones penales. Por esa razón, desde un comienzo han procurado asegurar la presencia policial en las unidades de patrullaje. La propia Constitución de 1993 creó las condiciones para ello, al establecer que la seguridad ciudadana es un servicio que corresponde prestar a los municipios con la cooperación de la PNP.

Como la cooperación nunca se ha regulado y la PNP no ha estado dispuesta a brindarla gratuitamente, esta solo se ha hecho realidad a través de la contratación de personal policial en actividad (Yépez 2004: 192). Esto ha sido facilitado por el régimen laboral vigente en la Policía desde principios de la década de 1990, que autoriza a sus efectivos a brindar servicios uniformados a terceros durante sus días de descanso. Mientras los serenazgos se limitaron a los distritos residenciales —que cuentan con mayores recursos económicos—, esto no ocasionó problemas; pero cuando se extendieron a los distritos populares de la ciudad, los municipios comenzaron a resistirse a pagar por la presencia policial.

Hoy existe un sistema mixto: 35 de los 36 serenazgos entrevistados cuentan con presencia permanente de personal policial en actividad.⁵ La única excepción es Santa Rosa, un servicio muy pequeño, con solo cuatro serenos. Casi la mitad de los municipios (46,0%) no pagan los servicios del personal policial que los apoya; un poco menos de la tercera parte (28,5%) retribuyen el apoyo

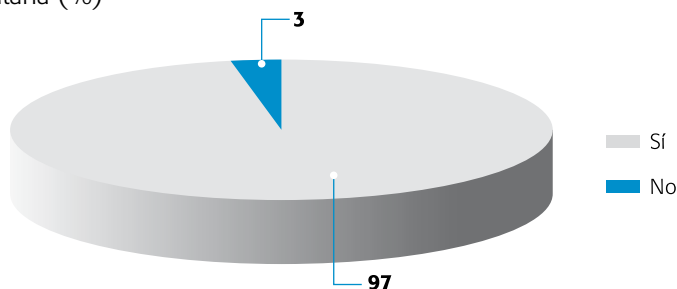
⁵ Esto no significa que todas las unidades de patrullaje municipal cuenten con un efectivo policial sino que el servicio en su conjunto cuenta, por lo menos, con un policía en actividad en cada uno de los turnos. Esto permite recurrir al policía en caso de que el serenazgo requiera hacer uso de su autoridad, de la que carece.

policial; y una cuarta parte (25,5%) combinan el servicio gratuito con el remunerado. En la actualidad, el servicio remunerado diario asciende, en promedio, a 50 nuevos soles.⁶

[Gráfico 5]

Serenazgos con policías en actividad

Lima Metropolitana (%)

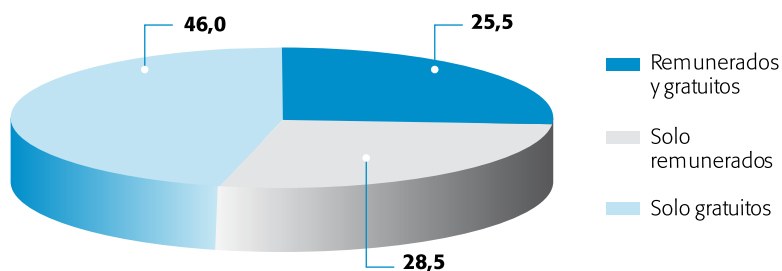


Fuente: Ciudad Nuestra

[Gráfico 6]

Modalidad de servicio de los policías en actividad en los serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

6 En julio del 2009, el Ministerio del Interior elevó la tarifa del servicio individualizado a 70 nuevos soles por ocho horas de trabajo, lo que representó un aumento del 40,0%. Los alcaldes objetaron —sin éxito— esta medida. Por esa razón y otras, solicitaron públicamente la destitución del por entonces nuevo ministro del Interior, el teniente general PNP (r) Octavio Salazar, quien, en opinión de ellos, había dado «marcha atrás en la implementación de los programas planteados por sus predecesores, perjudicando los avances logrados hacia una participación mixta de gobiernos locales y autoridades policiales» y había «marginado totalmente a las municipalidades de la lucha contra la seguridad ciudadana, convirtiéndola en una mera actuación policial, sin estrategias sociales concertadas». Posteriormente, en reunión entre los alcaldes y el ministro, el aumento quedó en suspenso. Véase el pronunciamiento de la Mesa de Alcaldes de Lima Metropolitana y Callao por la Seguridad Ciudadana del 15 de septiembre, publicado dos días después en el diario *Perú 21*, p. 13; véase, además, *El Comercio*, 26 de septiembre del 2009, p. A-10.

Casi todos los municipios encuestados (83%) cuentan con lo que se ha dado en llamar un plan integrado de patrullaje. Este consiste en el despliegue de unidades de serenazgo con un efectivo policial en actividad, que se suman a los vehículos que la Policía pone al servicio del plan. Este es diseñado por el comisario de la localidad en coordinación con el gerente de seguridad ciudadana del municipio, quien supervisa su implementación. Este plan excluye a algunas unidades de los serenazgos, que los municipios se reservan para otras tareas como la atención de llamadas del público; en algunos casos, los municipios pueden reservarse hasta el 50% de sus unidades. También excluye una parte significativa de los vehículos policiales, que el comisario destina para otras tareas. Para el adecuado funcionamiento del plan, se propone la integración de los sistemas radiales de los serenazgos y la Policía.

El patrullaje integrado adquirió carta de ciudadanía con la directiva policial del 12 de marzo del 2009, que estableció sus alcances. Hoy día, el patrullaje integrado se encuentra bastante extendido por toda la ciudad. Los alcaldes han ganado el compromiso de la Policía para que esta destaque un efectivo a cada una de las unidades que forman parte del plan. Más recientemente, han logrado que esos efectivos policiales participen en forma gratuita.⁷ Por su parte, la Policía se ha asegurado la conducción del plan, con lo cual recupera parte del poder perdido frente a los serenazgos en los últimos años y suma los recursos del municipio para sus esfuerzos. De ser exitosos estos planes, es probable que los municipios incrementen los recursos destinados a ellos; en caso de no serlo, los municipios podrían revertir a una postura cada vez más independiente y autónoma frente a la Policía, e insistir en la transformación de los serenazgos en cuerpos policiales locales que convivan con los cuerpos policiales nacionales, en la línea de lo que sucede en España.

Resulta paradójico que la PNP haya sido la primera en regular su cooperación con los municipios, tarea que estaba pendiente desde la Constitución de 1993. Ni el Congreso de la República ni el Concejo Metropolitano de Lima se habían atrevido a legislar al respecto.

⁷ Este es otro de los acuerdos de la reunión que sostuvieron los alcaldes de Lima y Callao con el ministro del Interior en septiembre del 2009. Véase *El Comercio*, 26 de septiembre del 2009, p. A-10.

El recojo de la información para este estudio se inició en marzo del 2009, justo en el mes en que el director general de la PNP expidió la directiva que reguló el patrullaje integrado. En la medida en que el impacto de esta medida no fue inmediato, es interesante dejar constancia de que, a pesar del vacío normativo que existió hasta entonces, el 39% de los municipios distritales encuestados contaban con convenios de cooperación con la Policía. Los demás tenían acuerdos informales. En una tercera parte de tales casos, las condiciones habían sido impuestas por los alcaldes; y en los casos restantes, estas condiciones eran el resultado de la negociación entre los alcaldes y distintas autoridades policiales, metropolitanas o distritales.

5. ¿Con qué otras instituciones se vinculan?

Los serenazgos tienen una amplia gama de relaciones. Se vinculan con múltiples instituciones, tanto para facilitar el acceso ciudadano a estas como para el cumplimiento de sus funciones.

La institución con la que existe un mayor vínculo son las juntas vecinales. Todos los serenazgos mantienen relaciones estrechas con estas, lo que confirma el carácter esencialmente ciudadano y democrático del servicio. Los serenazgos no solo constituyen un servicio de atención a las llamadas del público, sino que su patrullaje se diseña sobre la base de coordinaciones muy estrechas con los vecinos organizados. Con frecuencia, además, los vecinos participan en el patrullaje, en lo que se ha dado en llamar patrullaje mixto —como el que se desarrolla en El Agustino—, así como en intervenciones y operativos, como en Santa Anita. En algunos distritos, los coordinadores de las juntas vecinales se mantienen comunicados con el serenazgo a través de celulares otorgados por el municipio.

La existencia de juntas vecinales organizadas por la Policía y los municipios es una fuente de problemas. La organización vecinal es una tarea esencialmente municipal. Las dificultades comenzaron cuando, hace poco más de una década, la Policía empezó a organizar con éxito a los vecinos en torno a la seguridad ciudadana. El reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciuda-

dana dispuso integrar el trabajo de ambas instituciones, subordinándolas al comité distrital. La directiva policial de marzo del 2009 —mencionada anteriormente— dispone que la Policía capacitará y trabajará con las juntas organizadas por los municipios, dando así a entender que, en adelante, se abstendrá de organizar sus propias juntas. Esta división de tareas se viene aplicando en distritos como Breña, Pueblo Libre, Chaclacayo, Pachacámac y Ancón, aunque no en otros como Villa María del Triunfo, La Victoria y el Rímac, donde persisten los problemas.

Los colegios son la otra institución con la que el serenazgo mantiene relaciones estrechas (81%), sobre todo para brindar seguridad a los niños y adolescentes, especialmente a la hora del ingreso y de la salida, así como para dictar charlas preventivas a profesores y alumnos. Siguen, en orden de importancia, las relaciones con los bomberos (78%), Defensa Civil (75%) y los centros de salud (72%). Estas se derivan de la atención a los accidentes de tránsito y a las emergencias en general, uno de los principales servicios que brinda el serenazgo. Los bomberos asisten en la atención y el traslado de heridos; Defensa Civil, en la prevención de siniestros y en la fiscalización conjunta de las medidas de seguridad en establecimientos públicos; y los centros de salud son los encargados de recibir a los heridos.

También con el 72% aparecen los vigilantes informales, llamados «guachimanes», con los que, a diferencia de las empresas de seguridad privadas (25%), los serenazgos mantienen estrechas relaciones de cooperación. Llama la atención esta diferencia entre la seguridad privada formal y la informal. Quizá esta se explica porque la primera cuida las instalaciones de empresas o instituciones, mientras que la segunda constituye, principalmente, un servicio de vigilancia de calles. La otra posible explicación es que la vigilancia informal está mucho más extendida. En cualquier caso, este es un asunto que requiere mayor estudio. Algunos municipios han establecido verdaderas alianzas estratégicas con los «guachimanes». Es el caso de Villa María del Triunfo y Pueblo Libre: el primero los considera serenos comunitarios, los ha uniformado y los ha instalado en casetas; el segundo los ha empadronado y capacitado.

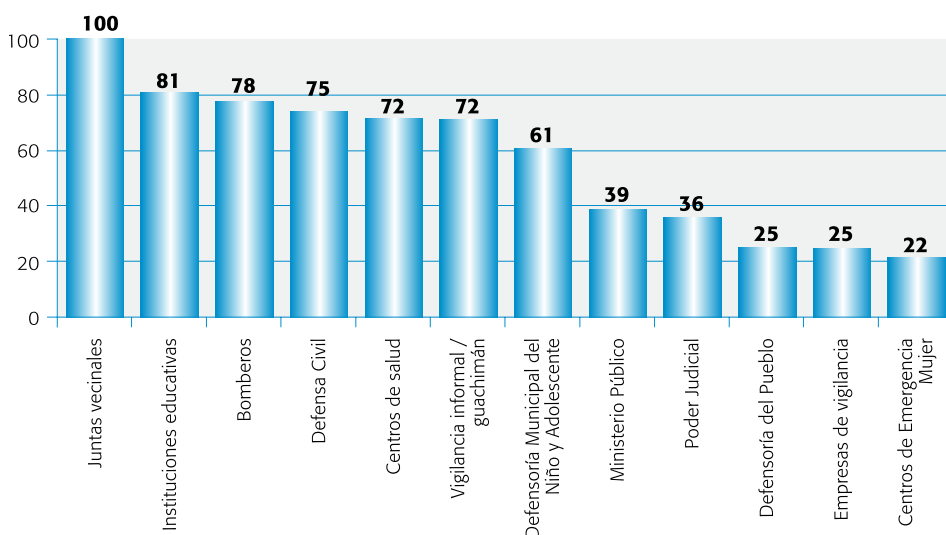
Los serenazgos también se relacionan con las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes (DEMUNA) (61%), probablemente por la prioridad que se otorga a estos grupos etarios, expresada ya en el trabajo conjunto con las instituciones educativas. La naturaleza edil de las DEMUNA y los serenazgos contribuye, además, a que se apoyen mutuamente. Asimismo, los persistentes pedidos de intervención por hechos de violencia familiar podrían explicar la intensidad de este vínculo, aunque al respecto llama la atención que los lazos con los Centros de Emergencia Mujer (CEM) solo se encuentren en el 22% de los casos. Quizá la explicación de esto último se derive de que los CEM únicamente existen en una tercera parte de los distritos encuestados.

Las otras instituciones con las que la coordinación de los serenazgos es escasa son las que forman parte del sistema de administración de justicia, la Fiscalía (39%) y el Poder Judicial (36%). Probablemente, esto se deba a que el vínculo más importante con el sistema penal sea a través de la Policía, el primer eslabón de la cadena de la justicia. Más abajo se ubica la Defensoría del Pueblo, con 25%.

[Gráfico 7]

Instituciones con las que se relacionan los serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

Un importante ámbito de encuentro con otras instituciones está constituido por los comités de seguridad ciudadana, en los que participan, además del alcalde, las autoridades policiales, políticas, judiciales y vecinales. Es una prerrogativa de los comités convocar a otros actores de la seguridad ciudadana. Un buen número de ellos (64%) involucra a los jefes de serenazgos; en algunos distritos —como en La Victoria, Los Olivos, El Agustino y Santa Rosa—, los jefes son, además, secretarios técnicos del comité y, por tanto, responsables de la coordinación entre todos sus miembros. No cabe duda, pues, que para los serenazgos el principal referente del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana son los comités distritales. El otro referente importante es el Consejo Nacional, seguido todavía a cierta distancia por el comité metropolitano.

6. Las relaciones entre los serenazgos

La integración de los serenazgos ha sido relativamente lenta. Por ello, solo el 52% tienen algún tipo de cooperación con otros serenazgos. El esfuerzo más ambicioso fue la creación del serenazgo metropolitano, el 2004, que integra al serenazgo del Cercado y a los de los demás distritos. En ese año se iniciaron los esfuerzos por integrar a todos los serenazgos de la ciudad, lo que no se logró, aun cuando se avanzó en estandarizar los códigos de comunicación en San Isidro, Magdalena, Miraflores y Lince (Muñoz 2008), esfuerzo al que se sumaron posteriormente el Cercado, San Borja y Surquillo (Costa, Briceño y Romero 2008: 96).

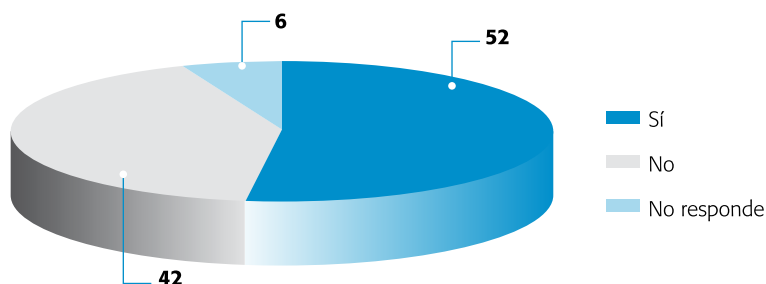
Quizá la expresión de mayor desarrollo del serenazgo metropolitano es el Serenazgo sin Fronteras, un plan lanzado en febrero del 2009 por el Cercado y los ocho municipios con los que este distrito limita, a saber, San Martín de Porres, Pueblo Libre, Rímac, Lince, El Agustino, La Victoria, Jesús María y Breña. El plan consiste en facilitar la comunicación y la coordinación operativa para patrullar e intervenir conjuntamente. Esta iniciativa ha sido calificada como buena práctica en seguridad ciudadana en la quinta edición del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2009, organizado por Ciudadanos al Día y auspiciado por Ciudad Nuestra (Costa, Romero y Moscoso 2010: 34-37).

Similares iniciativas se han ido gestando a lo largo de los años en las distintas zonas de la ciudad. En Lima norte, por ejemplo, existen convenios de cooperación entre Los Olivos, Santa Rosa y Ancón, así como con Ventanilla (Callao). En Lima sur participaron en esos acuerdos de cooperación todos los municipios, hasta el retiro de Villa El Salvador luego de la desactivación de su serenazgo. En Lima este, Ate mantiene un convenio de cooperación con San Luis y San Borja, y Chaclacayo, con Chosica. También hay convenios entre San Isidro, Surquillo y San Borja, y entre este último distrito y San Juan de Miraflores.

[Gráfico 8]

Relaciones entre los serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

7. ¿Cómo están organizados internamente?

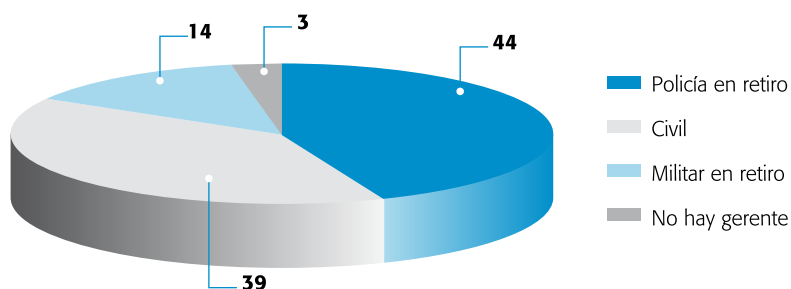
Los serenazgos, que comenzaron como una línea de trabajo menor en la gerencia de servicios públicos o servicios a la comunidad, se han ido institucionalizando y organizando al mando de una gerencia especializada. Casi la mitad (45%) están hoy adscritos a una gerencia de seguridad ciudadana y esta parece ser la tendencia general, en la medida en que es lo que viene ocurriendo con los serenazgos más importantes. Una tercera parte se mantienen en servicios públicos o a la comunidad, mientras que un 14% forman parte de la gerencia municipal, a cargo del número dos del municipio.

Los responsables de seguridad ciudadana de quienes dependen los serenazgos son, principalmente, policías en retiro (44%) y civiles (39%); y unos pocos, militares en retiro (14%). Los jefes de serenazgo, en cambio, son mayoritariamente policías en retiro (55%), aunque el número de civiles no es desdeñable (36%). Es probable que esto se explique porque los serenazgos cumplen una función operativa, muy similar a la preventiva policial.

[Gráfico 9]

Procedencia de los responsables de seguridad ciudadana

Lima Metropolitana (%)

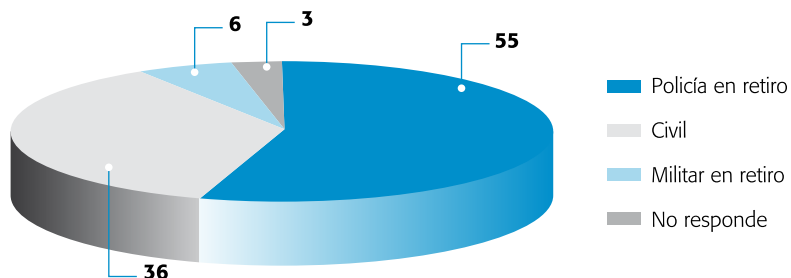


Fuente: Ciudad Nuestra

[Gráfico 10]

Procedencia de los jefes de serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

En la conducción de los serenazgos se percibe también una tendencia hacia la especialización. El 61% de los jefes asumen esa como su única responsabilidad. En los casos restantes, los jefes de serenazgos son también los responsables municipales de la seguridad ciudadana, y en algunos casos asumen, además, la secretaría técnica del comité distrital. Esto último sucede en Los Olivos, San Luis y Santa María del Mar.

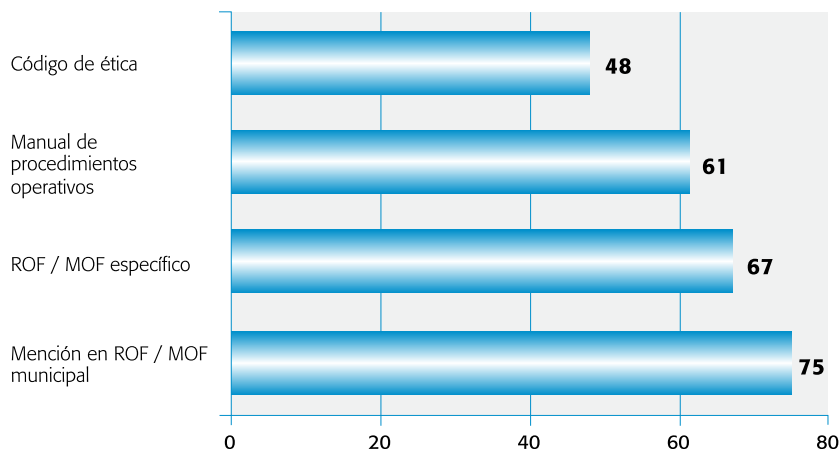
Es preciso subrayar que en la mayoría de los municipios, los responsables de la seguridad ciudadana y los jefes de serenazgo ocupan cargos de confianza, lo que significa que pueden ser removidos en cualquier momento por decisión del alcalde. Este control civil y democrático de la labor del serenazgo es una de las principales explicaciones del éxito que ha ido adquiriendo. Otra es la sana competencia que existe entre los municipios. La tercera es el control que ejercen los ciudadanos sobre los servicios que brinda.

Otros indicadores también dan cuenta de un creciente proceso de institucionalización. Tres de cada cuatro serenazgos están incluidos en los reglamentos de organización y funciones (ROF) de los municipios; dos de cada tres cuentan, además, con su propio ROF; el 61% cuenta con un manual de procedimientos operativos; y casi la mitad (48%), con un código de ética. Llama la atención que algunos de los serenazgos no cuenten con varios de estos instrumentos. Punta Negra, uno de los más jóvenes y pequeños, no cuenta con ninguno de los cuatro. Otros como La Victoria, San Martín de Porres, Pachacámac, Rímac y Villa María del Triunfo no tienen reglamento de organización y funciones, manual de procedimientos operativos ni código de ética.

[Gráfico 11]

Reglamentación interna de los serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

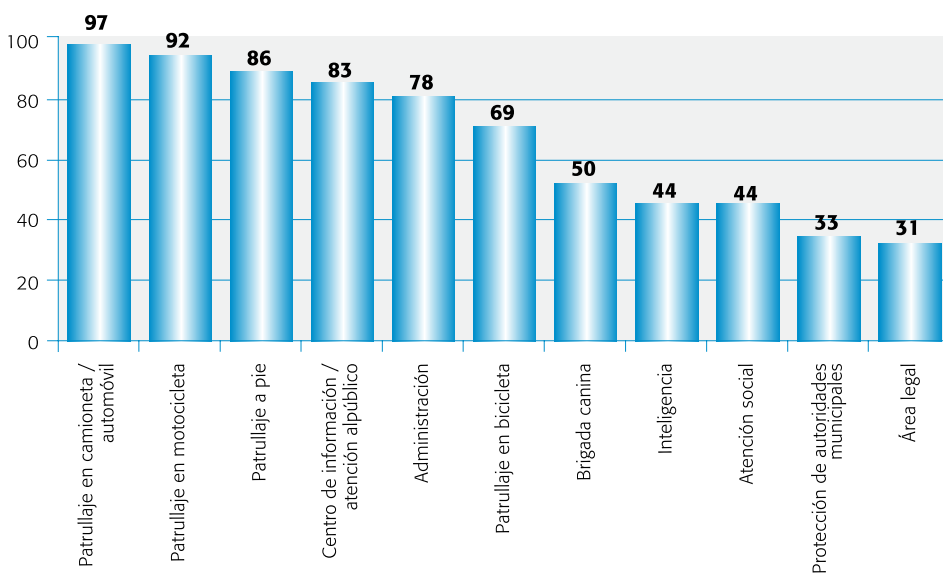
Una mirada a las áreas con que cuentan los serenazgos nos permite tener una idea de cómo ha ido evolucionado su organización interna. Las tres primeras áreas, así como la sexta y la séptima, están vinculadas a distintas modalidades de patrullaje, la más importante de las cuales es en camioneta y automóvil (97%), seguida por el patrullaje en motocicleta (92%), a pie (86%), en bicicleta (69%) y con el apoyo de la brigada canina (50%). La cuarta área más importante es el centro de información (83%), responsable, entre otras tareas, de la atención al público, así como de la sistematización y el análisis de la información delictiva que proporcionan los vecinos. La quinta área más importante es la de administración, con 78%. Es interesante notar que solo el 3,7% de los serenos cumplen funciones administrativas, frente al 17% de los policías (Costa, Briceño y Romero 2008: 40). Contribuye a ello la informatización de los procesos y la apuesta de los alcaldes por enfatizar en las labores operativas.

Esta sencilla estructura se completa con dos áreas que vienen creciendo rápidamente, a saber, inteligencia y atención social, ambas con 44%. La tercera parte de los serenazgos brindan protección a las autoridades municipales, y el 31% tienen un área legal.

[Gráfico 12]

Organización interna de los serenazgos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

¿Quiénes son los serenos?

1. ¿Cuántos son?

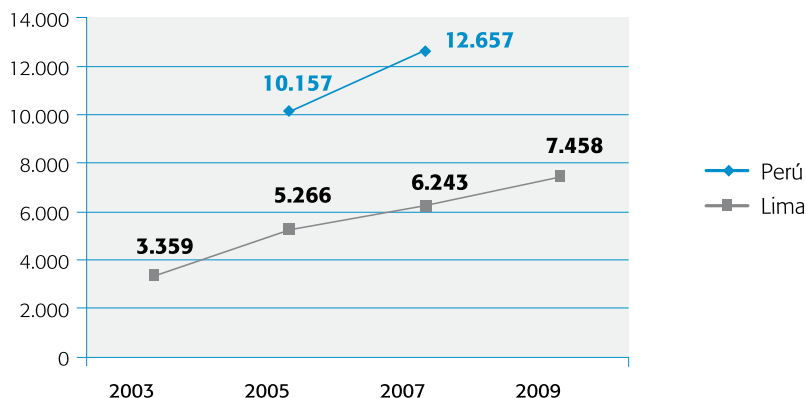
El número de serenos en Lima Metropolitana creció de 3.359 el 2003 a 7.485 el 2009, lo que significa que, en seis años, experimentó un crecimiento de alrededor de 122%. Es preciso recordar que, durante el mismo período, el número de serenazgos pasó de 29 a 38, es decir, aumentó en 25%, por lo que la expansión se debe, sobre todo, al mayor reclutamiento de personal por los serenazgos ya existentes.

A pesar del desarrollo de los serenazgos en el interior del país durante los últimos años, Lima contó, entre el 2005 y el 2007, con un poco más de la mitad de los serenos que el resto del país. Es probable que, en los próximos años, su participación se vaya reduciendo, a medida que la institución se extienda y consolide en provincias.

[Gráfico 13]

Número de serenós

Lima Metropolitana y ámbito nacional / 2003-2009



Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Ciudad Nuestra

Veamos, ahora, la evolución que han experimentado en los últimos años los serenazgos en los distritos de Lima. El cuadro completo con el número de serenós por distritos entre el 2005 y el 2009 se encuentra en el anexo 1. Algunos comentarios al respecto.

Primero, los distritos con serenazgos más numerosos —como el Cercado, San Isidro, San Borja, Ate, La Molina y La Victoria— se mantuvieron estables.

Segundo, los tres crecimientos más importantes se dieron en San Juan de Lurigancho, El Agustino y Lurín. El primero pasó de no tener serenazgo el 2005 a contar, actualmente, con 436 serenós, lo que lo ubica como el quinto más numeroso. El Agustino pasó de contar con 42 serenós a casi 300, un incremento de más de 7 veces, similar al experimentado por Lurín, que solo tenía 33 serenós el 2005 y ahora cuenta con 200.

Tercero, otros crecimientos importantes se observan en Los Olivos, que aumentó más de cuatro veces; en Surco, cuyo número de serenitos se triplicó, constituyéndose en el más numeroso; y en Jesús María, Magdalena y Barranco, que se duplicaron. Miraflores experimentó un crecimiento de casi el 80%.

Cuarto, a contracorriente, Pucusana, San Bartolo y Villa El Salvador desactivaron sus serenitos en este período, por considerar que los recursos con que contaban no eran suficientes para ofrecer un buen servicio. Sin embargo, ninguno de ellos tenía un serenito numeroso, como en el caso de Santa Anita, que de tener 468 serenitos el 2005 pasó a 58 el 2009, la reducción más significativa en toda Lima.

A continuación, la distribución de los serenitos en los distritos de Lima el año 2009, con el ratio de habitantes por serenito.

[Cuadro 1]

Habitantes por serenito, por distrito

Lima Metropolitana / Primer semestre del 2009

	Distrito	Serenos	Habitantes	Habitantes por serenito
1	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	2.061
6	Ate	380	478.278	1.259
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	1.767





15	Pueblo Libre	177	74.164	419
16	Lurigancho	165	169.359	1.026
17	San Martín de Porres	163	579.561	3.556
18	Magdalena	159	50.764	319
19	Lince	150	55.242	368
20	Puente Piedra	141	233.602	1.657
21	Surquillo	120	89.283	744
22	Barranco	116	33.093	285
23	San Juan de Miraflores	88	362.643	4.121
24	Chorrillos	86	286.977	3.337
25	Independencia	72	207.647	2.884
26	Pachacámac	70	68.441	978
27	Breña	68	81.909	1.205
28	San Luis	64	54.634	854
29	Santa Anita	59	184.614	3.129
30	Carabaylo	54	213.386	3.951
31	Rímac	52	176.169	3.388
32	Villa María del Triunfo	43	378.470	880
33	Ancón	30	33.367	1.112
34	Punta Hermosa	29	5.762	199
35	Chaclacayo	24	41.110	1.713
36	Santa María del Mar	21	161	8
37	Punta Negra	6	5.284	880
38	Santa Rosa	4	10.903	2.726
Total		7.485	6.733.989	900*

* Ratio de habitantes por sereno en Lima Metropolitana
Fuente: Ciudad Nuestra y Municipalidad de San Borja (2009: 73)

Entre los siete serenazgos más numerosos, cuatro corresponden a los distritos más prósperos de Lima —Surco, Miraflores, San Isidro y San Borja—, mientras que los otros tres corresponden al Cercado, la zona más tradicional de la capital, y a dos distritos emergentes, San Juan de Lurigancho y Ate. En este grupo, Surco y el Cercado se diferencian del resto, por cuanto se acercan casi a los 1.000 serenos cada uno, mientras que los cinco restantes fluctúan en el rango entre 350 y 530 serenos.

Luego, continúa un grupo con serenazgos de tamaño mediano, que fluctúan entre los 300 y los 100 serenos, encabezado por El Agustino y que incluye a 14 distritos, principalmente de clase media.

El último grupo, con menos de 100 serenos, incluye a 15 distritos, principalmente emergentes y balnearios. En este último grupo, hay serenazgos muy pequeños, como Punta Negra y Santa Rosa, con 6 y 4 serenos, respectivamente.

Si tomamos en consideración el número de serenos por habitantes, tenemos que Lima Metropolitana cuenta con un sereno por cada 900 habitantes. Como hemos visto, sin embargo, su distribución territorial es muy desigual. Santa María del Mar, un distrito balneario, cuenta con un sereno por cada ocho habitantes; claramente, se trata de un caso excepcional, incluso entre los distritos balneario. Los mejores posicionados después de Santa María son Jesús María (113), San Isidro (132), Miraflores (163) y Punta Hermosa (199). También cuentan con un buen ratio de serenos por habitantes 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 4.121 habitantes, seguido por Carabaylo (3.951), San Martín de Porres (3.556), Rímac (3.388) y Chorrillos (3.337). También tienen bajos indicadores Santa Anita (3.129), Independencia (2.884), Santa Rosa (2.726) y San Juan de Lurigancho (2.061).

Si comparamos el ratio de habitantes por sereno en los cinco distritos mejor posicionados (140) con el de los cinco distritos peor posicionados (3.654), tenemos que, en estos últimos, hay 26 veces menos serenos 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 basta, sin embargo, conocer el número de serenos en cada distrito para tener una idea de la seguridad con la que estos cuentan. Para ello, es necesario agregar el número de policías por distrito. En el anexo 2 se encontrará el cuadro con el número de policías en comisarías en 20 de los 43 distritos de Lima el

año 2009, y el correspondiente ratio de habitantes por policía. De acuerdo con esta información, Lima Metropolitana cuenta con, aproximadamente, 743 habitantes por cada policía en comisaría.⁸ Los distritos con menos habitantes por policía —es decir, los mejor posicionados— son San Isidro (211), La Victoria (238), Lima Cercado (295), Miraflores (305) y San Luis (362).

En el otro extremo, se ubican los distritos con más habitantes por policía —o sea, los peor posicionados—, que son San Martín de Porres (1.529), Villa María del Triunfo y Lurigancho (1.473), Ate (1.463) y San Juan de Lurigancho (1.298).

El ratio de habitantes por policía en los cinco distritos mejor posicionados es de 279, mientras que el ratio en los cinco peor posicionados es de 1.415, lo que da cuenta de que el número de policías en los primeros es cinco veces superior que en los segundos.

Si se comparan los ratios de habitantes por sereno y de habitantes por policía en los distintos distritos de Lima, se puede concluir que, en ambos casos, existe una distribución de recursos muy inequitativa, que favorece a los distritos de más altos ingresos, en perjuicio de los de más bajos ingresos. Al considerar la distribución de sus recursos en la capital, la Policía debería tomar en cuenta el despliegue de los serenazgos en la ciudad y fortalecer su presencia ahí donde estos son más débiles.

Veamos, seguidamente, la relación entre habitantes y metros cuadrados con el número combinado de policías y serenos desplegados en 20 distritos de Lima el 2009. Como ya se dijo, estos distritos representan el 64% del total de la población de la capital.

8 Este ratio es solo tentativo, en la medida en que, para este trabajo, no hemos tenido acceso a la información sobre el número de policías en comisarías en todos los distritos de Lima, sino tan solo en 20 de los 43. No obstante, la muestra representa la diversidad socioeconómica de la ciudad, y al 64% de su población.

[Cuadro 2]

Habitantes y metros cuadrados por sereno y policía, por distrito

Lima Metropolitana / Primer semestre del 2009

	Distrito	Serenos + policías	Habitantes / serenos + policías	Metro cuadrado	Metros cuadrados / serenos + policías
1	Cercado	1.814	165	22.000	12,1
2	San Juan de Lurigancho	1.128	796	131.000	116,1
3	Miraflores	801	106	10.000	12,5
4	La Victoria	727	152	9.000	12,4
5	Los Olivos	718	443	18.000	25,1
6	San Isidro	716	81	11.000	15,4
7	Ate	707	676	78.000	110,3
8	San Borja	627	168	10.000	15,9
9	San Martín de Porres	542	1.069	37.000	68,3
10	San Juan de Miraflores	448	809	24.000	53,6
11	Chorrillos	419	685	39.000	93,1
12	La Molina	419	316	67.000	159,9
13	Independencia	337	616	15.000	44,5
14	Pueblo Libre	350	212	4.000	11,4
15	Rímac	312	565	12.000	38,5
16	Villa María del Triunfo	300	1.262	71.000	236,7
17	Lurigancho	280	605	236.000	842,9
18	Surquillo	258	346	3.000	11,6
19	Breña	241	340	3.000	12,4
20	San Luis	215	254	3.000	13,9

Fuente: Ciudad Nuestra

El ratio de habitantes por efectivos de seguridad —serenos más policías— consolida la información presentada hasta aquí, en el sentido de que la desigual distribución de serenos y policías en la ciudad es muy parecida. Los cinco distritos mejor posicionados son San Isidro (81), Miraflores (106), La Victoria (152), el Cercado (165) y San Borja (168).

En el otro extremo se ubican Villa María del Triunfo (1.262), San Martín de Porres (1.069), San Juan de Miraflores (809), San Juan de Lurigancho (796) y Chorrillos (685).

El ratio de los cinco distritos mejor posicionados es de 140 habitantes por efectivo de seguridad, mientras el ratio para los cinco peor posicionados es de 883, lo que significa que los primeros tienen 6,3 veces más efectivos en relación con su población que los segundos.

El ratio de metros cuadrados por efectivo de seguridad favorece y perjudica, en buena medida, a los mismos distritos, con algunas pequeñas variantes. El Cercado, con 12,1, aparece en tercer lugar, mientras que La Victoria (12,4), en cuarto lugar; en el *ranking* de habitantes, aparecían en cuarto y tercer lugar, respectivamente. Distritos más bien pequeños —como Pueblo Libre, Surquillo y Breña— aparecen en primer, segundo y cuarto lugar; este último junto a La Victoria. En el ratio de habitantes por efectivo de seguridad, Pueblo Libre aparecía en sexto lugar.

Otros distritos bien posicionados en este indicador son Miraflores (12,5) y San Isidro (15,4), ubicados en sexto y en octavo lugar, respectivamente. Ambos aparecían en segundo y primer lugar en el *ranking* de habitantes.

Al fondo de la tabla se ubican Lurigancho (842,9), Villa María del Triunfo (236,7), La Molina (159,9), San Juan de Lurigancho (116,1) y Ate (110,3). Villa María del Triunfo y San Juan de Lurigancho aparecían en el vigésimo y decimoctavo puesto, respectivamente, en el *ranking* de habitantes.

En resumen, de acuerdo con los dos indicadores —habitantes y metros cuadrados—, los serenazgos mejor posicionados son los del Cercado y La Victoria, dos viejos distritos populares, así como Miraflores y San Isidro, dos distritos de estrato medio y alto, donde surgió la institución a inicios de la década de 1990. El quinto serenazgo que aparece bien ubicado en ambas categorías es el de Pueblo Libre, un típico distrito de clase media limeña.

Los peor posicionados de acuerdo con estos indicadores son Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Chorrillos, Ate, San Martín de Porres y San Juan de Miraflores, los distritos populares más numerosos de la ciudad. No obstante lo anterior, en términos absolutos, San Juan de Lurigancho y Ate se han fortalecido muchísimo durante los últimos años. El primero, un distrito con casi un millón de habitantes —que lo hace el más poblado del Perú—, creó su serenazgo hace tan solo tres años y ya se ubica como el quinto más numeroso de Lima, mientras que el segundo ocupa el sexto lugar.

Los serenos son mayoritariamente hombres. En efecto, el 94,5% de ellos son varones y solo el 5,5%, mujeres. La participación femenina es ostensiblemente baja, sobre todo si se compara con la que existe en la Policía, donde esta ha llegado a representar el 14,0%, que, aunque aún insuficiente, es tres veces mayor que la participación femenina en los serenazgos. Esto llama la atención, por cuanto la experiencia policial indica que la mujer es, en general, más honesta, más respetada y mejor apreciada que el varón. Existe, aquí, margen para un incremento sustantivo del número de mujeres.

Los serenos también son, mayoritariamente, jóvenes. El 65% tienen entre 18 y 29 años, mientras que el 35% tienen 30 años o más. Por lo general, los mayores son los supervisores, técnicos o choferes, mientras que los serenos que hacen patrullaje son, principalmente, jóvenes. En algunos distritos, la participación juvenil es bastante mayor que el promedio. Por ejemplo, en el Cercado hay 720 jóvenes y solo 80 adultos; y en San Isidro, 397 jóvenes y 44 adultos. En el otro extremo, Santa Anita cuenta con 50 adultos y solo 9 jóvenes; y Magdalena, con 119 adultos y 40 jóvenes.

2. ¿Cómo son seleccionados?

El proceso de selección de los serenos es todavía muy informal y se encuentra poco regulado. Quizá el esfuerzo más ambicioso para establecer criterios comunes es el perfil del sereno asumido por los distritos que integran el Serenazgo sin Fronteras, a propuesta de Breña, Pueblo Libre y Jesús María.⁹ En el 61% de los serenazgos encuestados, el proceso no está regulado. Esto significa que asuntos claves de este, como su periodicidad y los criterios de selección, son definidos por el responsable de seguridad o el jefe del serenazgo. En algunos casos, ellos mismos conducen el proceso; en otros, está a cargo de la gerencia de recursos humanos. Hay, sin embargo, algunas experiencias interesantes en las que equipos colegiados conducen el proceso, como en San Miguel, Santa Anita, Jesús María y Puente Piedra.

La periodicidad está determinada, en la mayoría de los casos, por las necesidades del servicio. Los serenazgos no cuentan con un cronograma preestablecido para el proceso de selección.

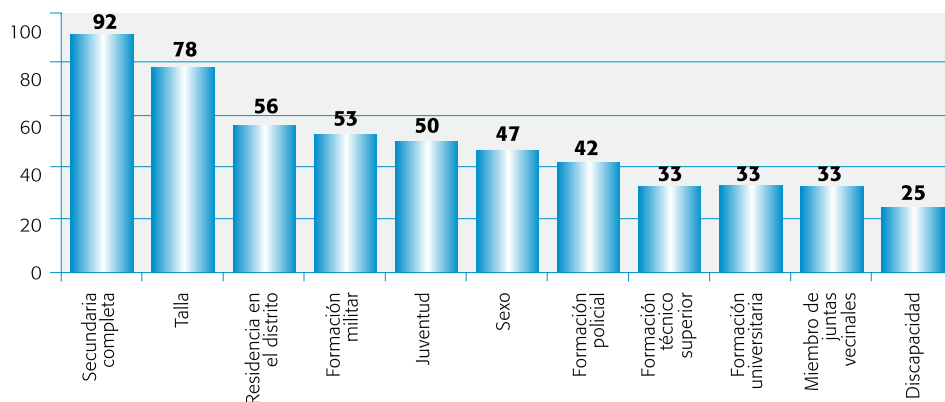
Los criterios más frecuentemente utilizados en la práctica para la selección de los serenos son que tengan secundaria completa (92%) y una buena talla (78%), así como que residan en el distrito (56%), que tengan formación militar (53%), que sean jóvenes (50%) y que sean varones (47%). La formación policial aparece menos importante, con 42%. Llama la atención el contraste que hay entre los criterios que se aplican en la práctica y los incluidos en el perfil del sereno adoptado por los distritos que integran el Serenazgo sin Fronteras.

9 Aprobado mediante Resolución Gerencial 04-2009-MML/GSGC del 3 de abril del 2009.

[Gráfico 14]

Criterios de selección de los serenos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

Para el proceso de selección, los municipios solicitan los antecedentes de los postulantes. Los más exigidos (97%) son los policiales, que están referidos a la existencia o no de una investigación policial. Algunos municipios —como Carabaylo, Santa Anita, El Agustino, Pueblo Libre y Punta Negra— solicitan la colaboración de la Policía para verificar los antecedentes y para determinar si existe requisitoria —orden judicial de captura— contra el postulante. San Isidro coordina con inteligencia policial. Tres de cuatro serenazgos solicitan los antecedentes penales, que dan cuenta de condenas judiciales; una proporción igual solicita los laborales; y dos terceras partes exigen los judiciales, que dejan constancia de una privación de libertad. Algunos municipios, como Ate y Lince, reconocieron que verifican los antecedentes recién después de contratado el postulante.

Si el postulante ha servido en instituciones uniformadas, el 71% de los municipios solicitan la evaluación del desempeño, requiriéndose, por tanto, la presentación del pase a retiro. Surquillo también pide referencias a las últimas unidades donde se desempeñó el postulante, y San Isidro exige referencias personales.

Solo la mitad de los serenazgos toman examen de ingreso. La otra mitad se limitan a revisar la documentación solicitada, sin someter al postulante a un examen propiamente dicho. Tanto Los Olivos como La Victoria cuentan con el conjunto de exámenes más completos. El primero toma exámenes físico, psicológico y de conocimientos; el segundo, además, exige el examen médico.

3. ¿Cómo son formados?

Al igual que el proceso de selección, el de formación está poco regulado. En realidad, solo 17% de los serenazgos refirieron contar con un proceso de formación definido. Por ello, quien define el contenido de ambos procesos es el encargado de seguridad ciudadana, el jefe de serenazgo o el propio jefe de instrucción.

El 75% de los municipios cuentan con un jefe de instrucción; solo los más pequeños o precarios no lo tienen. En el 44% de los serenazgos con jefe de instrucción, él es un policía en retiro; en el 26%, un civil; y en el 22%, un militar en retiro. Surquillo declaró contratar a un policía en actividad, en sus días de franco, para realizar esta tarea. San Juan de Miraflores dijo haber contratado a una empresa de seguridad privada para la formación de sus serenos.

A pesar del elevado número de serenazgos que sí cuentan con un jefe de instrucción, la formación básica —cuando existe— es, en general, muy pobre y claramente insuficiente. Un encuestado declaró carecer de un sistema de formación. Donde este existe, su extensión fluctúa entre una hora y un día, en un extremo, y en 120 ó 168 horas lectivas, que se dictan a lo largo de dos o tres meses, en el otro. Tal es el caso de Los Olivos, Jesús María y La Molina. Estos dos últimos y San Miguel cuentan con sus propias escuelas de serenos, aunque todas se han constituido recientemente.

San Isidro, que fue el primero en contar con una escuela de serenos, decidió clausurarla por considerar que no se justificaba el esfuerzo. Jesús María, en cambio, aspira a contar con una escuela modelo y, con el apoyo de la Universidad del Pacífico, está realizando innovaciones con nuevas metodologías de enseñanza y de liderazgo. Esta experiencia calificó como una buena práctica en

seguridad ciudadana en la quinta edición del premio organizado anualmente por Ciudadanos al Día, auspiciado por Ciudad Nuestra (Costa, Romero y Moscoso 2010: 38-39).¹⁰

Incluso en los municipios que cuentan con escuelas de serenos, la instrucción se alterna con las jornadas de trabajo. Finalizada la instrucción, solo unos pocos —como El Agustino, Pueblo Libre y Lince— hacen una evaluación de sus efectivos, porque los otros la consideran innecesaria, dado que ya fueron incorporados al servicio durante el proceso de selección. En los casos en los que sí se los evalúa, el proceso de evaluación tampoco es determinante para definir si se contrata o no al sereno.

La pobre formación que se imparte a los serenos al incorporarse al servicio —salvo las excepciones anotadas— no se ve compensada con un sistema de capacitación permanente a lo largo de la carrera. Los serenazgos sostienen que imparten instrucción de manera casi permanente, aunque reconocen que esta consiste en dar a los serenos orientaciones generales y recomendaciones para el cumplimiento de sus funciones, más que en brindar programas debidamente estructurados.

4. ¿Cuentan con una carrera funcionaria?

Se advierte un desarrollo aún muy insuficiente de lo que podría ser la carrera funcionaria del sereno. Todavía no se ha desarrollado un adecuado sistema de selección y formación. Mucho menos existen criterios comunes aplicables a estos procesos. Solo dos de cinco serenazgos tienen una política de ascensos, lo que constituye el punto de partida de un escalafón. En general, en la base se encuentra el sereno, y en la cúspide de la pirámide, el jefe del serenazgo y el jefe de operaciones. Debajo de ellos están los supervisores y los operadores de los centros de información y de las cámaras de videovigilancia. El sereno chofer constituye una categoría superior al sereno de a pie.

10 El propio Ministerio del Interior anunció, en marzo del 2009, la creación del Centro de Capacitación de la Policía Nacional (CECAPOL), para instruir a policías y a personal de las empresas de seguridad privada y de los serenazgos. Esta decisión se formalizó con la Resolución Ministerial 0228-2009-IN/PNP.

El 83% de los serenazgos cuentan con alguna forma de evaluación del desempeño, aunque su periodicidad varía en forma significativa entre la evaluación diaria y aquella que ocurre semanal, quincenal, mensual e, incluso, anualmente. Cuentan con una evaluación diaria el Cercado y Villa María del Triunfo. Algunos municipios —como San Isidro, Magdalena, el Cercado y Los Olivos— reconocen y premian al sereno del mes. Incluso, Breña otorga una bonificación de 10.000 nuevos soles al mejor sereno del año.

La evaluación del desempeño de los serenos se ve facilitada por el uso de tecnologías de punta por los centros de información, desde los que se supervisa el despliegue. Destacan entre ellos la georreferenciación, el GPS y las cámaras de videovigilancia. Especialmente notable es el caso de San Isidro, que probablemente cuenta con la tecnología más sofisticada aplicada a la gestión de sus recursos, tanto humanos como logísticos. Esto le permite, por ejemplo, conocer en tiempo real cuál es el despliegue de sus unidades y efectivos, o cuál fue ese despliegue hace una, dos o tres semanas. Las cámaras de videovigilancia permiten, entre otras cosas, determinar la rapidez de la respuesta de sus unidades ante una llamada de auxilio. Ambos instrumentos son de mucha utilidad para investigar quejas contra el personal y contribuyen a transparentar la actuación de los serenos. El 2009, este instrumento de gestión fue reconocido por Ciudadanos al Día y Ciudad Nuestra como una buena práctica en seguridad ciudadana (Costa, Romero y Moscoso 2010: 30-33).

Lo interesante es que la información conseguida por estas tecnologías en San Isidro y otros distritos está a disposición del público en tiempo real a través de la página web. Es el caso de los mapas georreferenciados de Lurín, La Victoria, Lince y Puente Piedra, así como de las imágenes de las cámaras de videovigilancia de Surco e Independencia.

En el 50% de serenazgos existe un régimen disciplinario específico. Ahí donde no, se aplican las normas del procedimiento administrativo regular. Tres de cuatro serenazgos cuentan con un registro de sanciones, aunque aún no hay un registro compartido por todos. Sin embargo, el 11% de los serenazgos sostuvieron que sí comparten información, lo que constituye el germen de un registro metropolitano; estos distritos son el Cercado, El Agustino, Lince y Breña, que

forman parte de Serenazgo sin Fronteras. La ausencia de un registro único permite que un sereno despedido en un distrito sea contratado en otro.

En la mayoría de distritos (56%), el municipio se hace responsable de los daños en que pudiera incurrir su personal. En el 92% de los casos, los municipios se hacen cargo de la defensa legal de los serenitos procesados.

Todos los entrevistados señalaron que existen múltiples canales para la presentación de denuncias contra los serenitos. Estas pueden ser verbales o escritas; formuladas en persona, por teléfono, por correo electrónico o a través de la página web; presentadas en el local municipal, en los puestos de vigilancia o en las móviles del serenazgo; y dirigidas al jefe de grupo o del serenazgo, a los responsables de seguridad ciudadana o de participación vecinal, a los regidores o al alcalde. No existe un solo procedimiento de denuncia, sino varios, y el personal se siente permanentemente observado y fiscalizado por la ciudadanía. Contribuye a ello el hecho de que las comunicaciones con los serenazgos se hacen, principalmente, por vía telefónica o electrónica, lo que le ahorra al ciudadano los desplazamientos y las largas esperas en las dependencias administrativas.

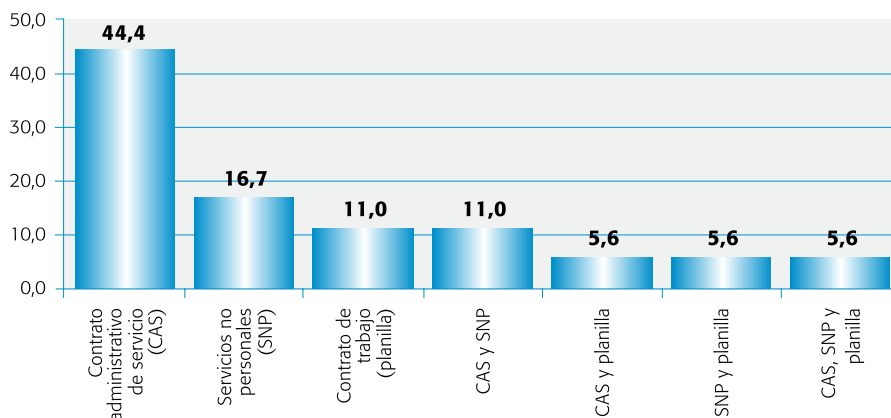
5. ¿Cuáles son sus condiciones de trabajo y bienestar?

El tipo de contrato más extendido es el administrativo de servicios (CAS), que es un contrato a plazo fijo, renovable y que contempla algunos beneficios, como un día de descanso a la semana, 15 días anuales de vacaciones, seguro de salud (EsSalud) y una pensión opcional. El 44,4% de los serenazgos tienen exclusivamente este contrato. Un 22% adicional lo comparten con otras modalidades de servicio. En algunos casos (17%), subsisten los servicios no personales (SNP) como modalidad exclusiva, aunque presente en un 22% de los municipios. El menos utilizado es el contrato de trabajo, en planilla, a plazo indeterminado, que otorga el íntegro de los beneficios laborales. Solo el 11% de municipios lo utilizan como modalidad única, aunque pervive en otro 17%.

[Gráfico 15]

Modalidad de contrato de los serenos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

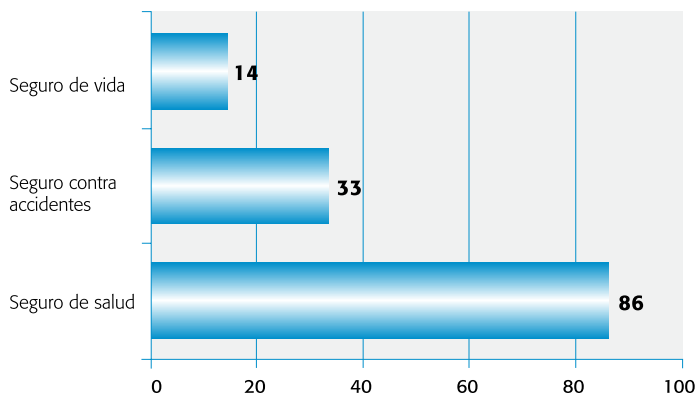
Los servicios no personales no conllevan beneficio laboral alguno y pueden ser resueltos en cualquier momento por el empleador, sin justificación de causa. Esta fue la modalidad más extendida en los últimos años, y sustituyó a la planilla, que se dejó de lado por su rigidez y por la pesada carga previsional que entrañaba. Ambos han sido sustituidos como modalidad predominante por el CAS, que tiene la ventaja de garantizar ciertos derechos laborales del trabajador sin otorgarle un contrato de trabajo indefinido.

Un número minoritario de serenos cuentan con todos los seguros. La mayoría (86%) tienen un seguro de salud —principalmente en EsSalud— y, en menor medida, son atendidos en el Ministerio de Salud. En cambio, la tercera parte cuenta con seguro contra accidentes y solo el 14%, con seguro de vida. Los serenos mejor cubiertos, por cuanto tienen los tres seguros, son los de El Agustino, Santa Anita, Independencia y Los Olivos.

[Gráfico 16]

Cobertura de seguros para los serenos

Lima Metropolitana (%)



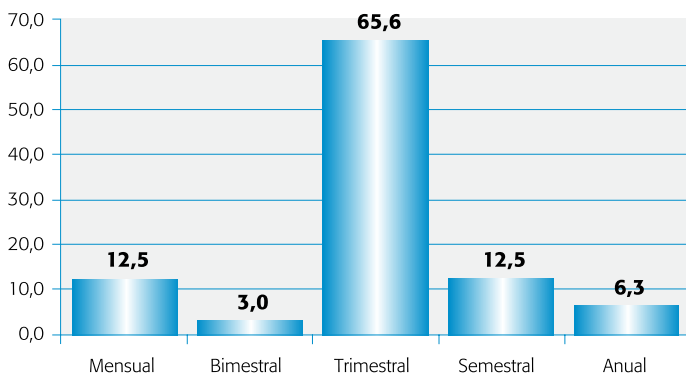
Fuente: Ciudad Nuestra

La periodicidad de los contratos es, en general, muy corta. Dos de cada tres serenazgos tienen contratos trimestrales; 12,5%, mensuales; otro 12,5%, semestrales; y un 6,3%, anuales.

[Gráfico 17]

Periodicidad de los contratos de los serenos

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

Todos los serenazgos otorgan uniforme a sus serenos, en promedio dos veces al año. Solo los serenazgos de Surco, Los Olivos, Puente Piedra y Barranco tienen a su personal —o a parte de este— en el sindicato del municipio.

En lo que se refiere a la jornada laboral, la mayoría de serenos (70%) trabajan seis días a la semana, con turno fijo, y descansan uno. El turno fijo fluctúa entre 8 y 12 horas, aunque la mayoría laboran 8. Un 17% adicional tienen el mismo régimen de trabajo, solo que con turnos flexibles. Solamente tres serenazgos cuentan con el régimen de 24 horas de trabajo por 24 de descanso, y dos con el de 24 horas de trabajo por 48 de descanso.

La remuneración de los jefes de serenazgo fluctúa entre los 1.200 y los 6.000 nuevos soles mensuales. El mejor remunerado es el de Surco, seguido a alguna distancia por los de Ate y el Cercado, con 4.000 y 3.500, y por los de San Martín de Porres y Breña, con 3.200. En el otro extremo se encuentran los jefes de serenazgos más pequeños, como Punta Negra y Chaclacayo, con 1.200; Ancón, 1.300, Santa Rosa, 1.400; y Punta Hermosa, 1.500. En algunos distritos como San Miguel y Chorrillos, que cuentan con serenazgos de regular tamaño y mayores recursos, los jefes perciben remuneraciones de 1.300 y 1.500 nuevos soles, respectivamente. El ingreso promedio de un jefe es de 2.300 nuevos soles mensuales, el equivalente a 810 dólares americanos.

De alguna manera, el ingreso del jefe de serenazgo toma como referencia los sueldos de los policías. En efecto, como ya hemos visto, la mayoría de policías en retiro que ejercen el cargo de jefes de serenazgo tienen el grado de comandante, y los comandantes perciben una pensión promedio de 2.350 nuevos soles mensuales.

En cuanto a los serenos, cuentan con ingresos mensuales que fluctúan entre los 600 y los 1.500 nuevos soles. En todos los municipios, el ingreso fluctúa entre un rango, que depende de la función que realicen. Los márgenes más altos se encuentran en La Molina, Barranco y Pueblo Libre, mientras que los más bajos

son los de Santa Rosa, con 600 nuevos soles; El Agustino, Ate y Chaclacayo, con 650; y San Martín de Porres y Villa María del Triunfo, con 700.

En los casos de Ate y San Martín de Porres, no parece haber correspondencia entre lo que se paga a los jefes y a los serenos. Ambos distritos aparecen en el margen alto de los jefes y en el margen bajo de los serenos.

Los serenazgos consolidados no son necesariamente los que pagan mejor, aunque se ubican por encima del promedio. Es el caso de San Isidro, con una remuneración uniforme de 1.250 nuevos soles mensuales; Surco, que fluctúa entre 900 y 1.145; y el Cercado, entre 800 y 1.000.

¿Con qué recursos cuentan?

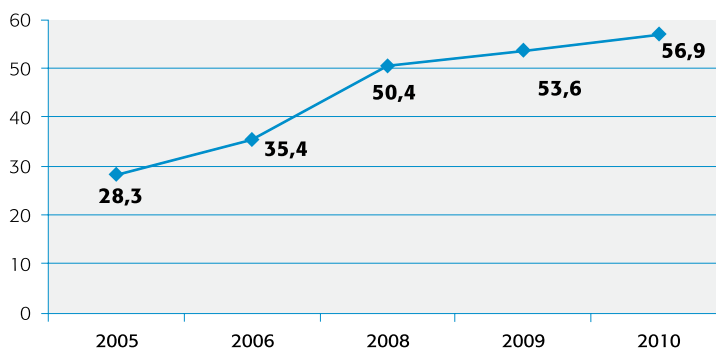
1. ¿Cuál es su presupuesto?

Entre el 2005 y el 2008, el presupuesto de los distritos de Lima destinado a seguridad ciudadana se incrementó en 78%, 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 eleccionario de noviembre del 2006. Desde entonces, este crecimiento se ha estabilizado. En efecto, el gasto en seguridad ciudadana el 2009 aumentó en 6,3% y el 2010, en 6,2%.

[Gráfico 18]

Presupuesto de los serenazgos

Lima Metropolitana 2005-2010 / (millones de dólares americanos)



Fuente: Diario oficial *El Peruano* y Muñoz (2008: 3) / **Elaboración:** Ciudad Nuestra

En el cuadro 3 puede verse el presupuesto en seguridad ciudadana de los distritos de Lima que cuentan con serenazgo, entre el 2008 y el 2010.

[Cuadro 3]

Presupuesto de los serenazgos por distrito

Lima Metropolitana / 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	Carabayllo	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	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	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: Diario oficial *El Peruano* / **Elaboración:** Ciudad Nuestra

Al respecto, tenemos algunos comentarios. Primero, 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%). Como puede verse, la lista incluye a los distritos más prósperos y residenciales, así como a antiguos distritos populares, como el Cercado y La Victoria, y a dos de los principales distritos emergentes, San Juan de Lurigancho y Ate. En el otro extremo, con menor gasto, se encuentran todos los distritos balnearios, así

como Chaclacayo, Pachacámac, San Luis, Rímac, Carabaylo 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.

Segundo, a pesar de que el crecimiento de la inversión se estabilizó durante estos últimos años, algunos distritos crecieron a tasas dignas de mencionar. Entre ellos, destacan Lurín (120%), La Victoria (94%), Los Olivos (73%) y el Cercado (51%). También merece mención el crecimiento experimentado por Miraflores (41%), San Borja (27%) y San Juan de Miraflores (21%). A diferencia de Miraflores y San Borja, los cinco restantes no están considerados entre los más prósperos de la ciudad. Pese al rápido crecimiento de la inversión, distritos como Los Olivos, San Juan de Miraflores y Lurín aún no se encuentran entre los 10 que más invierten.

Tercero, si bien la mayoría de distritos incrementaron sus gastos en seguridad, algunos los redujeron, aunque en tasas más moderadas. Es el caso de San Juan de Lurigancho, que ha reducido su inversión para el 2010 en 24%; Villa María del Triunfo, en 16%; y Breña, en 12%. Magdalena, por su parte, redujo su gasto en 10% el 2009.

Cuarto, el gasto de todos los distritos en seguridad ciudadana representó el 6,6% de todo el presupuesto institucional de apertura de la ciudad de Lima el año 2008, y el 6,1% el 2009. Esto ubica a la seguridad en la quinta área más importante del gasto municipal en la ciudad el 2009, después de planeamiento, gestión y reserva de contingencia, con 37,0% del total; transporte, con 22,0%; medio ambiente, con casi 20,0%; y protección social, con 6,3%.¹¹

Quinto, es interesante notar que la inversión en seguridad se hace con recursos aportados por los vecinos a través de los arbitrios; lo mismo ocurre con la limpieza pública y el cuidado de los parques y jardines. El resto de los servicios, en cambio, se financian con los recursos regulares del presupuesto.

11 Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Transparencia Económica.

El arbitrio es una contribución que hacen los vecinos para financiar un servicio específico, y su monto varía entre los distritos y en función del tipo de inmueble y de su ubicación. Por ejemplo, en un distrito pueden existir 35, 40 o más tarifas para el pago de los arbitrios, y son diferentes los montos de los destinados a la seguridad de aquellos que financian la limpieza o el mantenimiento de parques y jardines. En el caso del arbitrio de seguridad ciudadana, este constituye una suerte de impuesto adicional a los que pagan los vecinos al gobierno central, y contribuye a financiar las políticas de seguridad pública y ciudadana, especialmente a la institución policial.

Sexto, el monto total de los arbitrios por seguridad ciudadana en Lima asciende, el 2010, a más de 162 millones de nuevos soles, es decir, a casi 57 millones de dólares americanos. Estos recursos representan casi la cuarta parte (22,7%) del presupuesto de la dirección territorial de la Policía que tiene a su cargo la seguridad ciudadana en Lima Metropolitana y en Lima Provincias, la VII DIRTEPOL. No es poco, pero tampoco tanto si se compara con los recursos policiales en la capital, por lo menos cuatro veces superiores. Si los serenazgos surgieron para suplir el vacío dejado por la Policía en la atención de los problemas de seguridad ciudadana, es pertinente preguntarse ¿qué hace la Policía con los recursos que tiene?

2. ¿Con qué vehículos cuentan?

Los serenazgos en Lima, incluyendo los de Miraflores y San Borja, cuentan con 554 camionetas y automóviles, 687 motocicletas y 900 bicicletas. Como se ha dicho, el patrullaje en motocicleta es el más extendido. Quizá por esta razón, todos los serenazgos cuentan con este tipo de vehículos y no necesariamente con los otros. Algunos serenazgos, además, tienen ambulancias, camiones, minibuses, cuatrimotos y *segways*.

[Cuadro 4]

Vehículos de los serenazgos

Lima Metropolitana / Primer semestre del 2009

Vehículos	Número
Camionetas y automóviles	554
Motocicletas	687
Bicicletas	900

Fuente: Ciudad Nuestra

Los distritos con más camionetas y automóviles son, por orden de importancia, Surco (90), el Cercado (40), Miraflores (38), Ate (26), La Molina (26) y Los Olivos (26). También cuentan con una flota numerosa San Martín de Porres (22), así como San Isidro (21), San Borja (21) y San Juan de Lurigancho (21). En el otro extremo, se ubican los distritos balnearios, seguidos de cerca por Chaclacayo (4) y Lurigancho (4), así como por Carabayllo (5), Pachacámac (5), Rímac (5) y Lince (5).

Los distritos con más motocicletas son Surco (82), el Cercado (70), Miraflores (58), San Borja (51) y La Molina (56). También cuentan con un número considerable de motocicletas San Isidro (34), San Juan de Lurigancho (30) y Jesús María (29). Aquellos que cuentan con menos motocicletas son los balnearios, así como Carabayllo (2), Rímac (3), Villa María del Triunfo (4), Chaclacayo (4) y Surquillo (6).

Finalmente, la bicicleta es el medio de transporte con mayor número de unidades, aunque 11 de 38 serenazgos no cuentan con este vehículo. También poseen pocas unidades, además de los balnearios, Pachacámac (3), Independencia (4), Breña (6), Pueblo Libre (7) y Rímac (8). Los que las tienen en mayor número son San Isidro (140), Miraflores (120), el Cercado (100) y San Borja (100), Lince (50) y Lurín (47).

En lo que se refiere a medios de transporte, los distritos que encabezan la lista de los que tienen más se repiten en las distintas modalidades. Destacan, entre

ellos, Surco, el Cercado, San Isidro, Miraflores y San Borja. Lo mismo ocurre con aquellos que se encuentran al final de la tabla de posiciones, encabezada por los balnearios seguidos del Rímac, Chaclacayo y Carabayllo.

En el cuadro 5 se muestra la percepción de los encuestados sobre el estado de sus vehículos.

[Cuadro 5]

Estado de los vehículos de los serenazgos

Lima Metropolitana / Primer semestre del 2009 (%)

Vehículos	Excelente	Bueno	Regular	Malo	Pésimo
Camionetas y automóviles	22	47	31	0	0
Motocicletas	14	49	31	6	0
Bicicletas	8	58	29	4	0

Fuente: Ciudad Nuestra

El estado de los vehículos de los serenazgos es, en general, bastante bueno. En las tres categorías, por lo menos las dos terceras partes de los vehículos están en excelente o buen estado, y un poco menos de la tercera parte en regular estado. No hay ninguna camioneta o automóvil que se encuentra en mal o en pésimo estado, y solo el 6% y el 4% de las motocicletas y bicicletas, respectivamente, están en mal estado. Considerando la gran desigualdad de recursos con que cuentan los serenazgos, el promedio para toda la ciudad es bastante alto. Es probable que esto se deba a las siguientes razones: primero, a un buen sistema de control de las unidades a través de los centros de información, los supervisores y el uso de tecnologías como GPS; segundo, a un buen sistema de mantenimiento; y tercero, a una buena política de renovación.

El resultado también es positivo si se hace una comparación con la percepción que tienen los policías sobre sus propios vehículos. A fines del 2008, cuando ya se había iniciado —aunque no concluido— el despliegue de las nuevas camionetas y automóviles de la Policía, los efectivos policiales opinaron que solo el 16,5% de los vehículos de la institución —incluyendo las

motocicletas— se encontraban en excelente o buen estado (Defensoría del Pueblo 2009: 164), frente al 69,0% de camionetas y automóviles de los serenazgos y al 63,0% de sus motocicletas.

3. ¿Cómo funcionan sus centros de información y comunicaciones?

Además del patrullaje, el otro componente fundamental del serenazgo es el servicio de atención al público, que se canaliza a través de un centro de información y comunicaciones. Todos los serenazgos de Lima cuentan con uno, aunque sus características varíen significativamente. Así, todos tienen, por lo menos, un teléfono; el 69% atienden también por correo electrónico, y solo el 44% tienen contacto con el público a través de la página web. En casi todos los casos, la atención al público es las 24 horas del día, aunque en Santa Rosa, por ejemplo, esta se brinda a través del teléfono del municipio hasta las 17 horas y, luego, a través del jefe de serenazgo, con quien se toma contacto por celular o por correo electrónico.

El principal vínculo con el ciudadano es a través de las llamadas del público. Serenazgos como el de San Isidro llegan a recibir un promedio de 1.000 llamadas diarias, mientras que otros, como los de Pueblo Libre y Ancón, reciben un promedio de 30. En el rango de 100 a 150 llamadas diarias se ubican San Miguel y el Cercado. Lamentablemente, no ha sido posible recoger información sobre el promedio de llamadas al día a todos los serenazgos.

Si tomamos a San Isidro como referente, tenemos que el volumen de llamadas que reciben los serenazgos es, probablemente, superior al que recibe la Policía a través del 105. ¿Por qué? La Policía sostiene que de las 20.000 llamadas diarias que recibe en Lima, el 90% son perturbadoras; es decir, no tienen por objetivo solicitar auxilio, sino molestar o insultar.¹² Si estas cifras son exactas, el 105 recibiría diariamente 2.000 pedidos de intervención efectivos del público, lo que representa el doble de los que recibe solo uno de los distritos de Lima, San

¹² Diario *El Comercio*, 6 de octubre del 2009.

Isidro. Es verdad que este distrito cuenta con uno de los mejores centros de información de la ciudad, pero no es el único. El Cercado, el único que cuenta con un servicio de llamadas gratuitas como el 105, sostiene no tener el problema de las llamadas perturbadoras.

Los centros de información más desarrollados cuentan, además, con mapas del delito georreferenciados,¹³ sistemas GPS para la gestión y supervisión de su personal y sus recursos logísticos, y cámaras de videovigilancia con sus correspondientes equipos de monitoreo. Catorce serenazgos encuestados manifestaron contar con cámaras de videovigilancia y equipos de monitoreo, aunque solo 10 de ellos precisaron el número de cámaras con las que cuentan, que asciende a 144. Los distritos con mayor número de cámaras son San Isidro (62), Los Olivos (26), Magdalena (17), Surco (10) y Ate (10). Es interesante notar que las cámaras de los municipios más que duplican las 66 que tiene la Policía para la capital.¹⁴

Uno de los beneficios de las cámaras de videovigilancia es que pueden ser utilizadas tanto en la investigación de hechos delictivos y de accidentes de tránsito como en la evaluación del desempeño del servicio y de sus integrantes. En efecto, las imágenes son almacenadas temporalmente, desde 24 horas —como Ate, Chorrillos y Jesús María— hasta 6 meses —Breña—. Surco y Pueblo Libre tienen una capacidad de almacenamiento de 7 días; San Isidro, de 13; Lince, de 16; Surquillo, de 30; Independencia, de 40; y Magdalena, de 60.

En algunos casos —como en San Isidro, Surco e Independencia—, estas imágenes son difundidas en tiempo real por las páginas web del municipio. Cinco distritos que cuentan con mapas georreferenciados —San Isidro, Lurín, La Victoria, Lince y Puente Piedra— los tienen a disposición del público en la web.

Otros, como San Martín de Porres, Pueblo Libre y Chaclacayo, cuentan con mapas manuales, no informatizados. Seis —tres balnearios, así como San Juan de Miraflores, Chorrillos y Lurigancho— declararon no tener mapas del delito.

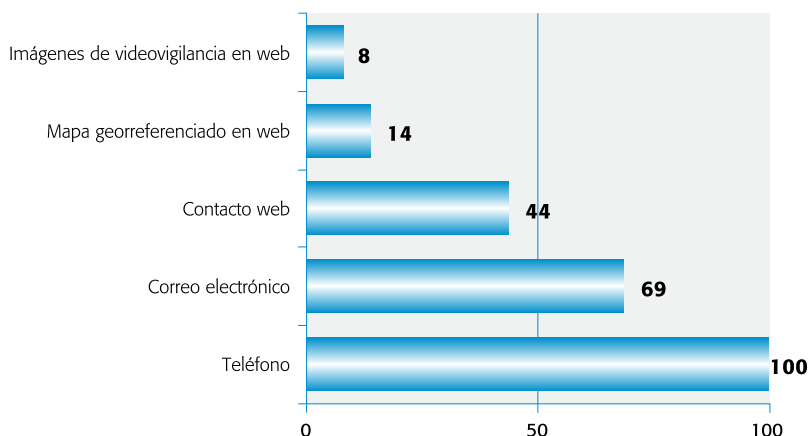
13 Afirman tener mapas georreferenciados desde distritos prósperos como San Isidro, San Miguel y Lurín, hasta emergentes como Puente Piedra y Carabaylo. También los tienen distritos como el Cercado, La Victoria, El Agustino, Independencia, Surquillo y Lince.

14 Diario *El Comercio*, 14 de julio del 2009.

[Gráfico 19]

Herramientas de los serenazgos para la atención al público

Lima Metropolitana (%)



Fuente: Ciudad Nuestra

Los serenazgos también producen informes regulares sobre la situación de seguridad del distrito, que pueden estar dirigidos al alcalde, al responsable de la seguridad ciudadana, al jefe de serenazgo, a las autoridades policiales del distrito, a los integrantes del comité distrital o a la secretaría técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, entre otros. El 23% de los serenazgos producen informes diarios; el 34%, semanales; y el 31%, mensuales.

Crecientemente, los serenazgos se están interconectando a las bases de datos de otras instituciones, aunque todavía hay mucho camino por recorrer. En efecto, solo el 32% acceden al registro de identidad de las personas del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); el 14%, al de antecedentes policiales; y el 11%, al de registros públicos y al de vehículos robados. El número de serenazgos que acceden a los registros de armas de fuego, requisitorias, antecedentes penales y judiciales, y tránsito es aún más bajo. Posiblemente, ello se debe al hecho de que los serenazgos no tienen facultades de investigación. No obstante, el acceso a estas bases de datos podría fortalecer su labor preventiva y de auxilio a la PNP, especialmente cuando el serenazgo interviene a un individuo en flagrancia delictiva y requiere ponerlo a disposición de la Policía.

Muchos centros de información operan con un solo funcionario por turno, que en promedio dura ocho horas. Otros, los que cuentan con cámaras de videovigilancia y significativos medios logísticos, requieren mucho más personal, tanto para monitorear las cámaras como para responder a las llamadas del público y coordinar la respuesta de las unidades en el terreno. Surco, por ejemplo, cuenta con 61 personas; el Cercado, con 30; San Isidro, con 24; La Molina, con 16; Jesús María, con 15; y Lince, también con 15. Solo 32 serenazgos encuestados indicaron el número de efectivos con los que cuentan en sus centros de información; ellos son 234, lo que representa el 3,5% del total de serenos.

Solo ocho de los serenazgos encuestados afirmaron contar con presencia permanente de policías en actividad en sus centros de información; estos son Surquillo, San Isidro, El Agustino, La Victoria, Independencia, Los Olivos, Lince y Punta Negra. Esta cifra es muy baja y llama la atención, por cuanto la institución policial debería ser la más interesada en asegurar su presencia en todos los centros, tanto porque representan lo más avanzado en la ciudad en cuanto a recolección y análisis de información delictiva, como porque su presencia aseguraría la fluidez de la cooperación entre ambas instituciones, la Policía y el serenazgo.

Los centros de información se comunican con el personal del serenazgo desplegado en el terreno mediante dos medios: celulares y radios. No ha sido posible obtener el número total de estos equipos. Quince serenazgos indicaron poseer un total de 1.120 celulares, 16 no precisaron el número, y 5 manifestaron no contar con ese servicio.¹⁵ Veintiocho cuentan con radios y 8 no, aunque solo 22 proporcionaron cifras, que totalizan 1.723 equipos.

Entre los celulares, destaca el uso de Nextel en 14 distritos; de Claro en 8, y de Movistar en 7. Dos no indicaron el sistema que utilizan. Cada distrito cuenta con su propia red interna, lo que permite la comunicación fluida entre sus serenos. El Cercado, que no cuenta con radios, posee 400 celulares, el mayor

15 A diferencia de los celulares con que cuenta la Policía, los que poseen los serenos son, todos, suministrados y financiados por los municipios. En la Policía, la institución solo financia el servicio para los jefes; el resto del personal debe adquirir su celular y pagar su consumo, aunque es verdad que a tasas promocionales.

número entre los distritos que proporcionaron la información, seguido por San Juan de Lurigancho (160), El Agustino (120), Lurín (108) y Breña (92).

En el 68% de serenazgos, los celulares están conectados con otras instituciones, aunque esto varía de distrito en distrito. En la mayoría de casos, el contacto es con la Policía; y en los restantes, con las juntas vecinales, los bomberos y las autoridades de Salud y de Defensa Civil. En todos estos casos, el municipio proporciona los equipos. Los servicios que integran Serenazgo sin Fronteras están interconectados.

Los municipios con mayor número de celulares no cuentan con comunicación radial, a excepción de El Agustino, que tiene tan solo 8 equipos. Los distritos con mayor número de radios son Surco (400), San Isidro (235), La Molina (146), San Martín de Porres (128) y San Miguel (90). Aunque la mayoría de serenazgos cuentan con ambos sistemas, suele predominar uno, pues se trata de sistemas de comunicación alternativos. Una serie de frecuencias radiales son utilizadas, aunque la mayoritaria es UHF, seguida, a bastante distancia, por VHF. En el caso de la Policía, la VII DIRTEPOL cuenta con más de 4.500 equipos radiales, distribuidos en cinco diferentes tipos, entre los que predominan Smartzone y Smartnet (Costa, Briceño y Romero 2008: 63). La Policía solo cuenta con 83 equipos UHF y 315 VHF, las radios predominantes entre los serenazgos. Uno de los desafíos para mejorar la eficiencia de los serenazgos es avanzar hacia la confluencia de sus sistemas de comunicación e integrarlos con los de la Policía.

Entre los distritos encuestados, los que cuentan con mayor capacidad informática —que incluye computadoras e impresoras— son Surco, el Cercado, Lince, San Isidro y La Molina. El 78% de los serenazgos tienen acceso a Internet.¹⁶

16 Una encuesta realizada en el 2008 por los autores para la Defensoría del Pueblo, aplicada entre personal policial en Lima —70% del cual servía en comisarías—, indicó que solo el 46% de los efectivos cuentan con acceso a Internet en sus unidades. Y ahí donde tienen acceso, solo en el 69% de los casos este es financiado por la institución policial. En los casos restantes, el acceso es financiado por los propios policías o se concreta a través de conexiones ilegales.

[Cuadro 6]

Equipos informáticos de los serenazgos

Lima Metropolitana / Primer semestre del 2009

Equipos informáticos	Número
Computadoras	191
Impresoras	74

Fuente: Ciudad Nuestra

Para terminar con este tema, veremos cuál es la percepción de los encuestados sobre el estado de sus equipos informáticos y de sus comunicaciones.

[Cuadro 7]

Estado de los equipos de comunicaciones e informáticos de los serenazgos

Lima Metropolitana / Primer semestre del 2009 (%)

Equipos	Excelente	Bueno	Regular	Malo	Pésimo
De comunicaciones					
Celulares	7	79	14	0	0
Radios	18	64	18	0	0
Informáticos					
Computadoras	6	74	23	3	0
Impresoras	7	71	14	7	0

Fuente: Ciudad Nuestra

En comparación con otros medios logísticos, los equipos de comunicaciones de los serenazgos son percibidos como los mejores, pues un 86% y un 82% de los entrevistados calificaron como excelentes o buenos los celulares y las radios, respectivamente. Ninguno de los entrevistados los calificó como malos o como pésimos. Es interesante contrastar esta percepción con la que tienen los

policías de sus equipos de comunicación: tan solo un 14% y un 7,5%, respectivamente, consideran que sus celulares y sus radios son excelentes o buenos (Defensoría del Pueblo 2009: 164).

Los equipos informáticos tampoco aparecen mal calificados, pues tres de cuatro representantes de serenazgos señalaron que eran excelentes o buenos; 3% consideraron que sus computadoras estaban en mal estado y un 7% afirmó lo propio sobre sus impresoras. En comparación con ello, la percepción sobre el estado de los equipos informáticos de la Policía es aún peor que la de otros medios logísticos, pues solo el 11% de los policías señalaron que sus computadoras están en excelente o buen estado, mientras que únicamente el 6% afirmaron lo propio sobre sus impresoras (Defensoría del Pueblo 2009: 164).

¿Cómo ha evolucionado su tratamiento normativo?

Históricamente, la seguridad ha sido responsabilidad exclusiva del gobierno central. La inseguridad ciudadana comenzó a agudizarse cuando surgió el terrorismo, a principios de la década de 1980, pues obligó a las fuerzas policiales a concentrar sus esfuerzos en derrotarlo. Como consecuencia, la Policía se atrincheró en las comisarías y se fue alejando paulatinamente de la comunidad, al descuidar expresiones criminales de menor envergadura.

Además del terrorismo, otros hechos que lo anteceden contribuyen a explicar el deterioro de las condiciones de seguridad en Lima. La masiva y acelerada migración rural, a partir de la década de 1950, hizo que la capital creciera casi cinco veces en los últimos 50 años, y que todos los servicios públicos —incluyendo el policial y el judicial— se vieran desbordados. Fenómenos asociados a la rápida migración —como las altas tasas de desempleo y subempleo, y el surgimiento de bolsones de pobreza extrema y marginalidad— representaron nuevos desafíos, que se hicieron más difíciles cuando confluyeron, a partir de la década de 1980, con la disponibilidad de drogas baratas y altamente adictivas, como la pasta básica de cocaína.

Pero otros elementos concurrieron desde el interior de la propia institución policial. Primero, la progresiva disminución de los efectivos policiales, debido a la clausura temporal de las escuelas de suboficiales —durante seis años— que se produjo en el gobierno de Fujimori. A fines de la década de 1980, el número de efectivos policiales ascendía a 120.000. Durante la presente década, el pie de fuerza promedio ha sido de 90.000, aunque en la actualidad llega casi a 98.000.

La reducción ha llegado a ser del 25%, en un período en el que la población nacional se incrementó en 30%. Segundo, el proceso de unificación de las antiguas fuerzas policiales, que se realizó sin respetar la especialización; así, en muchos casos, se destacó a las comisarías a personal sin experiencia ni capacitación en labores preventivas. Tercero, el establecimiento del régimen laboral de 24 horas de servicio por 24 de descanso, junto con la autorización para que el personal trabaje para terceros en sus días de descanso, lo que ha acelerado la privatización del servicio policial (Costa, Briceño y Romero 2008: 91-92; y Costa y Basombrío 2004: 194-195).

Estos hechos contribuyeron al incremento de los servicios de seguridad privada y al mayor protagonismo municipal en seguridad ciudadana, que incluyó el desarrollo de un sistema de patrullaje a través de los serenazgos.

Esta realidad no pudo ser ignorada por la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció: «La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana». Al respecto, algunos comentarios. Uno, es la primera y única mención a la seguridad ciudadana en la historia constitucional de la República. Dos, es un servicio municipal que se brinda con la cooperación policial. Tres, el artículo 166 de la misma Constitución, que estableció las funciones policiales, no mencionó, como una de ellas, la seguridad ciudadana.

A partir del 2002 se produjeron cambios constitucionales, legales y reglamentarios que fortalecieron el papel municipal. Tres son los más importantes. Primero, la reforma de la Constitución en lo referido a las atribuciones de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y sus posteriores desarrollos reglamentarios. Segundo, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que otorga al alcalde un papel protagónico como conductor y coordinador de las políticas locales en esta materia. Tercero, la nueva Ley de Municipalidades, que desarrolla el marco del servicio de serenazgo.

1. ¿Cómo coopera la Policía con los municipios?

La Ley 27680, publicada el 7 de marzo del 2002, modificó el capítulo de descentralización de la Constitución de 1993, haciendo más explícitas las atribuciones de los municipios en seguridad ciudadana e, incluso, extendiéndolas. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice a la letra: «Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional, conforme a ley». Cabe señalar que ocho años después de la modificación de la Carta Magna, esta materia sigue sin contar con una ley de desarrollo constitucional.

Ni el Congreso de la República ni el Concejo Metropolitano de Lima se han animado a abordar el tema. Quizá el esfuerzo más ambicioso realizado con ese fin fue el proyecto de ley presentado el 2 de septiembre del 2008 por 11 alcaldes distritales de Lima Metropolitana y el Callao, llamado «de efectividad municipal en seguridad ciudadana»,¹⁷ que recoge las principales aspiraciones de los alcaldes, fortalece sus atribuciones, define las obligaciones de la Policía, y precisa las características y condiciones del apoyo de los municipios a esta.

Según el proyecto, el alcalde, en su calidad de presidente del comité de seguridad ciudadana, es el responsable de darle viabilidad a esta instancia y ejecutar los planes que adopte. En el cumplimiento de estos, la Policía se supedita operativamente al alcalde, quien, por medio del comisario, impartirá directivas de cumplimiento obligatorio. El alcalde, además, puede disponer que se realicen acciones de prevención y operativos, en materia de seguridad ciudadana y orden público, con apoyo policial; asimismo, puede requerir el incremento, la renovación y el cambio de colocación de efectivos policiales; y por último, evaluar el desempeño del comisario, por lo menos una vez al año, y advertir al Ministerio del Interior si la PNP incumple sus obligaciones. Si hubiera una colisión entre una directiva del alcalde y una disposición del Ministerio del Interior o del comando central de la Policía, sería aplicable esta última, siempre que tenga alcance nacional.

17 El texto completo del proyecto, signado con el número 2648-2008-GL, está disponible en <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>>.

El proyecto concibe al serenazgo como una fuerza auxiliar de la Policía, que opera bajo comando policial, en coordinación con la autoridad municipal encargada de la seguridad ciudadana. La selección de los serenos la continuarán haciendo los municipios, pero con la supervisión de la Policía. En lo referido a las juntas vecinales, las municipalidades las empadronarán y capacitarán con el apoyo de la Policía. Con el fin de fortalecer la acción policial y unificar esfuerzos, los serenazgos incorporarán sus recursos a los de la Policía de su jurisdicción, la que no los puede desviar, salvo autorización expresa del alcalde. Además, conforme a la Ley 29010,¹⁸ los municipios podrán asignar bienes y servicios a la Policía Nacional y la apoyarán con sus tecnologías de información.

Las municipalidades, asimismo, se comprometen a crear los programas destinados al cumplimiento de las penas de servicios a la comunidad¹⁹ y la protección de las víctimas de delitos, con el fin de brindarles seguridad, ayuda psicológica y asistencia legal gratuita.

Si bien la tramitación del proyecto de ley de los alcaldes no prosperó en el Congreso, sí motivó la reacción constructiva del director general de la PNP de entonces, teniente general PNP Mauro Remicio, quien el 12 de marzo del 2009 aprobó la directiva «Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú»,²⁰ que recoge varias aspiraciones de los alcaldes. Se trató de un hecho inédito en la institución policial y constituyó una suerte de acuerdo sobre la cooperación de la Policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Por su importancia, a continuación incluimos un breve resumen de los aspectos más resaltantes de este documento.

18 Si bien el Congreso aún no ha desarrollado la norma constitucional que establece la cooperación de la Policía con los municipios en seguridad ciudadana, sí aprobó la Ley 29010, publicada el 28 de abril del 2007, que abrió las puertas para la inversión de los gobiernos regionales y locales en la PNP, exceptuando la adquisición de armas de fuego, municiones y armas químicas o eléctricas.

19 Por Ley 27935, publicada el 12 de febrero del 2003, ya se había establecido que en los lugares donde el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) no contara con oficinas de ejecución de penas limitativas de derechos, esta tarea estaría a cargo de las municipalidades y la PNP. En el 2008, según los alcaldes entrevistados por Ciudad Nuestra, el 27% de municipios de Lima ya contaban con tal servicio (Costa, Yépez y Romero 2008: 23).

20 El texto completo de la directiva policial 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG puede descargarse del link <http://conasec.mininter.gob.pe/pdfs/Directiva_lineamientos.pdf>.

El primero y más importante es el referido al patrullaje integrado, que es organizado y dirigido por el comisario, en coordinación con la Gerencia de Seguridad Ciudadana y previo planeamiento conjunto. A este respecto, la directiva recogió lo establecido en los artículos 21 y 27 del reglamento de la ley que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobado por Decreto Supremo 012-2003-IN, que se publicó el 8 de octubre del 2003.

El patrullaje integrado involucrará a las unidades móviles de los servicios policiales y del serenazgo. Ninguna unidad móvil de la municipalidad podrá desplazarse sin llevar por lo menos a un efectivo policial a bordo. La directiva expresa su deseo de que las municipalidades acuerden un monto estándar para retribuir los servicios individualizados. Aunque no lo explicita, la intención parece haber sido la de mantener el carácter rentado de la presencia policial en las unidades de serenazgo, ahí donde fuera posible. Como ya hemos visto, no todos los distritos están en condiciones de hacer ese pago, por lo que este es un asunto que negocian los alcaldes y policías en cada distrito.

Un antecedente de esta directiva es el acuerdo al que llegó la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, adscrita al Ministerio del Interior, con 22 municipalidades de Lima y Callao en marzo del 2004, cuando esta se encontraba a cargo del general PNP (r) Enrique Yépez Dávalos. El acuerdo tuvo por objeto integrar el patrullaje en cada distrito, involucrando a todas las unidades policiales y del serenazgo bajo el comando del comisario. Quedó en manos de él negociar con su alcalde el porcentaje de personal de servicio, de franco y de vacaciones que se integraría a las unidades del serenazgo (Defensoría del Pueblo 2005: 7 y 8).

Cuatro meses después de presentada la directiva del teniente general PNP Remicio, la ministra Mercedes Cabanillas, antes de dejar la cartera de Interior, emitió el «Reglamento sobre prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial para entidades públicas o privadas, así como particulares»,²¹ que, entre otros temas, fija el monto de los servicios individualizados en 70 nuevos soles por ocho horas. En términos prácticos, esto representó un aumento del 40% para los municipios y fue interpretado como

21 Aprobado mediante Decreto Supremo 004-2009-IN, publicado el 15 de julio del 2009.

un gesto inamistoso por los alcaldes, quienes, dos meses después y ante la imposibilidad de revertir la decisión, solicitaron públicamente la destitución del nuevo ministro, Octavio Salazar. El 25 de septiembre, luego de reunirse con el ministro, el aumento quedó en suspenso y se convino en que la participación del personal policial en las unidades del serenazgo en el marco del patrullaje integrado fuera gratuita.

La directiva contempló, además, la distritalización de las comisarías, la implementación de mecanismos de rendición de cuentas policiales y el trabajo coordinado con las juntas vecinales.

En relación con lo primero, se dispuso que la Policía adecuara sus jurisdicciones a la demarcación territorial de los gobiernos locales, un antiguo reclamo de los alcaldes, que estaba en agenda hacía varios años (Costa 2004: 17). Otra vieja demanda acogida fue el compromiso policial de limitar la rotación de los comisarios a un mínimo de cada dos años.

La directiva comprometió al comisario a informar mensualmente al alcalde sobre la situación delictiva, con el fin de que se puedan tomar las decisiones más adecuadas. Asimismo, el comisario debe exponer ante el alcalde y sus regidores la correspondiente orden de operaciones para el uso de los recursos municipales. Por su parte, el alcalde está facultado para verificar el servicio de patrullaje integrado en su jurisdicción. Esta prerrogativa fue ampliada por el Decreto Supremo 002-2009-IN, publicado el 24 de marzo del 2009, que establece, por primera vez, que la opinión del alcalde sobre la responsabilidad y eficiencia de los oficiales que prestan servicio en comisaría será tomada en cuenta para el ascenso.²²

La autoridad policial también reconoció un antiguo pedido de los alcaldes para que la Policía trabaje exclusivamente con las juntas vecinales promovidas por los municipios.

Durante los últimos años, han surgido voces que demandan la municipalización de ciertas funciones policiales, como las referidas al tránsito y a la segu-

22 Estas dos medidas fueron recomendadas en Costa, Briceño y Romero (2008: 35 y 102).

ridad ciudadana. Basta leer la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que le corresponde al Concejo Metropolitano de Lima la regulación del funcionamiento de la Policía de Tránsito y de la Policía de Turismo y Ecología. La propuesta más ambiciosa en relación con la seguridad ciudadana está recogida en el proyecto de ley de alcaldes ya comentado, según el cual la Policía se supedita operativamente al alcalde en su jurisdicción. En la misma línea se pronunció la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, que sesionó en el 2001 y el 2002 bajo la presidencia del entonces congresista Henry Pease García, y que preparó un proyecto de reforma constitucional. Aunque este nunca fue aprobado, llegó a contar con el consenso de todas las fuerzas políticas y, seguramente, servirá de base para cualquier futura reforma.

El proyecto recoge literalmente el actual artículo 197, según el cual las municipalidades, con la cooperación de la PNP, brindan el servicio de seguridad ciudadana, conforme a ley. En su artículo 230, da un paso más adelante, al elevar a rango constitucional la subordinación policial a la conducción de los gobiernos locales, en los casos que determine la ley; deja, así, la puerta abierta para que, en el futuro, se establezca cuáles son esos casos. Este tema no tiene ninguna relación con un desmembramiento de la Policía ni con el cuestionamiento de su carácter nacional, como temen algunos, sino con la subordinación de la institución policial al poder constitucional y civil en los distintos niveles de gobierno (Costa, Briceño y Romero 2008: 101).²³

2. ¿Cuál es el papel del alcalde en el sistema de seguridad ciudadana?

El segundo cambio fue de rango legal y se plasmó en la Ley 27933, publicada el 12 de febrero del 2003, que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). De acuerdo con esta norma, los alcaldes provinciales y distritales presiden los respectivos comités locales de seguridad ciudadana, encargados de elaborar el diagnóstico situacional e institucional, así como de formular,

23 Otras innovaciones del proyecto fueron la separación, en capítulos diferentes, de la defensa nacional y el orden interno; la exclusión de la Policía Nacional de la jurisdicción militar; y la ratificación del voto para policías y militares, ya presente en la Constitución reformada.

implementar y evaluar los planes de seguridad ciudadana.²⁴ Los comités están integrados por las distintas instituciones que tienen la responsabilidad de prevenir y perseguir las faltas y los delitos.

3. ¿Qué dice la Ley de Municipalidades sobre el serenazgo?

El tercer cambio fue la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, publicada el 27 de mayo del 2003. En su artículo 73, esta norma establece que la seguridad ciudadana es un servicio público local, de competencia municipal. Asimismo, el inciso 19 del artículo 20 señala que es atribución del alcalde «cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional». A pesar de que los primeros serenazgos ya tenían casi 15 años de existencia, esta ley fue la primera en referirse explícitamente a la institución.

En el caso de las municipalidades provinciales, el artículo 85 señala que les corresponde establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas o similares, de alcance distrital. También les corresponde coordinar, con las municipalidades distritales y con la Policía, el servicio interdistrital de serenazgo.

En lo que se refiere a las municipalidades distritales, el citado artículo 85 señala que les corresponde organizar el servicio de serenazgo y vigilancia municipal cuando lo crean conveniente, de acuerdo con las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva.

La ley contempla un régimen especial para Lima Metropolitana. Entre las atribuciones que el artículo 157 otorga al Concejo Metropolitano, hay tres que están referidas a la seguridad ciudadana. Estas incluyen la aprobación del Sistema

²⁴ En el caso de Lima, el alcalde metropolitano preside el comité provincial, que asume, además, las funciones que le corresponden a un comité regional. Véase la tercera disposición complementaria, transitoria y final del Reglamento de la Ley 27933, publicado el 8 de octubre del 2003 en el diario oficial *El Peruano*.

Metropolitano de Seguridad Ciudadana y la creación del Serenazgo Metropolitano (numeral 17); la regulación de la cooperación de la Policía Nacional con los municipios (numerales 18 y 19); y la regulación del funcionamiento de la Policía de Tránsito y de la Policía de Turismo y Ecología (numeral 20).

De todas estas atribuciones, la única que ha ejercido el Concejo Metropolitano es la creación del Serenazgo Metropolitano, por Ordenanza 638, publicada el 21 de junio del 2004. Según esta norma, lo integran el serenazgo de la Municipalidad Metropolitana de Lima y los serenazgos distritales, y es un servicio interdistrital, intercomunicado e informatizado, cuyo objetivo 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, entre las funciones del serenazgo metropolitano, «asumir el control del tránsito vehicular en todos aquellos lugares necesarios en que no se encuentren efectivos de la Policía Nacional». Las tareas de planificar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar las funciones del serenazgo metropolitano le corresponden a la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana.

Pocos días después de publicada, el 1 de julio del 2004, la ordenanza fue modificada en dos aspectos. Primero, el municipio metropolitano dejó sin efecto la función referida al control del tránsito vehicular, que se proponía que recayera en el serenazgo metropolitano ahí donde no hubiera presencia policial. 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 como tal aún no existe, a principios del 2009 la Municipalidad de Lima constituyó el Serenazgo sin Fronteras, que es un germen de aquel, por cuanto integra al serenazgo del Cercado con sus ocho vecinos. Esta instancia ya ha aprobado el perfil del sereno, a través de la Resolución Gerencial 04-2009-MML/GSGC del 3 de abril del 2009, 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.

¿Qué opinan los vecinos?

Durante los últimos seis años, la Universidad de Lima ha venido preguntando a los vecinos, a través de una encuesta, si cuentan con un servicio de serenazgo en su distrito. El cuadro 8 presenta los resultados.

[Cuadro 8]

¿El distrito donde vive cuenta con servicio de serenazgo?

Lima Metropolitana / 2004-2009 (%)

Respuestas	Dic. 2004	Nov. 2005	Dic. 2006	Nov. 2007	Nov. 2008	Nov. 2009	Nivel socioeconómico				
							A	B	C	D	E
Sí	68,4	72,6	73,2	86,1	84,0	88,0	100,0	99,0	98,2	85,5	61,0
No	23,3	26,8	25,5	13,9	15,6	10,9	0,0	1,0	0,9	13,6	36,0
No sabe / no contesta	8,3	0,6	1,3	0,0	0,5	1,1	0,0	0,0	0,9	0,9	3,0
Total de entrevistados	548	620	615	498	500	498	79	99	110	110	100

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

El número de encuestados que declaran contar con un serenazgo en su distrito ha ido en aumento. En efecto, si en el 2004 ese número alcanzaba el 68%, cinco años después llegaba al 88%, lo que representa un incremento de casi una tercera parte. Es interesante notar, sin embargo, que durante los seis años mencionados el número de los serenazgos en Lima se ha mantenido parejo. Es verdad que algunos fueron desactivados, pero, al mismo tiempo, otros se

constituyeron durante el período, de manera que la percepción de que hay casi una tercera parte más de serenazgos en la ciudad no se deriva de la constitución de nuevos, sino de la mayor presencia de los existentes.

Quizá, también, pudiera haber contribuido de manera significativa a esta percepción el hecho de que, en el 2007, se haya creado el serenazgo de San Juan de Lurigancho, tanto por ser este el distrito más populoso de la ciudad como porque se trata de uno de los serenazgos con mayor número de miembros. El otro elemento que explicaría esta percepción es el importante incremento de la inversión municipal en los serenazgos experimentada entre el 2005 y el 2008 (78%), ya comentado. En cualquier caso, la percepción ciudadana el año 2009 coincide con el número efectivo de serenazgos en la ciudad.

La encuesta también indica que la sensación de contar con un serenazgo es casi unánime en los sectores A, B y C, mientras que en el sector D casi un 14% de los ciudadanos dicen que no cuentan con un serenazgo, y en el sector E esa cifra asciende al 36%. Es probable que esa percepción esté, en parte, asociada al cierre del serenazgo de Villa El Salvador y, en parte, a la ausencia de esta institución en los barrios más pobres de la ciudad. Como para brindar este servicio los municipios cobran un arbitrio, si los vecinos no pagan, los municipios, aunque tengan un serenazgo, no lo ofrecen en aquellas zonas en las que los pobladores no contribuyen a sostenerlo.

En el cuadro 9 se recoge la percepción ciudadana sobre el desempeño de los serenazgos.

[Cuadro 9]

¿Cómo califica la labor del serenazgo en su distrito para frenar la delincuencia?

Lima Metropolitana / 2004-2009 (%)

Respuestas	Dic. 2004	Nov. 2005	Dic. 2006	Nov. 2007	Nov. 2008	Nov. 2009	Nivel socioeconómico				
							A	B	C	D	E
Muy buena / buena	20,6	14,8	18,7	22,4	17,7	21,9	54,4	38,8	16,7	12,8	19,7
Regular	42,8	49,5	48,8	40,2	52,3	53,2	35,4	45,9	50,9	62,8	52,5
Mala / muy mala	34,7	34	30,8	34,6	29,1	23,6	10,1	14,3	32,4	23,4	21,3
No sabe / no contesta	2,0	1,7	1,7	2,8	0,9	1,3	0,0	1,0	0,0	1,1	6,6
Entrevistados con serenazgo	548	479	469	431	431	440	79	98	108	94	61

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

La calificación de muy buena / buena pasó de 20,6% el 2004 a 21,9% el 2009, habiéndose mantenido estable durante el período, con más fluctuaciones hacia abajo que hacia arriba. Mientras que esta calificación solo aumentó en un poco más de un punto, la calificación de mala / muy mala se redujo en 11 puntos, de 34,7% a 23,6%, 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 califican el desempeño del serenazgo como regular, el que pasó de 42,8% en el 2004 a 53,2% 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%. 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.

Veamos, ahora, los resultados de encuestas realizadas en el período 2003 a 2005 por Imasen para el Instituto de Defensa Legal y en el período 2007 a 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 comparar el desempeño del serenazgo en relación con la Policía, las preguntas formuladas no son exactamente las mismas. En efecto, la primera 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 del serenazgo y la Policía entre el 2003 y el 2009.

[Cuadro 10]

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

Lima Metropolitana / 2003-2005 (%)

Respuestas	Nov. 2003	Ago. 2004	Abr. 2005
Policía Nacional	36,9	45,2	56,8
Serenazgo	29,0	19,1	17,5
Ambos	-	13,8	0,2
Ninguno	7,6	20	13,4
No responde	26,5	1,9	12,2

Fuente: Basombrío (2005b: 155)

[Cuadro 11]

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

Lima Metropolitana / 2007-2009 (%)

Respuestas	Nov. 2007	Nov. 2008	Nov. 2009
Serenazgo	40,4	46,5	44,1
Policía	43,0	32,9	38,3
Ambos	0,0	1,3	0,4
Ninguno	7,9	11,8	11,2
No sabe / no contesta	8,7	7,1	6,0
Entrevistados con serenazgo	431	431	440

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

El cuadro 10 da cuenta de un importante incremento de la confianza en la Policía, que pasó de 37% a fines del 2003 a 57% un año y medio después. Durante el mismo período, el serenazgo perdió posiciones, pasando del 29% de confianza a solo 17,5%. La fotografía de esos 18 meses mostraba a una Policía que incrementaba rápidamente los niveles de confianza ciudadana y a un serenazgo que los perdía con igual rapidez. Al respecto, Basombrío (2005b: 172) comentaba:

La población confía mucho más en la policía que en el serenazgo, tendencia que se mantiene e incluso crece desde por lo menos noviembre de 2003. Los que confían más en el serenazgo que en la policía han disminuido en todos los sectores socioeconómicos de la población, pero este declive ha sido más pronunciado en los sectores medios y altos y en el Cono Norte. La gran mayoría de la población de todos los sectores sociales considera que un policía inspira más respeto que un sereno.

Varios años después, la fotografía ha variado significativamente. A fines del 2007, la Policía seguía inspirando más confianza que el serenazgo, aunque con una diferencia de solo tres puntos. Dos años después, el serenazgo había ganado cuatro puntos de confianza, mientras que la Policía había perdido cinco, invirtiéndose la ubicación de cada cual, con una diferencia de seis puntos a favor del serenazgo. Habrá que ver si estas tendencias se estabilizan en el tiempo, pero no cabe duda de que, en un período relativamente corto, el serenazgo ha pasado a ser una institución un poco más apreciada por los vecinos que la Policía.

La Universidad de Lima también desagrega las opiniones por sectores económicos. Estos resultados arrojan una percepción mucho mayor de eficiencia del serenazgo que de la Policía en los sectores A y B, un empate en los sectores C y D, y una percepción favorable a la Policía en el E. No cabe duda de que esto está asociado a la mayor consolidación de los serenazgos en los estratos socioeconómicos más altos.

Dos son las principales razones que los encuestados por la Universidad de Lima esgrimen a favor de la mayor eficiencia de los serenazgos frente a la Policía. La

primera es que están mejor organizados (37%) y la segunda, que cuentan con el apoyo del alcalde (27%). Otras razones son que los serenazgos son menos corruptos y están mejor implementados (10%), y que son menos burocráticos (8%). Menos importantes son factores como que llegan más rápido que la Policía (4%) o tienen mayor presupuesto (2%).

Es interesante notar que la ciudadanía asigna menos importancia a los recursos de los serenazgos que a su capacidad de organización. No le falta razón, porque la Policía, a pesar de todo, sigue contando con muchísimos más recursos. Está claro que su déficit más importante es de gestión. También es importante advertir la importancia que la ciudadanía le otorga a la autoridad del alcalde como jefe del serenazgo. Esta percepción debe de estar relacionada con el hecho de que el servicio depende del alcalde, y él, de los vecinos, lo que lo compromete y obliga a actuar con mayor responsabilidad. Esta dependencia, a su vez, genera en el ciudadano una mayor confianza que la que existe frente a la Policía, por ser vista como una institución que responde a órdenes de fuera, de las que no necesariamente participan los vecinos.

Una encuesta sobre cultura ciudadana realizada por la Pontificia Universidad Católica del Perú para Ciudad Nuestra en enero del 2009 arroja resultados que son menos alentadores para los serenazgos.

[Cuadro 12]

Usando esta escala, donde 1 significa «Trata mal a las personas» y 5 «Trata bien a las personas», ¿en qué punto ubicaría usted a...?

Lima Metropolitana / 2009 (%)

Opciones	1 a 2 puntos	3 puntos	4 a 5 puntos	No sabe / no responde
Un policía	27	46	25	3
Un sereno	34	33	25	8
Un juez	35	30	19	16

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 11)

[Cuadro 13]

Usando esta escala, donde 1 significa «No protege a la gente» y 5 «Protege a la gente», ¿en qué punto ubicaría usted a...?

Lima Metropolitana / 2009 (%)

Opciones	1 a 2 puntos	3 puntos	4 a 5 puntos	No sabe / no responde
Un policía	31	38	29	2,02
Un sereno	40	31	24	6
Un juez	39	30	17	13

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 11)

[Cuadro 14]

Usando esta escala, donde 1 significa «Está mal capacitado» y 5 «Está bien capacitado», ¿en qué punto ubicaría usted a...?

Lima Metropolitana / 2009 (%)

Opciones	1 a 2 puntos	3 puntos	4 a 5 puntos	No sabe / no responde
Un policía	33	39	27	2
Un sereno	48	28	17	7
Un juez	27	28	33	12

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 12)

[Cuadro 15]

Usando esta escala, donde 1 significa «Muy deshonesto» y 5 «Muy honesto», ¿en qué punto ubicaría usted a...?

Lima Metropolitana / 2009 (%)

Opciones	1 a 2 puntos	3 puntos	4 a 5 puntos	No sabe / no responde
Un policía	50	37	13	1,3
Un sereno	43	33	18	7
Un juez	49	26	14	11

Fuente: Ciudad Nuestra e Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009: 12)

El policía aparece con una mejor evaluación que el sereno en lo que se refiere al trato hacia las personas y la capacidad de protegerlas, aunque el sereno es mejor evaluado que el juez. No obstante, el sereno es percibido como más honesto que el policía y el juez. Quizá la explicación se encuentre en la respuesta a la penúltima pregunta, según la cual los ciudadanos perciben que el policía está mucho mejor capacitado que el sereno. Esta percepción es corroborada por los resultados presentados en el capítulo 2, que muestran la deficiente formación que reciben los serenitos. Es probable que también se explique por sus limitadas atribuciones, que en muchos casos les impiden resolver los problemas por los que son convocados por la ciudadanía.

A pesar de sus preferencias, los vecinos mayoritariamente favorecen la suma de esfuerzos de la Policía y los serenitos.

[Cuadro 16]

¿Deberían unirse la Policía y el serenito?

Lima Metropolitana / 2009 (%)

Respuestas	Nov. 2009	Nivel socioeconómico				
		A	B	C	D	E
Sí	74,1	68,4	63,3	76,9	76,6	78,7
No	23,5	29,1	35,7	23,1	19,1	14,8
No sabe / no contesta	1,4	2,5	1,0	0,0	4,3	6,5
Entrevistados que cuentan con el servicio de serenito	440	79	98	108	94	61

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2009: 19)

Tres de cuatro encuestados están a favor de la unión de esfuerzos y solo uno de cuatro, en contra. Los ciudadanos parecen percibir dotes y atributos diferenciados en ambas instituciones, que resultan de utilidad para enfrentar los problemas de seguridad. Ambas, además, comparten los mismos objetivos, razón por la cual su falta de cooperación resulta un absurdo desde la óptica ciudadana.

Los sectores C, D y E son los más enfáticos en favorecer esta cooperación, aunque las dos terceras partes de los sectores A y B también la promueven.

Hace un lustro, la demanda ciudadana de cooperación era similar. Veamos las encuestas de Imasen para el Instituto de Defensa Legal.

[Cuadro 17]

¿Quién debe encargarse de combatir la delincuencia?

Lima Metropolitana / 2004-2005 (%)

Respuestas	Agosto 2004	Abril 2005
Los municipios	12,4	7,3
La PNP	25,3	21,2
Deben cooperar y coordinar	59,5	67,8
No responde	2,8	3,7

Fuente: Basombrío (2005b: 161)

Aunque la pregunta es distinta, la respuesta es similar. Entre el 2004 y el 2005, las dos terceras partes de los encuestados se manifestaban a favor de la cooperación y coordinación entre la Policía y los municipios, frente a alrededor de un 10% que preferían encargarle la seguridad a los municipios y alrededor de la cuarta parte, que preferían dejarla exclusivamente en manos de la Policía. Ya para entonces, los serenazgos habían adquirido carta de ciudadanía y no resultaba razonable excluir a los municipios de su responsabilidad en la seguridad ciudadana.

Sería importante que las próximas encuestas sobre seguridad ciudadana en Lima volvieran a explorar la percepción ciudadana sobre este tema y sobre una posible transformación de los serenazgos en policías locales, un tema que ha estado, con vaivenes, en la agenda de la ciudad.

¿Le ganan las calles a la Policía?

No hay duda de que los serenazgos le vienen ganando las calles a la Policía en Lima. Aunque este no es un estudio comparativo, sí demuestra que los serenazgos están ocupando de manera rápida un espacio que, tradicionalmente, le correspondía a la Policía. Hay diversas evidencias de ello. Veamos.

Primero, es verdad que la presencia de los serenazgos no es uniforme en toda la ciudad, pero también es verdad que esta institución ha dejado de ser patrimonio de los distritos más acomodados. El ejemplo de los serenazgos se está extendiendo rápidamente en todos los distritos. Lo que en un momento pudo parecer una respuesta momentánea y exclusiva de los estratos altos, planteada como una alternativa a las dificultades que el terrorismo representó para la presencia policial, se ha convertido en un fenómeno permanente y crecientemente demandado en todos los sectores sociales y a lo largo y ancho del país, tanto en ciudades grandes como pequeñas. Los serenazgos están aquí para quedarse y son un componente importante de la arquitectura institucional de la seguridad ciudadana. Hay diversos indicadores de esto: su avance normativo, la expansión de la inversión municipal y su incorporación definitiva a la estructura de los gobiernos locales.

Segundo, su creciente legitimidad social, que se traduce principalmente en la mayor demanda ciudadana por sus servicios. Si al principio los serenazgos contribuyeron a los esfuerzos de los alcaldes por recuperar las calles y la autoridad en sus distritos, poco a poco se fueron transformando en un auténtico servicio ciudadano, que atiende las 24 horas del día, usualmente por teléfono. Hoy día son requeridos para una gama muy amplia de intervenciones, desde las

referidas a problemas de convivencia —como, por ejemplo, los ruidos molestos, el consumo de alcohol y drogas en la vía pública, la prostitución y las riñas— hasta las asociadas con la actividad criminal, tales como la microcomercialización de drogas y todo tipo de delitos patrimoniales, que incluyen desde robos al paso y de autopartes hasta robos de vehículos y en viviendas. Entre estos extremos, existe un conjunto de pedidos de intervención ante hechos que pueden o no ser delitos, que comprenden la presencia de sospechosos, los accidentes de tránsito y la violencia familiar y juvenil. En muchos casos, el serenazgo atiende el pedido directamente, mientras que en otros, cuando es necesaria la presencia policial, se encarga de viabilizarla, cumpliendo así el papel de intermediario entre el ciudadano y la Policía.

Esta legitimidad se ve corroborada por las encuestas de opinión pública, que dan cuenta de una mejora gradual y sostenida de la aprobación que los ciudadanos dan a los servicios de serenazgo, tanto en términos absolutos como en términos comparativos con la Policía Nacional. Hace tan solo unos años, esta obtenía una mejor calificación que los serenazgos, mientras que ahora tal situación se ha revertido.

Tercero, la ocupación de las calles propiamente dichas. Da cuenta de ello el rápido crecimiento del número de serenos, de sus medios de transporte y de la inversión municipal, temas que han sido presentados en los capítulos precedentes. En los distritos donde los serenazgos están más consolidados, su presencia en los espacios públicos es mucho mayor que la de la Policía. A los policías se los ve más en labores de vigilancia de punto fijo en bancos, centros comerciales y establecimientos públicos y privados de todo tipo. Por lo general, estas labores forman parte del servicio que los efectivos brindan a terceros en sus días de descanso, y no del servicio público policial. Quienes realizan estas labores de vigilancia no suelen contar con una radio ni actúan como parte de un plan de despliegue institucional, y tampoco son supervisados en el desempeño de sus funciones; simplemente, cumplen la labor de un vigilante privado cualquiera, aunque para ello hagan uso de su uniforme. Distinto es el caso de los serenos, quienes —desplegándose a pie, en bicicleta o en motocicleta— cumplen un plan de patrullaje supervisado por sus superiores, con quienes se encuentran en permanente comunicación.

En lo que se refiere al patrullaje vehicular, ocurre algo parecido. Las unidades de serenazgo son mucho más visibles que las de la Policía, se las ve permanentemente desplazándose y se encuentran en contacto permanente con su centro de operaciones. Las unidades policiales son menos visibles —especialmente por las noches—, y cuando se las ve, por lo general se encuentran estacionadas, con el pretexto de que no cuentan con combustible.

En resumen, la presencia de los serenazgos es cada vez más visible y su ocupación de las calles, más organizada, por cuanto cuentan con centros de comunicación, observatorios del delito y tecnología de punta, recursos de los que carece la Policía. Más importante aún, esas ventajas les facilitan a los serenos una relación muy fluida con los vecinos.

Este protagonismo es una expresión del fortalecimiento de los gobiernos locales dentro de la estructura del Estado, el que, además, se ha traducido en una suerte de revolución silenciosa y espontánea que viene socavando las bases del viejo Estado centralista. Es verdad que, muy temprano, la Constitución de 1993 reconoció que los gobiernos municipales jugaban un papel en la seguridad ciudadana, pero lo hizo después de que hubieran surgido los primeros serenazgos. Lo hizo, además, sin financiar su desarrollo, definir sus alcances ni establecer sus interacciones con la Policía Nacional. Por ello, la expansión del servicio es financiada por los propios vecinos, lo que explica su desigual distribución territorial. No cabe duda, sin embargo, de que los serenazgos han representado una respuesta novedosa y eficaz a la inadecuación del viejo Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la seguridad.

El secreto de su éxito no reside tanto en los recursos invertidos —que son muy significativos— ni en el uso de tecnologías de las comunicaciones y de la información —que son de las más avanzadas—, sino principalmente en su concepción del servicio público. Esta tiene tres componentes.

Primero, la idea de que la seguridad es un servicio que debe responder a los requerimientos de la ciudadanía. Son los vecinos y sus necesidades los que

definen la organización, estructura y características de los serenazgos. Esta lógica se ve fortalecida por el hecho de que los vecinos son su principal fuente tanto de información como de financiamiento. Además, son los ciudadanos quienes, con su voto, deciden cada cuatro años quién es el alcalde o la alcaldesa, máximo responsable del servicio de serenazgo.

Segundo, de lo anterior se colige que el uso de los recursos de los serenazgos debe ser adecuadamente supervisado y controlado, y que su manejo tiene que ser lo más transparente posible, por cuanto estos no pertenecen ni al alcalde ni al municipio, sino a los vecinos, quienes los sostienen con sus arbitrios trimestrales. Por esta razón, una pieza fundamental del servicio es el centro de informaciones y comunicaciones, desde donde se dirige y supervisa el despliegue en tiempo real y, simultáneamente, se reciben las quejas del público.

Tercero, la descentralización en la prestación del servicio, pues es desde el ámbito local que se atiende mejor el requerimiento ciudadano y se enfrentan más adecuadamente las modalidades criminales, que varían de acuerdo con cada entorno. Esto permite facilitar el acceso del ciudadano al servicio, a través de todos los medios posibles, y maximizar la rapidez de la respuesta.

La concepción tradicional del servicio, que se encarna en la Policía Nacional y ante la que irrumpen los serenazgos, es antagónica con la descrita, porque el servicio policial tiene como principal objetivo responder a las necesidades de orden y control del gobierno central, responsable de la seguridad pública. Si se pusiera en la balanza el cumplimiento de este objetivo, por un lado, y el servicio ciudadano, por el otro, siempre terminaría ganando el primero como razón de ser institucional. Ello se traducirá en la organización, estructura y características de la Policía. La lógica del orden y el control, asociada al gobierno central, es de naturaleza nacional y, por tanto, reñida con la lógica local que inspira a los serenazgos. De ahí las dificultades de la Policía para propender a la descentralización funcional y las resistencias a someter a sus mandos locales a la dirección de las autoridades municipales.

En lo referido a la calidad del servicio policial, la falta de transparencia y de mecanismos de control ciudadano son tanto la consecuencia de la lógica descrita

—cómo permitir que quien debe ser controlado tenga facultades de control— como del atraso tecnológico, la desidia institucional y la corrupción imperante. Frente a los centros de informaciones y comunicaciones distritales de los serenazgos, contamos con comisarías que ni siquiera contestan el teléfono.

La mejor demostración de que el avance de los serenazgos y el retroceso de la Policía no se explican principalmente por razones económicas, sino organizativas y conceptuales, es que la inversión municipal en los primeros representa el 22,7% del total del presupuesto de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional, encargada de la seguridad ciudadana en la capital. En lo que se refiere a los efectivos, ocurre algo parecido. Los serenos en Lima representan un poco más de la tercera parte (35,4%) del total de efectivos de la VII Dirección Territorial.

Aunque el fortalecimiento de los serenazgos ha contribuido a mejorar las condiciones de seguridad en Lima, ellos solos, con las atribuciones actuales, no se pueden hacer cargo de la seguridad. Hay quienes, por ello, plantean ampliar sus atribuciones para convertirlos en policías locales, con capacidad de aplicar la ley e investigar faltas y algunos delitos. Otros, más bien, propugnan su absorción por la Policía Nacional, en la medida en que constituirían una anomalía que duplicaría funciones que deberían ser responsabilidad exclusiva de una institución. En el medio se ubican quienes promueven la integración de esfuerzos entre ambas instituciones. Analicemos cada una de estas alternativas.

Existen argumentos válidos para otorgar atribuciones policiales a los serenazgos. Estos han venido haciendo un buen trabajo, que para hacerse más efectivo requeriría otorgar a sus miembros autorización para portar y usar armas de fuego, detener y, en general, aplicar la ley. Para quienes sostienen esta posición, la falta de efectividad de los serenazgos se explica, única y exclusivamente, por la insuficiencia de sus atribuciones. Olvidan, así, las carencias reales que estos enfrentan en términos de la selección y formación de su personal.

En este esquema, las policías locales complementarían las funciones de la Policía Nacional, como ocurre en España y en Brasil, donde las guardias

municipales, que existen en algunas localidades, complementan a las policías estatales. Para que esto funcione, deberían delimitarse claramente las funciones de cada una y establecerse adecuados mecanismos de integración operativa.

La principal opción es que las policías locales se constituyan sobre la base de los actuales serenazgos, lo que significaría que su cobertura territorial se limitaría a aquellos distritos que cuentan con este servicio. La responsabilidad de su financiamiento recaería exclusivamente en los municipios.

Esta propuesta ha enfrentado varios cuestionamientos, los más importantes de los cuales son los siguientes. Primero, socavaría las bases del Estado unitario, al otorgar poder de fuego a autoridades locales que podrían, eventualmente, terminar enfrentadas al gobierno central, responsable del orden y la seguridad pública. Segundo, consolidaría un esquema de seguridad inequitativo. Una preocupación adicional es que se optara por enfrentar este problema destacando efectivos policiales a los nuevos cuerpos locales, ahí donde estos son reducidos o inexistentes, con lo cual se debilitaría aún más la institución policial. Tercero, atentaría contra la eficiencia en la lucha contra la criminalidad, al fragmentar a las instituciones responsables de la seguridad (Basombrío 2004 y Rospigliosi 2004).

En cualquier escenario, este modelo obligaría a la Policía Nacional a redefinir sus funciones y concentrarlas en el mantenimiento del orden público y la investigación criminal.

En el otro extremo se ubican quienes quisieran ver a los serenazgos absorbidos por la Policía Nacional. Esta parece una alternativa poco realista. Ni alcaldes ni vecinos confían en el uso que la Policía haría de los recursos de los serenazgos. Fue esa desconfianza la que impidió que los municipios invirtieran en el fortalecimiento de la Policía, en lugar de crear sus propios cuerpos de patrullaje municipal. Veinte años después, no existe evidencia de que esta actitud haya cambiado. Es más, los pocos casos en que los alcaldes pusieron en manos de la Policía los recursos de sus serenazgos fracasaron rápidamente por su mala gestión. Como los serenazgos se mantienen con los aportes de los vecinos, es posible imaginar que una decisión unilateral de decretar su absorción por la Policía se traduciría en un rápido congelamiento de los arbitrios.

En el corto plazo, ni la transformación de los serenazgos en policías locales ni su absorción por la Policía Nacional están en la agenda pública. Lo que está en agenda es la integración de esfuerzos, a través de una mejor cooperación de la Policía con los municipios, como lo manda la Constitución vigente. Como lo señalamos en *La Policía que Lima necesita* (Costa, Briceño y Romero 2008), esta integración debe darse en el marco de los comités de seguridad ciudadana, cuya autoridad máxima es la municipal. Se requiere, no obstante, explicitar las atribuciones de los alcaldes sobre la Policía, a través de una ley de desarrollo constitucional.

Tales atribuciones municipales no son incompatibles con el carácter nacional y único de la institución policial. Significan, sí, subordinar la función policial al poder civil en todos los ámbitos de gobierno. Esto no convierte al alcalde en un jefe operativo de la Policía, sino en el responsable político de la seguridad ciudadana. La autoridad policial, por su parte, asesora técnicamente y ejecuta las decisiones que se adopten en el marco de los planes de seguridad ciudadana. El fortalecimiento del papel de los alcaldes contribuirá a una mejor cooperación de la Policía con los serenazgos, siempre y cuando se respete la prerrogativa de la autoridad policial local de conducir operativamente el despliegue conjunto de ambas instituciones.

Además de establecer mecanismos claros de cooperación con la Policía, los otros dos grandes desafíos de los serenazgos son asegurar su progresiva profesionalización —atendiendo especialmente la selección y formación de los serenos— y encontrar mecanismos para reducir las inequidades entre ellos.

Bibliografía

BASOMBRÍO, Carlos

- 2005a *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- 2005b *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.
- 2004 «¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse». En Basombrío, Costa y otros 2004, pp. 34-37.

BASOMBRÍO, Carlos; Gino COSTA y otros

- 2004 *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

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

- 2009 *Esta ciudad nuestra, Lima. Encuesta de cultura ciudadana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, REGLAMENTO Y ACUSACIONES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2002 *Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución*. Lima: Congreso de la República.

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.

2004 «Siete medidas urgentes para enfrentar la inseguridad». En Basombrío, Costa y otros 2004, pp. 17-23.

COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO

2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

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.

COSTA, Gino; Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO

2008 *La Policía que Lima necesita*. 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.

2005 *Diagnóstico del serenazgo de municipalidades de Lima y Callao*. Mimeo. Lima: Defensoría del Pueblo.

GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

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

INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2009 Temas de seguridad. Estado de la opinión pública, año III. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2008 *Registro nacional de municipalidades*. Lima: INEI.

2007 *Registro nacional de municipalidades*. Lima: INEI.

2006 *Registro nacional de municipalidades*. Lima: INEI.

2005 *Registro nacional de municipalidades*. Lima: INEI.

MUNICIPALIDAD DE SAN BORJA

2009 *Compendio estadístico municipal 2008*. Lima: Municipalidad de San Borja.

MUÑOZ, Alejandra

2008 *La seguridad ciudadana y su presupuesto*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en <www.seguridadidl.org.pe>.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2004 «¿Serenazgo solución?». En Basombrío, Costa y otros 2004, pp. 38-40.

YÉPEZ, Enrique

2007 *Plan local de seguridad ciudadana «Distritos seguros»*. Lima: Centro de Promoción Social para la Seguridad Ciudadana y Cedro.

2004 *Seguridad ciudadana. Catorce lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Anexos

[Anexo 1]

Número de serenos por distrito

Lima Metropolitana / 2005-2009

	Distrito	2005	2007	2009
1	Ancón	15	40	30
2	Ate	258	360	380
3	Barranco	60	80	116
4	Breña	50	150	68
5	Carabaylo	40	60	54
6	Cercado	875	647	800
7	Chaclacayo	20	20	24
8	Chorrillos	85	120	86
9	Cieneguilla	0	0	0
10	Comas	0	0	0
11	El Agustino	42	227	297
12	Independencia	50	67	72
13	Jesús María	128	300	260
14	La Molina	240	223	225
15	La Victoria	234	140	265
16	Lince	130	97	150
17	Los Olivos	40	37	180
18	Lurigancho	100	115	165

	Distrito	2005	2007	2009
19	Lurín	33	120	200
20	Magdalena	80	73	159
21	Miraflores	310	450	522
22	Pachacámac	44	70	70
23	Pucusana	4	0	0
24	Pueblo Libre	107	150	177
25	Puente Piedra	86	143	141
26	Punta Hermosa	7	22	29
27	Punta Negra	20	10	6
28	Rímac	50	60	52
29	San Bartolo	12	0	0
30	San Borja	304	270	358
31	San Isidro	448	514	441
32	San Juan de Lurigancho	0	389	436
33	San Juan de Miraflores	45	92	88
34	San Luis	53	64	64
35	San Martín de Porres	130	120	163
36	San Miguel	141	276	218
37	Santa Anita	468	150	59
38	Santa María del Mar	20	18	21
39	Santa Rosa	0	0	4
40	Surco	360	339	942
41	Surquillo	90	140	120
42	Villa El Salvador	40	50	0
43	Villa María del Triunfo	47	40	43
Total		5.266	6.243	7.485

Fuentes: Ciudad Nuestra, Municipalidad de San Borja (2009) e Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Elaboración: Ciudad Nuestra

[Anexo 2]

Habitantes por policía, por distrito

Lima Metropolitana / 2009

	Distrito	Policías	Habitantes	Habitantes por policía
1	Cercado	1.014	299.493	295
2	San Juan de Lurigancho	692	898.443	1.298
3	Los Olivos	538	318.140	591
4	La Victoria	462	110.180	238
5	San Martín de Porres	379	579.561	1.529
6	San Juan de Miraflores	360	362.643	1.007
7	Chorrillos	333	286.977	862
8	Ate	327	478.278	1.463
9	Miraflores	279	85.065	305
10	San Isidro	275	58.056	211
11	San Borja	269	105.076	391
12	Independencia	265	207.647	784
13	Rímac	260	176.169	678
14	Villa María del Triunfo	257	378.470	1.473
15	La Molina	194	132.498	683
16	Pueblo Libre	173	74.164	429
17	Breña	173	81.909	473
18	San Luis	151	54.634	362
19	Surquillo	138	89.283	647
20	Lurigancho	115	169.359	1.473

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial de Policía

Elaboración: Ciudad Nuestra

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de

FRANCISCO BORJAS MANCO

Calle Jaén 263, Barranco • Teléfono: 247-0287

Marzo del 2010

Publicaciones de Ciudad Nuestra

- *¿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: 978-612-45390-3-9

