Woodrow Wilson International Center for Scholars

Prepared for the conference

"Municipal Strategies of Crime Prevention"

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Washington, D.C.

December 10, 2009

EL GOBIERNO LOCAL DE LA SEGURIDAD EN LIMA[1]

Carlos Romero[2]
Lima

LA CIUDAD DE LIMA

Con casi ocho millones de habitantes, Lima es la única metrópoli del Perú y una de las cinco ciudades más grandes de América Latina. Además de concentrar casi a la tercera parte de la población nacional, es el centro administrativo de la nación y alberga las más importantes actividades financieras, comerciales y productivas del país. Durante los últimos 50 años su desarrollo ha sido vertiginoso: ha crecido casi cinco veces debido al masivo proceso de migración interna.

La fragmentación es una de las características más saltantes de la organización política de la ciudad. En efecto, Lima cuenta con 42 gobiernos distritales que gozan de un elevado grado de autonomía. Cada uno de ellos cuenta con un alcalde y con un consejo de regidores, ambos democráticamente elegidos. El primero representa el poder ejecutivo y el segundo, el legislativo. Este último es presidido por el alcalde, quien además tiene en él una mayoría automática. Los gobiernos distritales tienen a su cargo la limpieza pública, el mantenimiento de las pistas, veredas, parques y jardines, así como la seguridad ciudadana, la regulación del comercio ambulatorio y el desarrollo urbano local, entre otros aspectos.

Estas competencias se yuxtaponen con las del gobierno metropolitano, que además de tener a su cargo la administración del Cercado[3], ejerce funciones para toda la ciudad en los ámbitos de desarrollo urbano y transporte público, y dirige y coordina los planes integrados en materias tales como el ambiente, la seguridad y la convivencia. También ejerce las funciones de un incipiente

[1] Este artículo se basa en *Respuestas a la inseguridad en Lima*, escrito por Gino Costa y el autor, que sintetiza dos estudios que ambos realizaron para Ciudad Nuestra el año 2008. El primero, *La policía que Lima necesita*, escrito con Juan Briceño; y, el segundo, *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana,* escrito con Enrique Yépez. Además, este artículo se actualiza con tres estudios que vienen realizando y que se publicarán el 2010. Uno, *Los serenazgos municipales en Lima Metropolitana.* Dos, *Los homicidios en Lima Metropolitana, 2000 – 2008. Un estudio preliminar*, escrito con Alfonso Gushiken y Catherine Privat. Tres, *Buenas prácticas en seguridad y convivencia ciudadana*, escrito con Rocío Moscoso.

[2] Abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la Maestría en Derecho con Mención en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Secretario Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Defensor Adjunto de la Defensoría del Policía. También ha sido investigador de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del Presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Especialista en trata de personas. Actualmente, es investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana — cromero@ciudadnuestra.org

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

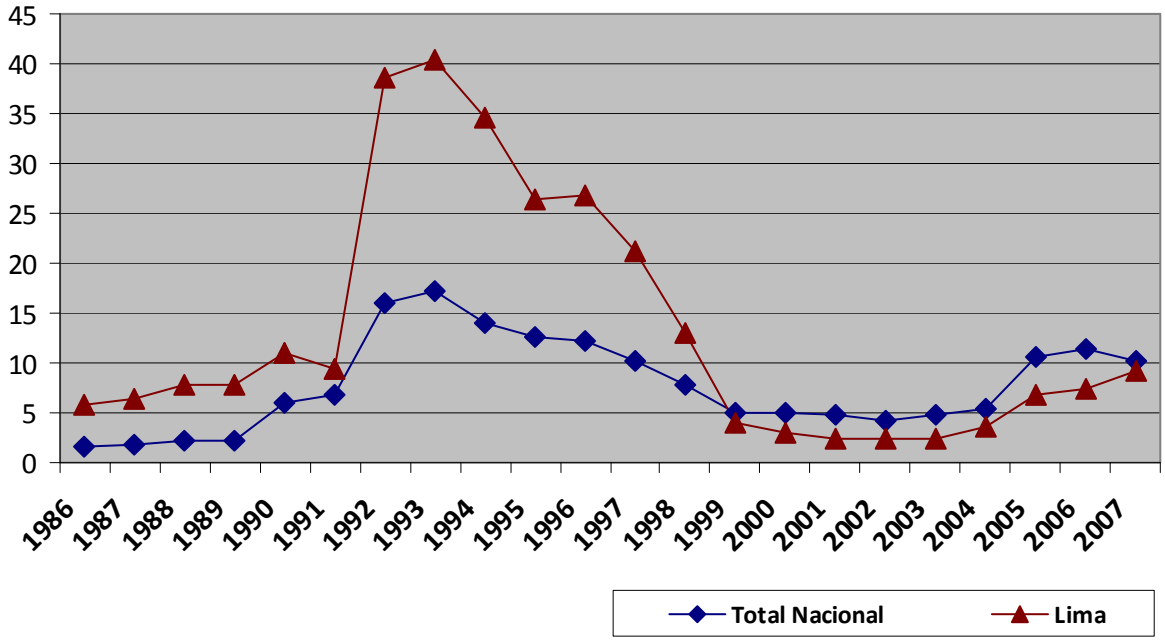
gobierno regional, que gradualmente deberá ir asumiendo los servicios de educación y salud, entre otros actualmente administrados por el gobierno central.

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

Características de la inseguridad en Lima

Primero, en términos comparativos con otras grandes ciudades latinoamericanas, la tasa de homicidios es relativamente baja, aunque su tendencia es creciente. La tasa en Lima osciló entre 5 y 10 durante la década de los ochenta, para subir abruptamente hasta alcanzar 40 el año 1993, en que empieza a caer hasta llegar a un promedio de 3 entre el año 2000 y el 2004. A partir de ese año, ha visto un incremento importante hasta llegar a casi 10 el 2007, al igual que la tasa nacional, lo que da cuenta de un preocupante incremento de tres veces en solo tres años.

Gráfico 1
Homicidios en el Perú por 100,000 habitantes
1986 – 2007



Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC: 2008.
Las tasas correspondientes al año 2007 son propias, calculadas en base a las estadísticas del Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú.

A diferencia de lo que podría pensarse, la delincuencia, común u organizada, no es la principal perpetradora de los homicidios en Lima, aunque su responsabilidad no es desdeñable. La principal fuente de violencia homicida es la suma de las violencias interpersonal e intrafamiliar (Gushiken, Costa, Romero y Privat: en prensa). La primera es la que tiene lugar en el contexto de peleas y riñas; la segunda, la que ocurre en un hogar o entre sus miembros. No obstante, se observa un incremento del porcentaje de víctimas extranjeras durante los últimos años. Al respecto, una

posibilidad, sujeta a comprobación, es que este aumento esté relacionado con disputas entre bandas de narcotraficantes y ajustes de cuentas entre ellas. Como es de conocimiento público, durante los últimos cinco años, se ha incrementado la presencia de carteles mexicanos en el Perú, quienes junto con los colombianos controlan las principales operaciones de exportación de cocaína en el Perú (International Crisis Group: 2008)[4].

Segundo, la tasa de victimización directa es alta, porque tres de cada 10 limeños declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año. Los más afectados son las mujeres, las personas de la tercera edad y los más pobres.

Cuadro 1
Victimización en Lima
2007 – 2009

¿Podría decirme si ha sido usted víctima de algún delito en el último año?

Respuestas	Agosto 2007	Julio 2008	Agosto 2009
Sí	29	30	27
No	71	71	73
Total %	100	100	100
Base de entrevistas ponderada	476	552	506

Fuente: Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP: 2009.

Tercero, del total de denuncias que se presentan ante la policía en todo el país, la mitad se registran en Lima. De cada cuatro delitos denunciados en la capital, tres son de carácter patrimonial y en la mitad de ellos no se empleó violencia ni amenaza contra la persona. De acuerdo con la encuesta sobre seguridad ciudadana de la Universidad Católica, la mitad de los encuestados declararon haber sido víctimas de un robo al paso —de bolso, cartera o celular—, el 20% de un robo en vivienda o local, el 9% de atraco —con violencia o amenaza— y 3% de robo de autopartes.

Cuadro 2
Delitos patrimoniales en Lima
2005 – 2007

Año	Total de delitos	Delitos patrimoniales	%
2005	75,406	58,393	77
2007	67,832	49,772	73

Fuente: Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú

Cuadro 3
Principales delitos en Lima
2007 – 2009

¿De qué tipo de delito fue víctima?

[4] Según Perú.com, entre julio de 2006 – en que fue asesinado por un sicario el magistrado Hernán Saturno Vergara quien procesaba a varios miembros del cartel de Tijuana – y abril de 2009, se habrían producido, por lo menos, dieciséis homicidios cometidos por sicarios, de los cuales cinco ocurrieron los cuatro primeros meses de 2009. Entre el 2007 y el 2008, de acuerdo a Noticieros Televisa, por lo menos siete ciudadanos mexicanos fueron asesinados por sicarios en el país.

Respuestas	Agosto 2007	Julio 2008	Agosto 2009
Robo al paso (de bolso, cartera. celular)	40.9	49.9	50
Robo en vivienda o local	18.6	18.6	20
Atraco (con violencia o amenaza)	22.7	13.3	9
Robo de objetos en su vehículo	4.4	4.8	3
Fraude o estafa	5.4	4.1	7
Actos de vandalismo	0.5	2	1
Amenazas o intimidaciones	1.5	2.3	2
Robo de vehículo	3.2	1.2	2
Agresión personal (no sexual)	1.5	1.1	2
Abusos o coacciones por la autoridad	1.3	1.3	1
Otro	0	0.6	2
No precisa	0	0.8	1
Total %	100	100	100
Base de entrevistas ponderada	476	552	506

Fuente: PUCP: 2009.

Cuarto, el uso de armas de fuego no está aún muy extendido y, por tanto, el grado de violencia no es tan elevado. A diferencia de otras ciudades de la región, donde el uso de armas de fuego es responsable del 80% o más de los homicidios, en Lima esta cifra se ubica alrededor del 50% (Gushiken, Costa, Romero y Privat: en prensa). En otros hechos violentos —robos, amenazas y lesiones— el promedio de los últimos años no superó el 12%. No obstante, últimamente se han venido presentando muchos hechos de violencia —incluyendo homicidios— con armas de fuego, al parecer asociados a ajustes de cuentas entre narcotraficantes y a un mayor acceso a ellas por parte de los jóvenes.

Cuadro 4
Uso de armas de fuego en delitos contra el patrimonio en Lima
2007 – 2009

¿Qué tipo de arma utilizaron los asaltantes?

	Nov. 2007	Nov. 2008	Nov. 2009	Grupo de edad				Nivel socioeconómico				
				18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
No usaron	46.4	42.9	46.4	28.2	54.9	40	61.1	38.9	40	40.5	52.9	50
Arma blanca	38	32	33.1	48.5	21	44.9	23.4	27.8	20	40.5	26.5	42.9
Arma de fuego	10.5	14.7	10.9	9.7	17.3	6.7	5.3	27.8	20	16.2	2.9	7.1
Otras armas			3.6	3.9	3.1	8.5	0	0	5	2.7	5.9	0
No sabe	2.7	4.4	4.5	5.9	3.7	0	7.6	5.6	10	0	8.8	0
No contesta	2.3	6	1.6	3.9	0	0	2.6	0	5	0	2.9	0
Base de entrevistas ponderada	130	139	137	36	47	24	30	18	20	37	34	28

Fuente: Universidad de Lima: 2009.

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

Cuadro 5
Problemas de convivencia en Lima
2007 – 2008

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

Respuestas	Mucha / Regular frecuencia	
	Agosto 2007	Julio 2008
Alcoholismo en las calles	59	60
Suciedad, falta de salubridad pública	56	49
Venta de drogas a pequeña escala	45	40
Escándalos y riñas callejeras	45	42
Actos de vandalismo	54	43
Problemas por bares, discotecas, etc.	29	21
Prostitución	15	15

Fuente: PUCP: 2008.

Sexto, la inseguridad es percibida como el principal problema de la ciudad, muy por encima del caos, el desorden y la mala calidad del transporte público, así como de las cuestiones ambientales —sobre todo, la contaminación del aire—, que constituyen el segundo y el tercer problema más importante, respectivamente. En el mismo sentido, de acuerdo a las encuestas sobre seguridad ciudadana llevadas a cabo por la Universidad de Lima los últimos dos años, el 95% de encuestados considera que Lima es una ciudad poco o nada segura.

Cuadro 6
La inseguridad ciudadana como problema en Lima
2008

De la siguiente lista de problemas que tiene la ciudad de Lima, ¿cuáles diría que son los problemas que deben ser resueltos o atendidos con mayor urgencia? – Respuestas múltiples

Respuestas	Total %	Sexo		Grupo de edad			Nivel socioeconómico		
		H	M	18-29	30-44	45–más	A/B	C	D/E
La inseguridad ciudadana/ delincuencia	75	78	72	75	73	76	79	74	72
El caos y la mala calidad del transporte público	46	50	42	45	45	49	55	46	36
La contaminación del medio ambiente y del aire	22	19	24	24	24	16	23	24	17
La limpieza pública/ acumulación de basura	13	10	17	12	13	15	9	15	16
La falta de agua potable y desagües	13	11	15	14	11	13	6	10	25
El mal estado de las pistas y veredas	13	11	14	10	13	16	10	11	17
La falta de oportunidades culturales, recreativas y deportivas	8	9	8	10	8	7	8	10	6
El comercio informal/ ambulatorio	6	7	4	8	5	4	8	5	4
El mal estado de los parques y plazas públicas	3	2	3	2	5	1	1	2	5
No precisa	0	0	0	0	1	1	0	0	1
Ninguno	0	1	0	0	0	1	1	0	0
Base de entrevistas ponderada	508	254	254	197	180	131	143	234	131

Fuente: Ciudad Nuestra: 2008.

Séptimo, el pandillaje es percibido como el principal problema de seguridad, por encima del consumo y la comercialización de drogas, y los robos en la calle. En Lima Metropolitana y el Callao existen alrededor de 400 pandillas, que agrupan a más de 12 mil jóvenes y están asentadas principalmente en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad (Policía Nacional del Perú: 2008). En algunos casos, estas pandillas están interrelacionadas con las actividades de las barras

bravas. Tanto las pandillas como las barras bravas regularmente protagonizan enfrentamientos, algunas veces con armas de fuego, aunque sin llegar a los niveles a los niveles de otras ciudades de la región, como las colombianas, brasileñas o centroamericanas.

Cuadro 7
Percepción de inseguridad en Lima
2008 – 2009

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

	Nov. 2008	Nov. 2009	Grupo de edad				Nivel socioeconómico				
			18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Muy segura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Segura	4.5	3.3	3.7	3.9	5.4	1.2	5.1	5.1	3.6	3.6	0
Poco segura	54.1	58.9	65.7	62.5	60.4	49.8	67.1	54.5	60	57.3	62
Nada segura	40.8	36.8	30.7	33.6	32.6	46.9	27.8	40.4	36.4	37.3	36
No sabe	0.3	0.9	0	0	1.6	2	0	0	0	1.8	2
No contesta	0.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Base de entrevistas ponderada	500	498	102	147	99	150	79	99	110	110	100

Fuente: Universidad de Lima: 2009.

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

Cuadro 8
Causas de la delincuencia en Lima
2007 – 2009

En su opinión, ¿cuáles son las principales causas de la delincuencia en la actualidad?

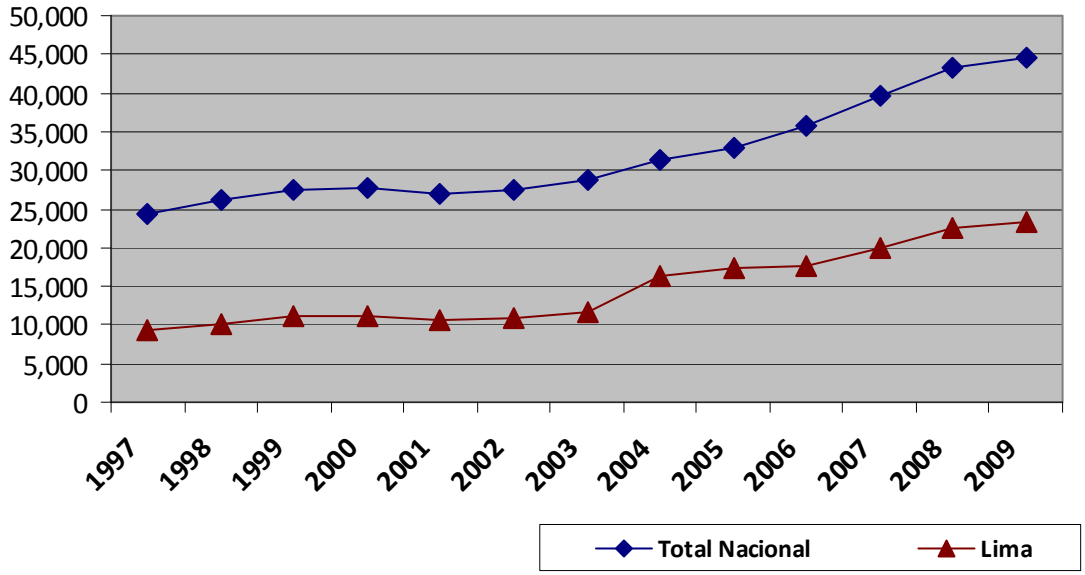
Respuestas	Agosto 2007	Julio 2008	Agosto 2009
El consumo de drogas	56	62	50
El desempleo	51	51	47
La pobreza y las desigualdades sociales	43	40	46
El bajo nivel educativo	36	35	34
Las carencias afectivas en el hogar	24	28	27
El mal funcionamiento de la justicia	13	16	22
La poca eficacia de la policía	14	14	18
La poca dureza de las penas	12	13	15
La escasez de medios de la policía	9	9	9
La falta de colaboración ciudadana	7	6	9
La lejanía de las comisarías	5	5	5
La ineficacia del sistema penitenciario	6	3	4

Base de entrevistas ponderada	476	552	506

Fuente: PUCP: 2009.

Noveno, según información del Instituto Nacional Penitenciario, en los últimos 12 años se ha producido un significativo crecimiento de la población penal de todo el país, que pasó de 24 mil internos en 1997 a 44.650 el 2009. Más de la mitad de la población penal —52%— se encuentra en Lima, donde su crecimiento ha sido especialmente pronunciado a partir de 2002, año en el que había 12.500 internos, y pasó a ser 23.254 el 2009, lo que representa un incremento de 86% en siete años. Considerando que a principios de la década ya existían serios problemas de hacinamiento y que casi no se ha incrementado la capacidad de albergue del sistema penal, se puede afirmar que la situación carcelaria es bastante delicada. En efecto, los penales en Lima tienen una sobre población de más de 12 mil internos, considerando su capacidad para albergar solo a 10.517.

Gráfico 2
Número de internos en el Perú
1997 – 2009



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Basombrío: 2005

Respuestas de los gobiernos locales a la inseguridad

Los serenazgos

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.

Otros elementos concurrieron desde el interior de la institución policial. Primero, el proceso de unificación de las antiguas fuerzas en diciembre de 1988 se realizó sin respetar la especialización. En muchos casos se destacó a las comisarías a personal sin experiencia ni capacitación en labores preventivas. Segundo, el establecimiento de un nuevo régimen laboral —un día de servicio por uno de descanso— y la autorización para que el policía brinde servicios a terceros en sus días de descanso contribuyeron a la privatización del servicio policial[5]. Tercero, la progresiva disminución de los efectivos policiales, debido a la clausura temporal de las escuelas de suboficiales durante seis años en la década de 1990, redujo el pie de fuerza (Costa, Briceño y Romero: 2008).

*

Como resultado de estos hechos, desde mediados de la década de 1980 se incrementaron los servicios de seguridad privada y muchos municipios –inicialmente los más prósperos de Lima, como San Isidro y Miraflores– organizaron sus cuerpos de seguridad –serenazgos– encargados de cumplir labores preventivas, sobre todo de patrullaje, así como de responder a los pedidos de intervención de la comunidad.

Una encuesta realizada por Ciudad Nuestra el 2009 a 36 jefes de serenazgos en Lima Metropolitana arroja resultados interesantes sobre el funcionamiento de estos cuerpos de seguridad municipales. La muestra alcanza al 95% de los serenazgos existentes (Costa y Romero: en prensa).

El patrullaje se realiza a través de unidades vehiculares, motocicletas, bicicletas y a pie. En algunos casos también con brigadas caninas. Los serenazgos cuentan con una central telefónica (97%), correo electrónico (69%) y contacto web (44%) que permiten el fácil acceso del público y la respuesta inmediata al requerimiento ciudadano, en la medida en que todos los serenos están en comunicación radial con ella e intervienen a su solicitud. La rapidez de la respuesta se ve facilitada por el sistema de localización satelital –GPS– con que cuentan todas sus unidades[6]. La valiosa información que manejan estos centros en base a las llamadas del público, a la vigilancia e intervenciones del serenazgo, y a la que proporcionan las cámaras de vídeo-vigilancia están dando lugar al desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito. El 39% de los serenazgos cuenta con estas cámaras.

Los serenos son funcionarios públicos que no están autorizados a portar ni utilizar armas y carecen de las facultades policiales de detener. Por ello, normalmente sus patrullas están integradas por un efectivo policial. El servicio es financiado con el pago de un arbitrio, que es un tributo que se paga como contraprestación por la seguridad que brinda el municipio. Los montos de los arbitrios varían según los distritos y, en cualquier caso, constituyen un tributo adicional que paga el ciudadano a los que recauda el gobierno central, con los que se financia, entre otras funciones, las de la policía. Como todo servicio público municipal, el serenazgo depende del alcalde, quien lo dirige a través de un gerente municipal, por lo general (45%) el de Seguridad

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

[6] Así, por ejemplo, el tiempo de respuesta del serenazgo de San Isidro a un incidente de seguridad no excede de tres minutos (Costa, Romero y Moscoso: en prensa).

Ciudadana, bajo cuya autoridad se encuentra el jefe de serenazgo, todos hombres y normalmente (55%) oficiales de policía en retiro.

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

Gráfico 3
Servicios de los serenazgos en Lima
2009

Fuente: Costa y Romero: en prensa.

El serenazgo normalmente responde solo, sin apoyo de la policía, ante problemas de convivencia o conductas antisociales. Suele ser el primero en llegar a la escena de un accidente de tránsito y en auxiliar a las víctimas. Sin embargo, requiere de la policía para establecer la responsabilidad por un accidente. Con frecuencia el serenazgo interviene para prevenir un hecho delictivo, haciendo ostensible acto de presencia. Es la típica respuesta ante un pedido de intervención frente a un sospechoso. Consumado el hecho delictivo, el serenazgo carece de facultades para actuar. No obstante, el público recurre a él en la confianza de que no solo comunicará el hecho a la policía, sino que asegurará la presencia de ésta y el inicio de las diligencias. Así, los límites a la intervención de los serenos se ven compensados por la capacidad que éstos tienen de recurrir y de movilizar a la policía, la que de otra manera no respondería ante el pedido ciudadano. Esa capacidad se deriva de sus propias atribuciones legales y de la autoridad del alcalde, máxima

autoridad del distrito, de quien dependen. Más importante aún, se deriva del mandato que le otorga el ciudadano para intervenir en su defensa.

El repliegue policial ocasionado por el terrorismo no ha sido revertido a pesar de su derrota entre 1992 y 1995. Por el contrario, los serenazgos, que inicialmente constituyeron un paliativo, se siguieron fortaleciendo y se han extendido al 88% de la ciudad[7] e, incluso, a otras ciudades del Perú. Esta realidad no pudo ser ignorada por la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció que la ley regularía la cooperación de la policía con los municipios en materia de seguridad ciudadana. Aún no se ha aprobado una ley que regule esta cooperación. No obstante, entre los años 2002 y 2003 se produjeron cambios constitucionales y legales que fortalecieron el papel municipal (Costa, Briceño y Romero: 2008).

El primero fue la modificación del capítulo constitucional referido a la descentralización, a través de la Ley 27680, que hizo más explícitas las atribuciones de los municipios en materia de seguridad. El nuevo artículo 197, que reemplazó al 195 inicial, dice que "Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley". Como se ha mencionado, este asunto aún no cuenta con una ley de desarrollo constitucional. Esto es grave porque la Constitución no define los alcances de la seguridad ciudadana y la propia Ley de la Policía Nacional establece ésta como una de sus funciones principales.

También han surgido voces que demandan la subordinación de la policía a los municipios. Esta corriente de opinión fue recogida en el proyecto de ley de reforma de la Constitución formulado el 2002 por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, presidida por el entonces congresista Henry Pease García. En efecto, el artículo 230 propuesto señalaba que "La ley determina los casos en que la Policía Nacional queda subordinada a la conducción de los gobiernos locales, para el cumplimiento de sus funciones". El proyecto nunca fue aprobado, pero llegó a contar con el consenso de todas las fuerzas políticas representadas y, seguramente, servirá de base para cualquier futura reforma constitucional.

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

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

[7] De los 43 distritos de Lima Metropolitana, incluyendo el Cercado, 38 cuentan con el servicio de serenazgo.

Para el caso especifico de la ciudad de Lima, los artículos 157 y 161 de la Ley Orgánica de Municipalidades establecen la necesidad de que se apruebe el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana y se constituya el Serenazgo Metropolitano.

Estos importantes desarrollos normativos son el correlato de la consolidación de los serenazgos en Lima. Este proceso se ha concentrado sobre todo en los distritos más prósperos; no obstante, casi todos los distritos emergentes cuentan con un servicio de serenazgo, aunque limitado. Se estima que hay 7.627 serenos en la capital, un 55% más del personal que existía hace tan solo cinco años, cuando eran 4.215 (Basombrío: 2005). Los distritos con más serenos son Santiago de Surco y el Cercado —que cuentan con 942 y 800 efectivos, respectivamente—, seguidos por Miraflores (522), San Borja (500) y San Isidro (431). En el otro extremo, los distritos emergentes y muy poblados, con excepción de San Juan de Lurigancho (436) y Ate (380), cuentan con menos de la mitad de efectivos, varios ni siquiera llegan a 100 serenos.

Cuadro 9
Número de serenos y tasa de habitantes por sereno en los distritos de Lima
2009

	Distrito	Habitantes	Serenos	Habitantes por sereno
1	Santiago de Surco	289.597	942	307
2	Lima Cercado	299.493	800	374
3	Miraflores	85.065	522	163
4	San Borja	105.076	500*	210
5	San Isidro	58.056	441	132
6	San Juan de Lurigancho	898.443	436	2.061
7	Ate	478.278	380	1.259
8	El Agustino	180.262	297	607
9	Jesús María	29.470	260	113
10	La Victoria	110.180	265	416
11	La Molina	132.498	225	589
12	San Miguel	129.107	218	592
13	Lurín	62.940	200	315
14	Los Olivos	318.140	180	1.767
15	Pueblo Libre	74.164	177	419
16	Lurigancho	169.359	165	1.026
17	San Martín de Porres	579.561	163	3.556
18	Magdalena	50.764	159	319
19	Lince	55.242	150	368
20	Puente Piedra	233.602	141	1.657
21	Surquillo	89.283	120	744
22	Barranco	33.093	116	285
23	San Juan de Miraflores	362.643	88	4.121
24	Chorrillos	286.977	86	3.337
25	Independencia	207.647	72	2.884
26	Pachacamac	68.441	70	978
27	Breña	81.909	68	1.205
28	San Luis	54.634	64	854
29	Santa Anita	184.614	59	3.129
30	Carabayllo	213.386	54	3.951
31	Rímac	176.169	52	3.388
32	Villa María del Triunfo	378.470	43	880
33	Ancón	33.367	30	1.112
34	Punta Hermosa	5.762	29	199
35	Chaclacayo	41.110	24	1.713
36	Santa María del Mar	161	21	8
37	Punta Negra	5.284	6	880

38	Santa Rosa	10.903	4	2.726
Total		6.733.989	7.627	883

Fuente: Costa y Romero, en prensa.
* Estimado

Generalmente los distritos que forman parte de la zona céntrica de la ciudad, la más antigua y consolidada, combinan el mayor número de serenos con el mayor número de policías. También es la zona donde hay una mayor presencia de empresas de seguridad privada y de efectivos policiales que prestan "servicios individualizados" a terceros. Quizá por esta razón, en los distritos emergentes y pobres se ha desarrollado más la organización vecinal para la seguridad (Costa, Briceño y Romero: 2008; y, Basombrío: 2005). Si un distrito de nivel socioeconómico A como San Isidro cuenta con un efectivo de seguridad – término que incluye a serenos y policías – por cada 81 habitantes, en uno de nivel socioeconómico E como Villa María del Triunfo esta proporción llega a uno por 1.262.

Cuadro 10
Efectivos dedicados a la seguridad y tasa de habitantes por efectivo en distritos seleccionados de Lima 2009

Distrito	Km2	Habitantes	Policías	Serenos	Total combinado	Habitantes por efectivos de seguridad
Nivel socioeconómico A						
San Isidro	11	58.056	275	441	716	81
La Molina	67	132.498	194	225	419	316
Nivel socioeconómico B						
Miraflores	10	85.065	279	522	801	106
San Borja	10	105.076	269	500*	769	137
Pueblo Libre	4	74.164	173	177	350	212
Surquillo	3	89.283	138	120	258	346
Nivel socioeconómico C						
Lima Cercado	22	299.493	1.014	800	1.814	165
La Victoria	9	110.180	462	265	727	152
Los Olivos	18	318.140	538	180	718	443
Ate	78	478.278	327	380	707	676
San Martín de Porres	37	579.561	379	163	542	1.069
San Juan de Miraflores	24	362.643	360	88	448	809
Chorrillos	39	286.977	333	86	419	685
Independencia	15	207.647	265	72	337	616
Rímac	12	176.169	260	52	312	565
Breña	3	81.909	173	68	241	340
San Luis	3	54.634	151	64	215	254
Nivel socioeconómico D						
San Juan de Lurigancho	131	898.443	692	436	1.128	796
Lurigancho	236	169.359	115	165	280	605
Nivel socioeconómico E						
Villa María del Triunfo	71	378.470	257	43	300	1.262

Fuente: Costa y Romero, en prensa.
* Estimado

La misma disparidad se presenta cuando se analizan los recursos invertidos por los distritos en seguridad ciudadana. Durante los años 2005 y 2006, 35 distritos de Lima invirtieron US$28 y US$35 millones, respectivamente, lo que asciende a un total de US$63 millones para los dos años, equivalente al 6% del presupuesto total de esos municipios. El distrito que más invirtió esos años

fue San Isidro, con casi US$12 millones, suma que representa la quinta parte del gasto en seguridad de los municipios mencionados. Le siguen Miraflores y el Cercado, que invirtieron cada uno la mitad de esa suma. Un poco más atrás se encuentran Santiago de Surco, La Victoria, La Molina y San Borja. Sin contar con los distritos balnearios y otros como Lurigancho y Lurín, que son relativamente poco poblados, los distritos que menos invirtieron son Comas, Rímac, Independencia, San Luis y Breña (Muñoz: 2008).

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

Cuadro 11
Presupuesto municipal de la seguridad ciudadana en Lima
2005 – 2006

Distrito	2005		2006	
	Presupuesto Seguridad Ciudadana (US$)	% del presupuesto total	Presupuesto Seguridad Ciudadana (US$)	% del presupuesto total
Nivel socioeconómico A				
San Isidro	5’834,037.39	16.6	6’126,112.80	18.6
La Molina	1’904,305.47	10.7	2’652,947.87	12
Santa María del Mar			119,642.38	0.4
Nivel socioeconómico B				
Miraflores	3’016,669.30	12.3	3’130,341.16	11.3
Santiago de Surco	2’858,725.84	7.5	3’467,969.51	9.3
San Borja	1’562,264.44	10.2	1’493,868.90	9.4
Jesús María	854,220.06	8.1	995,875.61	10
Pueblo Libre			642,016.77	9.5
Lince			598,910.67	8.5
Surquillo	535,499.70	7.1	516,710.06	6.6
Magdalena	350,614.89	6.8	494,936.28	9.5
San Miguel	207,485.11	2	339,029.88	3.4
Punta Hermosa	94,148.02	9.4	109,260.98	7.6
Chaclacayo	76,939.21	2.9	95,039.33	3.3
Punta Negra	53,526.75	6.6	48,747.56	6.5
Nivel socioeconómico C				
Lima Cercado	3’137,814.29	1.6	3’258,451.52	1.1
La Victoria	2’310,298.18	11.7	2’535,878.96	12.3
Ate	880,062.61	3.9	1’566,396.65	5.7
San Martín de Porres	775,449.54	4.7	1’084,436.28	5.5
San Juan de Miraflores	337,980.24	3.4	695,550.00	6.4
Los Olivos	481,128.88	3.4	684,306.40	3.9
Santa Anita	657,327.05	9.4	638,657.93	7
Chorrillos	368,603.95	3	602,302.74	3.9
Breña			372,040.24	7
San Luis	137,382.67	3.8	255,282.93	5.3
Independencia	169,049.85	2.6	220,328.66	3.1
Rímac	281,252.28	4	179,369.21	2.6
Comas	161,945.90	1.3	212,993.90	1.5

Nivel socioeconómico D				
El Agustino	271,899.70	4.7	480,076.52	7.1
Villa El Salvador	275,413.68	2.4	431,369.82	3.5
Puente Piedra	322,211.25	5.5	378,596.65	3.5
Lurigancho			298,511.59	1.4
Lurín	192,951.98	4.9	150,753.66	3.6
Ancón	68,166.26	3.5	70,160.06	3.4
Nivel socioeconómico E				
Villa María del Triunfo	152,214.29	1.3	470,697.87	3.3
Total	28'329,588.75	5.8	35'417,571.34	6.2

Fuente: Muñoz: 2008

La mayor inversión se ha traducido no solamente en el reclutamiento de más serenos y en la compra de unidades vehiculares, sino en la implementación de mejores centros de comunicación. Los más desarrollados, hasta el momento, son los de San Isidro, Miraflores, Santiago de Surco y San Miguel. El primero cuenta con un sistema georreferenciado que no sólo permite elaborar el mapa del delito, actualizarlo permanentemente y comunicarlo al público a través de la web institucional, sino que también constituye un mecanismo de supervisión del uso de sus recursos humanos y de sus recursos logísticos en tiempo real (Costa, Romero y Moscoso: en prensa). Las comisarías están muy lejos de contar con sistemas de comunicación tan sofisticados, aunque ahí donde el trabajo policial y el municipal han logrado integrarse —por ejemplo, en San Isidro, San Miguel y en Surquillo—, la policía se ha beneficiado, lo que ha permitido maximizar el uso de los recursos humanos y logísticos disponibles para tareas de seguridad ciudadana.

Varios distritos han comenzado a invertir en la capacitación de sus serenos, aunque solo el 31% establece un proceso de selección, el 14% regula su proceso formativo y el 8% cuenta con sus escuelas de serenos. Es destacable, por ejemplo, la Escuela de Líderes para Serenos que, desde el mes de abril de 2009, implementa Jesús María. Busca potenciar el desarrollo personal de los miembros del serenazgo y mejorar su autoestima, liderazgo, comunicación asertiva, trabajo en equipo y compromiso con el vecino. En suma, que se constituyan en líderes sociales, empezando por sus propios hogares (Costa, Romero y Moscoso: en prensa).

A partir de 2004 se iniciaron los esfuerzos para integrar el trabajo de los distintos serenazgos distritales. El avance ha sido lento. El primer paso fue la estandarización de las comunicaciones de cuatro serenazgos de la ciudad, sumándose luego otros más (Muñoz, 2008). Más recientemente, desde febrero de 2009, bajo el liderazgo del gobierno metropolitano, nueve distritos, incluyendo el Cercado, han establecido los protocolos para la cooperación operativa, en lo que se ha dado en llamar Serenazgo Sin Fronteras. El propósito es, sobre todo, coordinar los esfuerzos para la intervención en las zonas de fronteras entre los distritos, de manera de evitar que los delincuentes escapen a la autoridad al penetrar en otra jurisdicción territorial (Costa, Romero y Moscoso: en prensa). En general, el 52% de los serenazgos tiene algún tipo de cooperación.

Más adelante, lo ideal sería permitir la confluencia de varios serenazgos en intervenciones en una jurisdicción que requiera apoyo. La estandarización de procedimientos y el establecimiento de un sistema común de carrera para los serenos de todos los distritos son algunos de los desafíos más importantes (Costa, Briceño y Romero: 2008). Estas tareas deberían ser coordinadas por el Serenazgo Metropolitano de Lima, instancia creada hace cinco años[8] para integrar los esfuerzos de todos los serenazgos de la capital, incluyendo el Cercado, que aún no opera.

[8] Ordenanza 638-2004 de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Como se ha mencionado, en la medida que los serenos no cuentan con atribuciones policiales, los municipios han hecho un gran esfuerzo por incorporar en sus unidades de patrullaje a efectivos policiales, para asegurarse de contar con la autoridad que ellos no poseen. Por lo general, la incorporación de los policías a las unidades de serenazgo se concreta durante sus días de descanso y a cambio del pago de sus honorarios por el municipio, equivalente a US$17 diarios. Ésta ha sido una fuente permanente de fricción, pues no siempre existen efectivos disponibles o éstos cobran montos que están fuera del alcance de los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué deben pagar a los policías que cooperan con ellos en las labores de seguridad ciudadana, sobre todo si la institución municipal les está brindando los medios logísticos para que cumplan mejor su función.

En la institución policial hay quienes consideran que la cooperación es perjudicial, sea porque potenciaría al serenazgo —y al hacerlo debilitaría a la policía— o porque su falta de atribuciones —que lo haría aparecer como inoperante— perjudicaría la imagen institucional. La mayor dificultad que existe en la relación es que la policía percibe al serenazgo como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial de carácter municipal, es decir, local (Costa, Briceño y Romero: 2008). En efecto, con cierta regularidad se escuchan demandas de alcaldes que solicitan atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones, lo que los convertiría de hecho en policías locales, que ocuparían el mismo territorio y contarían con algunas de sus principales atribuciones. Entre tanto, los serenos intervienen regularmente cuando se están cometiendo delitos, con el propósito de conjurarlo y, conjuntamente con la víctima, llevar al infractor a la dependencia policial más cercana. Esta práctica ha adquirido carta de ciudadanía con la entrada en vigencia del arresto ciudadano en casos de flagrancia delictiva, a partir de julio de 2009[9]. Hoy, los alcaldes demandan mayor autoridad sobre la policía a nivel local.

Tanto el ministerio del Interior como la policía han sido, hasta ahora, renuentes a encontrar una fórmula estable de cooperación con los municipios de Lima. Tampoco han querido pronunciarse sobre el tema los órganos legislativos de la ciudad y del país. Lo que sí ha hecho el Congreso es abrir las puertas para que los gobiernos regionales y municipales inviertan recursos en el equipamiento de la policía, a través de la Ley 29010, aunque sin establecer condiciones para ello. Por el contrario, son los alcaldes distritales quienes han tomado conciencia de la urgencia de integrar los esfuerzos y los recursos de los serenazgos y la policía, en consonancia con la opinión del 74% de limeñas y limeños que cuentan con serenazgos (Universidad de Lima: 2009)[10]. En efecto, el 2 de septiembre de 2008 once alcaldes de Lima y el Callao presentaron un proyecto de ley sobre efectividad municipal para regular esta cooperación (Costa, Yépez y Romero: 2009). En la actualidad, el 39% de los serenazgos realiza acciones coordinadas con los comisarios de sus distritos.

Más recientemente, en marzo de 2009 la policía ha emitido una directiva[11] que establece la obligatoriedad de un patrullaje integrado entre los policías y los serenos en cada distrito, bajo la dirección del comisario, quien mensualmente deberá informar al alcalde sobre la situación delictiva del distrito. Inicialmente, toda unidad de serenazgo debía estar integrada por un policía, al que el municipio le pagaría sus honorarios. Hoy, luego de la fuerte presión ejercida por los alcaldes distritales, más de la mitad de los serenazgos ha logrado que el servicio policial sea

[9] Ley 29372, Ley que modifica el artículo 259 y su entrada en vigencia, así como la del artículo 260 del Código Procesal Penal de 2004, referidos a la detención policial y arresto ciudadano en flagrante delito, respectivamente.

[10] Esta opinión coincide con los resultados de una encuesta web realizada a 786 personas por el ministerio del Interior en diciembre de 2009, donde el 63% cree que el trabajo conjunto entre los alcaldes y la policía garantizará la seguridad ciudadana. Información obtenida de la página web del ministerio del Interior el 28 de diciembre de 2009.

[11] Directiva 01-2009-DIRGEN-PNP/EMG, Lineamientos para la efectividad en la ejecución de planes integrados de seguridad ciudadana, entre gobiernos locales y la Policía Nacional del Perú

gratuito en los vehículos que ponen a disposición del comisario para el patrullaje integrado. Si bien la directiva no tiene rango legal, es la primera vez que desde el Ejecutivo nacional se hace un esfuerzo por regular la cooperación.

Asimismo, en una medida sin precedentes, el primer semestre de 2009 el ministerio del Interior ha establecido un nuevo procedimiento de evaluación del desempeño de los jefes policiales que laboran en comisarías, el mismo que incorpora la evaluación del alcalde[12]. Esta evaluación tendrá dos beneficios. Primero, permitirá al comando institucional conocer la opinión ciudadana, expresada a través del alcalde, de la labor del mando distrital. Segundo, en la medida que la opinión del alcalde influiría en la carrera del policía evaluado, éste deberá aplicarse mucho en el cumplimiento de los planes y decisiones del comité, y en la calidad del servicio que le brinda a las instituciones que la integran, incluyendo la ciudadanía. Otras medidas que fortalecerían el poder civil sería el involucramiento del alcalde en la selección de la autoridad policial distrital, lo que implicaría un concurso de méritos con un jurado que evaluaría la trayectoria de los candidatos y los entrevistaría personalmente, así como otorgarle al alcalde la facultad de otorgar el cambio de colocación de la autoridad policial cuando ésta no demuestre un adecuado desempeño y no colabore en la ejecución de los planes de seguridad ciudadana.

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

Los pocos casos en que los municipios distritales de Lima han puesto vehículos al servicio de la policía no han tenido buenos resultados, porque ésta no les ha dado el uso debido, lo que ha generado en los alcaldes recelo de cualquier transferencia de recursos que no vaya acompañada de un adecuado mecanismo de fiscalización y de rendición de cuentas. Para ello, sería conveniente reajustar el marco legal a efectos de que incorpore un mínimo de garantías a quien invierte en equipar la policía. Sin ese marco, la cooperación se limitará a aquella de corto plazo y de poca envergadura que brindan eventualmente los gobiernos locales en base a la confianza que les inspira una determinada autoridad policial. Como la rotación de éstas es alta, no hay garantía de largo plazo sobre el adecuado uso de los recursos.

Los serenazgos también se relacionan con las juntas vecinales. En efecto, el 92% se relaciona con estas organizaciones no armadas de vecinos que colaboran con información y en labores de patrullaje a pie. Además de su organización, los vecinos vigilantes cuentan con un chaleco que los identifica y con un silbato que sirve para convocar al resto del vecindario en una situación de peligro. Varias cuentan con teléfonos celulares intercomunicados directamente con sus

[12] Decreto Supremo 002-2009-IN, que modifica el Reglamento de Ascensos para oficiales de la Policía Nacional del Perú.

autoridades. Otras con alarmas comunales de diseño artesanal. En La Molina, el municipio ha instalado alarmas sonoras con altavoces en postes de alumbrado público, que son activadas por los vecinos y tienen comunicación directa con la Central Computarizada del Serenazgo (Costa, Romero y Moscoso: en prensa).

Las juntas vecinales fueron organizadas inicialmente por la policía, desde fines de los noventa, sobre todo en las zonas periféricas y más pobres de la ciudad, en las que la presencia policial es escasa y la población no cuenta con los recursos para proveerse de mecanismos de seguridad alternativos. Los municipios, por su parte, organizaban a los vecinos para el desarrollo local. En los últimos años, varios municipios han creado sus propias juntas para labores de seguridad ciudadana. La relación entre ambas juntas no deja de ser problemática, en muchos casos debido a intereses políticos.

Para superar esta tensión, el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana dispuso que se propenda a integrar el trabajo de las juntas promovidas por la policía con aquellas promovidas por el municipio, subordinando ambas al comité distrital de seguridad ciudadana. La directiva policial de marzo de 2009 dispone que la policía capacite y trabaje con las juntas organizadas por los municipios, dando así a entender que en adelante la policía se abstendrá de organizar sus propias juntas.

*

El mayor protagonismo de los municipios distritales a través de sus respectivos serenazgos y su consolidación progresiva, sobre todo en los distritos más prósperos, se ve reflejada en la mejora de la evaluación que reciben de la ciudadanía. Así, por ejemplo, más de la mitad de los encuestados pertenecientes al nivel socioeconómico A –54%– y casi el 40% del nivel B califican su labor como muy buena/ buena. Además, el 34.7% que lo consideraba malo/ muy malo a fines del año 2004 se ha reducido a solo 23.6%[13].

Cuadro 12
Evaluación de los serenazgos en Lima
2004 – 2009

¿Cómo calificaría la labor que cumple el serenazgo en su distrito para frenar la violencia?

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	2	1.5	1.5	2.8	0.9	1.3	0	1	0	1.1	6.6
No contesta	0	0.2	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0
Entrevistados que viven en distritos con serenazgo	548	479	469	431	431	440	79	98	108	94	61

Fuente: Universidad de Lima: 2009

Esta mejoría de la percepción ciudadana sobre la labor de los serenazgos también se advierte cuando se les compara con la policía. Hasta el 2007 las encuestas indicaban una mayor confianza

[13] Esta tendencia favorable a los municipios también se advierte en una reciente encuesta web realizada a 911 personas por el ministerio del Interior, donde el 46% aprueba la gestión de sus alcaldes en cuanto a seguridad ciudadana, frente a un 22% que los desaprueba.

en la policía que en los serenazgos, con una diferencia considerable sobre todo entre el 2004 y el 2005; sin embargo, los dos últimos años los serenazgos son percibidos como más eficientes, especialmente por los vecinos de los niveles socioeconómicos más altos. Así lo consideran, por ejemplo, dos de cada tres encuestados el nivel A y más de la mitad en el nivel B. Las razones de este cambio se deben, principalmente, a una mejor organización y al apoyo del alcalde. Otras razones son la menor corrupción, su mejor implementación y la menor burocracia (Universidad de Lima: 2009).

Cuadro 13
Evaluación de los serenazgos y la policía en Lima
2003 – 2005

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

Respuestas	Nov. 2003	Abr. 2004	Ago. 2004	Abr. 2005
La Policía Nacional	36.9	44.5	45.2	56.8
El serenazgo	29	20	19.1	17.5
Ambos			13.8	0.2
Ninguno	7.6	26.9	20	13.4
No responde	26.5	8.6	1.9	12.2

Fuente: Imasen: 2005

Cuadro 14
Evaluación de los serenazgos y la policía en Lima
2007 – 2009

¿Quién es más eficiente: la policía o el serenazgo?

Respuestas	Nov. 2007	Nov. 2008	Nov. 2009	Grupo de edad				Nivel socioeconómico				
				18-27	28-37	38-47	48-70	A	B	C	D	E
Serenazgo	40.4	46.5	44.1	44.5	47.4	43.9	40.6	69.6	54.1	38	40.4	42.6
Policía	43	32.9	38.3	39.1	31.1	37.8	45.3	15.2	29.6	39.8	41.5	50.8
Ambos	0	1.3	0.4	0	1.2	0	0	0	0	0	1.1	0
Ninguno	7.9	11.8	11.2	10.1	16.1	10.7	7.5	11.4	10.2	15.7	10.6	1.6
No sabe	6.7	4.1	4.9	4.9	4	6	5.2	1.3	5.1	4.6	6.4	3.3
No contesta	2	3	1.1	1.4	0.3	1.5	1.5	2.5	1	1.9	0	1.6
Entrevistados que viven en distritos con serenazgo	431	431	440	91	130	86	133	79	98	108	94	61

Fuente: Universidad de Lima: 2009

*

El protagonismo municipal en la seguridad ciudadana no se limita a la creación de los serenazgos. Su surgimiento, en parte, tuvo que ver con la necesidad de la autoridad municipal de contar con un instrumento de autoridad propio que le permitiera recuperar las calles y los espacios públicos, muchos de ellos ocupados progresivamente por el comercio ambulatorio, los mendigos y la prostitución. En ese clima de desorden y de descontrol, que expulsaba a los vecinos del espacio público, prosperaba con facilidad la actividad delincuencial. Los serenazgos han sido funcionales al progresivo reordenamiento del espacio público, el mismo que se inició hace veinte años y que tuvo un hito determinante con la recuperación del Centro histórico, especialmente del comercio ambulatorio. Esta recuperación se ha traducido en nuevas inversiones, en el embellecimiento de

parques y plazas, y en el incremento de las áreas verdes, lo que ha contribuido ostensiblemente a una mejora en la seguridad. Los ambulantes desplazados del espacio público han sido reubicados en nuevos centros comerciales, que hoy son de su propiedad.

Los municipios se han involucrado de manera progresiva en el establecimiento de programas de prevención de la violencia. El primero de ellos fue el de las defensorías de los niños y adolescentes, que surgieron a inicios de la década de 1990 para recibir denuncias de abusos y atender a las víctimas. Hoy, todos los municipios de Lima cuentan con una defensoría. Frente a la emergencia de las pandillas, los municipios también han respondido, de manera desigual, con programas de trabajo de jóvenes pandilleros, así como con programas recreativos, deportivos y culturales. Estos esfuerzos se han traducido en el establecimiento de casas de la juventud en varios de los distritos. Otra iniciativa interesante ha sido la de trabajar con las comunidades educativas para promover la organización y la participación de los estudiantes, a través de los municipios escolares. En Villa El Salvador, por ejemplo, el 70% de las instituciones educativas integran la red distrital de municipios escolares (Costa, Romero y Moscoso: en prensa).

Una tarea municipal en el ámbito de la rehabilitación y la reinserción social de los infractores. En efecto, el año 2003 se promulgó la Ley 27935, que faculta a los municipios y a la policía para que se constituyan en entidades receptoras para que los infractores puedan realizar servicios comunitarios como alternativa a la privación de libertad. Sin embargo, salvo algunos esfuerzos aislados del municipio de Surquillo, casi nada se ha avanzado.

Los comités locales de seguridad ciudadana

Entre los años 2001 y 2004 se inició un esfuerzo por reformar la Policía Nacional y por darle un nuevo enfoque a la seguridad ciudadana. Hasta entonces, la policía la concebía como una responsabilidad casi exclusivamente suya. La relación con los municipios estaba marcada por el recelo con los serenazgos y por la politización inducida por el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990 – 2000), para quien la policía no debía cooperar con los gobiernos locales que estuvieran en manos de la oposición política. No obstante, la organización vecinal le había mostrado a la policía los beneficios de la cooperación con otros actores. La falta de recursos de la policía para financiar el equipo de las juntas vecinales la llevó a buscar en los alcaldes a un posible aliado, que además podría, eventualmente, contribuir a dicho equipamiento.

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

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

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

Una encuesta realizada por Ciudad Nuestra el 2008 a 15 alcaldes y jefes policiales en Lima Metropolitana arroja resultados interesantes sobre el funcionamiento de estos comités (Costa, Yépez y Romero: 2009). La muestra es muy representativa, pues no solamente cubre un poco más de la tercera parte de los distritos de la capital, sino que abarca a una población que bordea los tres millones de ciudadanos, es decir, casi el 40% de los habitantes de la ciudad. El 60% de los comités tiene tan sólo entre uno y tres años de funcionamiento; estamos, pues, ante un fenómeno institucional muy reciente. A pesar de que los comités se reúnen, en promedio, una vez cada tres meses, es notable su grado de institucionalización. La mayoría lleva actas de sus sesiones, promueve actividades de capacitación y cuenta con diagnósticos y mapas del delito bastante actualizados, que son objeto de análisis en sus sesiones. También formulan y evalúan regularmente sus planes.

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

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

Las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente y los programas recreativos, deportivos y culturales dirigidos a la juventud son las instituciones más extendidas en los distritos. Otras instituciones importantes son las policías y municipios escolares; los programas de recuperación, rehabilitación y reincorporación de jóvenes pandilleros; las casas de la juventud; y, los programas policiales dirigidos a los niños trabajadores y a los pandilleros.

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

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

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

LECCIONES Y DESAFÍOS

Lima cuenta con muchos de los componentes demográficos, sociales y económicos que explican el desborde de la violencia en otras grandes ciudades latinoamericanas: rápida urbanización, muy desigual distribución del ingreso, alto desempleo juvenil, fácil y extendido acceso a las drogas, debilidad y corrupción institucional en el ámbito de la seguridad y la justicia, y creciente acceso a las armas de fuego, entre otros. Además, la policía ha sufrido un preocupante proceso de repliegue y debilitamiento, que contribuye a configurar un cuadro aún más dramático. Sin embargo, la violencia y el delito no se han desbordado. Cuatro razones explicarían lo ocurrido (Costa, Briceño y Romero: 2008).

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

Sin embargo, hay señales preocupantes de que la situación se estaría deteriorando. Algunos indicadores son el rápido incremento de los homicidios y el uso creciente de armas de fuego. Dado los peligros que el deterioro de la situación entraña, es urgente que la ciudad adopte las medidas correctivas para impedir un eventual desborde de la violencia, del que sería mucho más difícil regresar, como lo demuestran muchas grandes ciudades de la región.

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

El otro gran desafío es integrar de manera armónica el trabajo de la policía y los serenazgos, para evitar se siga duplicando esfuerzos y desperdiciando recursos. Esto pasa por adecuar la organización policial a la política, tanto a nivel regional como distrital, así como designar un jefe policial para nivel de gobierno y otorgarle mayor poder y responsabilidad del que actualmente tiene. También pasa por asegurar el patrullaje conjunto bajo un único mando técnico, el del comisario, y un único mando político, el del alcalde (Costa, Briceño y Romero: 2008). Es urgente regular la cooperación de la policía con los municipios y fortalecer la autoridad del alcalde en esta materia, para hacer efectiva su autoridad como presidente del comité distrital. Ello contribuirá a consolidar los comités, que han demostrado su utilidad, pero que necesitan fortalecerse.

Durante las últimas dos décadas el sistema de seguridad en Lima ha sufrido importantes transformaciones, muchas de ellas positivas. El gran cambio ha sido pasar de un sistema en el que la policía era el único protagonista a otro integrado por múltiples actores, que confluyen en los comités de seguridad ciudadana. Esto también ha sido muy positivo. Lo negativo ha sido el debilitamiento simultáneo de la institución policial. Además, el protagonismo de los nuevos actores es muy desigual, dada la fragmentación política y socioeconómica de la ciudad. En algunos distritos, el principal actor ha pasado a ser el municipio; en otros, la iniciativa vecinal. La transición de un sistema a otro ha sido espontánea y desordenada, y los cambios normativos que la acompañaron han dado forma legal a las nuevas realidades y no a la inversa. Es necesario comenzar a revertir esta tendencia, lo que demanda fortalecer el liderazgo del gobierno de la ciudad para conducir una política integral y establecer un sistema metropolitano de seguridad ciudadana (Costa, Yépez y Romero: 2008).

Algunos de los aspectos que este sistema metropolitano debería contemplar son los siguientes. Primero, la adecuación de las instituciones nacionales a la dinámica local. Segundo, una política de cooperación de la policía con los municipios y viceversa. Tercero, un esquema de profesionalización de los serenazgos distritales y de colaboración y complementación de sus esfuerzos en los ámbitos operativo, educativo y de comunicaciones. Cuarto, el desarrollo de un observatorio metropolitano de la violencia y el delito, que permita dar un seguimiento integrado de la evolución de la seguridad en toda la ciudad. Quinto, una política de financiamiento que, entre otros, permita compensar a los municipios más pobres. Sexto, criterios transversales e iniciativas metropolitanas en el ámbito de la prevención, de la rehabilitación y reinserción social, y del tratamiento a las víctimas, especialmente en lo que toca a la micro comercialización y

consumo de drogas, el expendio y consumo de alcohol, la violencia juvenil, y la violencia familiar y sexual. Séptimo, la sistematización y difusión de las mejores prácticas en seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BASOMBRÍO, Carlos y Gabriel PRADO. 2007. *Posibilidades, límites y lecciones de tres micro-experiencias de seguridad ciudadana en barrios del Perú.* En Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2007. *Seguridad Ciudadana en las Américas: Proyecto de investigación activa*. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas # 18. Washington D.C.

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

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

CONGRESO DE LA REPUBLICA. 2002. *Proyecto de ley de reforma de la Constitución*. Lima, Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/2002/debate_constitucional/index.htm>.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA. 2008. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2008. Lima.

COSTA, Gino. 2007. *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*. *Tres estrategias dos soluciones un camino*. Lima, Instituto de Defensa Legal. Disponible en <http://issuu.com/idl.sc/docs/la-ventana-rota>.

COSTA, Gino y Carlos ROMERO. *Los serenazgos municipales en Lima Metropolitana*. Lima, Ciudad Nuestra. En prensa.

COSTA, Gino; Carlos ROMERO y Rocío MOSCOSO. *Buenas prácticas en seguridad y convivencia ciudadana*. Lima, Ciudad Nuestra. En prensa.

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, Serie Documentos de Política Pública 1. Disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/libro_1_ciudad_nuestra.pdf>.

COSTA, Gino; Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO. 2008. *La Policía que Lima necesita*. Lima, Ciudad Nuestra. Disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/986/lapolicia_web.pdf>.

COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO. 2004. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y seguridad democrática en el Perú.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en <http://www.seguridadidl.org.pe/institucional/liderazgocivil.doc>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2009. *Reporte sobre el funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana en el ámbito nacional en el 2009*. Lima. Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/docum-defensoriales.php>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2008. *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima, Serie Informes Defensoriales, Informe 132. Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>.

GUSHIKEN, Alfonso; Gino COSTA; Carlos ROMERO y Catherine PRIVAT. *Los homicidios en Lima Metropolitana, 2000 – 2008. Un estudio preliminar*. Lima, Ciudad Nuestra. En prensa.

JOFRÉ, René. 2007. "La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana: el caso chileno". En *Seguridad pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Santiago, Friedrich Ebert Stiftung, 115-145. Disponible en <http://www.fes.cl/documentos/Segciudadana/seguridadpublica.pdf>.

MINISTERIO DEL INTERIOR. 2006. *Estudio nacional de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo*. Lima, Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Disponible en <http://www.seguridadidl.org.pe/encuestas/nacional_victimizacion_sinasec.pdf>.

MUÑOZ, Alejandra. 2008. *La seguridad ciudadana y su presupuesto*. Lima. Disponible en <http://www.seguridadidl.org.pe/articulos/2008/sc_presupuesto/sc_presupuesto.php>.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. 2008. *Estudio situacional de la violencia juvenil en Lima y Callao, 2007 - 2008.* Lima, Estado Mayor General, Dirección de Investigación y Desarrollo.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 2009. *«Temas de seguridad». Estado de la Opinión Pública.* Lima, Año IV, Instituto de Opinión Pública. Disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/cont/1428//files/pucp_temas_de_seguridad_ag09.pdf >.

UNIVERSIDAD DE LIMA. 2009. *VI Encuesta anual sobre seguridad ciudadana*. Lima, Grupo de Opinión Pública. Disponible en <http://www.ulima.edu.pe/webulima.nsf/default/F598031D89943F2F05256E630017BD4C/$file/barometro_social_nov_2009c.pdf>

YÉPEZ. Enrique. 2004. *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Lima, Instituto de Defensa Legal. Disponible en <http://www.seguridadidl.org.pe/libros/yepez.htm>.