



Prepared for the conference

“Municipal Strategies of Crime Prevention”

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Washington, D.C.

December 10, 2009

## RESUMEN

### EL GOBIERNO LOCAL DE SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE LIMA

Carlos Romero  
Perú

En el texto “El gobierno local de seguridad de la ciudad de Lima”, Carlos Romero, nos describe una Lima en pleno desarrollo: durante los últimos 50 años ha crecido casi cinco veces. Concentra, con ello, la tercera parte de la población nacional. Está dividida en 42 distritos, que gozan de bastante economía. Vemos, entonces, que en cuanto a su organización política, es una ciudad muy fragmentada y las competencias de los distintos niveles de gobierno suelen yuxtaponerse.

Para Romero, la inseguridad en Lima se puede describir según nueve grandes características. Primero, señala que en relación con otras metrópolis de la región, la tasa de homicidios es baja, aunque muestra una tendencia —preocupante— a aumentar, sobre todo durante los últimos tres años. Ahora, este tipo de delito no es producto de delincuencia, sea común u organizada; sino, por lo general, de la suma de las violencias interpersonal e intrafamiliar.

En segundo lugar, la tasa de victimización directa es alta; y, tercero, la mitad de denuncias registradas por la Policía corresponden a Lima. En cuarto lugar, y sobre la naturaleza de la violencia, señala que no es muy elevada, en la medida en que el uso de armas de fuego no está muy extendido. Quinto, uno de los problemas más importantes tiene que ver con la convivencia, consumo de drogas y alcohol en espacios públicos, vandalismo, entre otros.

Sexto, frente a estos problemas, encontramos que los ciudadanos perciben que el principal problema de Lima es la inseguridad: 95% de encuestados los últimos dos años considera que Lima es una ciudad poco o nada segura. También con relación a la percepción, séptimo, el pandillaje es visto como el principal problema de seguridad y, octavo, el consumo de drogas, como la principal causa de violencia. Y, por último, la situación carcelaria es delicada: hay problemas de hacinamiento y no se ha aumentado la capacidad del sistema penal.

Luego de haber identificado los principales problemas en materia de seguridad ciudadana en Lima, Romero presenta cómo los gobiernos locales han respondido a ellos. Una de las respuestas más importantes ha sido la creación de los llamados Serenazgos, cuerpos de seguridad municipales encargados, sobre todo, de labores preventivas, por lo general, patrullaje y atender pedidos de intervención de la comunidad, muchas veces en relación con problemas de

convivencia; auxiliar víctimas de accidentes de tránsito; responder a hechos delictivos que van desde robos hasta agresiones familiares.

Los serenos —los agentes— son “funcionarios públicos que no están autorizados a portar ni utilizar armas y carecen de las facultades policiales de detener”, por lo que suelen estar acompañados de una patrulla policial. Su patrullaje suelen realizarlo en unidades vehiculares, motocicletas, bicicletas o a pie. Cuentan con brigadas caninas, una central telefónica, correo electrónico, contacto web, sistemas de vídeo vigilancia, que dicho sea de paso, menciona el autor, “están dando lugar al desarrollo de modernos observatorios de la violencia y el delito”.

Ahora, el autor señala que este cuerpo de seguridad, en la medida en que está más cerca de la comunidad y que se ha ido fortaleciendo, no sólo frente a la población; sino también desde el punto de vista legal, ha contribuido de manera significativa al repliegue de la Policía, ocasionado, en un primer momento por el terrorismo. Si bien existe una ley que establece la cooperación entre la Policía y el Serenazgo, no existe una que la regule.

La legislación, presenta, de la misma forma, otras leyes que favorecerían el papel de los gobiernos locales frente a la seguridad ciudadana. Tenemos, así, al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que señala que los alcaldes provinciales y distritales presiden comités locales de seguridad ciudadana, espacios en donde se elaboran diagnósticos en la materia y se formulan, implementan y evalúan planes. Otra ley, menciona, además que la seguridad ciudadana es “un servicio público local, de competencia municipal”. De esta manera, les compete establecer, en coordinación con la Policía y la sociedad civil, un sistema de seguridad ciudadana.

No obstante, señala el autor, la presencia de serenazgo y, en general, los planes y sistemas de seguridad ciudadana: así como, los recursos destinados están en Lima, en estrecha relación con el nivel socioeconómico de cada distrito. Esto se hace evidente, por ejemplo, en mayor (o menor) inversión que a la vez se refleja en el reclutamiento de más efectivos, en la compra de unidades vehiculares, y en la implementación de centros de comunicación.

En diferentes partes del texto, Romero, señala que la relación entre la policía y el serenazgo, es difícil. Hay quienes en la Policía consideran que la cooperación es perjudicial: además, muchas veces lo considera un competidor. Cabe mencionar acá que, a diferencia de la Policía, el serenazgo goza de una mejor percepción por parte de la ciudadanía, por ejemplo son considerados más eficientes. Por otro lado, los alcaldes solicitan, cada vez más, atribuciones policiales para los serenazgos y reclaman, incluso, mayor autoridad sobre la Policía a nivel local. Sin embargo, durante los últimos años, se han realizado diferentes esfuerzos por avanzar hacia una fórmula estable de cooperación. Así, por ejemplo, el año pasado 2009, la Policía emitió una directiva que establece la obligatoriedad del patrullaje integrado, bajo la dirección del comisario, quien debe informar al alcalde sobre la situación delictiva del distrito. También, entre otras medidas de las que el autor da cuenta en el texto, se ha establecido que toda unidad de serenazgo debe estar integrada por un policía que estaría pagado por el municipio.

El autor también señala que el protagonismo de los municipios en materia de seguridad ciudadana, no se limita a la creación de los serenazgos. Afirma que responde a la necesidad de recuperar las calles y los espacios públicos. Tarea, para la cual los serenazgos han sido funcionales. Estos gobiernos locales, entonces, también se han preocupado por crear programas

de prevención de la violencia, entre ellos, las defensorías de los niños y adolescentes; programas de trabajo para jóvenes pandilleros y casas de juventud. De igual manera se preocupan, hoy, por la rehabilitación y la reinserción social de infractores, creando por ejemplo programas de servicios comunitarios, como alternativa a la pena carcelaria.

Existe asimismo, como da cuenta el autor, otro espacio de acción en materia de seguridad ciudadana, esta vez desde el Ministerio del Interior y la Policía Nacional. Se trata de los comités locales de seguridad ciudadana, organización de base del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Estos comités, por lo general de reciente creación, 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”. Si bien estos comités incorporan de distinto modo a diferentes actores de la población, desde comisarios y alcaldes hasta bomberos y dirigentes de empresas privadas, el Romero señala que los jóvenes son un sector ausente. Para realizar sus actividades, estos comités cuentan con recursos institucionales, tanto públicos como privados.

Las autoridades, tanto municipales como policiales, están de acuerdo en que estos comités son útiles y que es necesario fortalecerlos. Además, se trataría, para ellos, de “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”.

Pero, también tienen debilidades, entre ellas, sus miembros señalan, el limitado apoyo que reciben del gobierno central, lo que impide, por ejemplo, implementar proyectos de carácter integral. Además, a pesar de que funcionan bastante bien, este espacio no está exento de tensiones entre alcaldes y policías, en particular, en materia de los roles y atribuciones que le corresponden a cada cual.

Finalmente, en un cuarto y último punto, Romero nos presenta las principales lecciones y desafíos en materia de seguridad para la ciudad de Lima, puntos clave a tomar en cuenta, pues señala que, a diferencia de otros países de la región la violencia y el delito no se han desbordado aún. Y, ello, se explicaría por cuatro razones:

- El protagonismo de los gobiernos municipales.
- El crecimiento de las organizaciones vecinales, y con ello, de la adopción de medidas de autoprotección ciudadana y de la seguridad privada.
- La articulación de los esfuerzos públicos, privados y comunitarios en los comités distritales de seguridad ciudadana.
- El fortalecimiento de las organizaciones encargadas de investigar y perseguir el crimen organizado.

No obstante, y en la medida en que la situación de seguridad presenta un evidente deterioro, el autor señala la necesidad de adoptar medidas correctivas para impedir un eventual desborde de violencia:

- Diseñar un mecanismo compensatorio que permita subsidiar a los municipios con menores recursos.
- Integrar el trabajo y los esfuerzos de la Policía con los del serenazgo.
- Fortalecer el liderazgo del gobierno de la ciudad para conducir una política integral y establecer un sistema metropolitano de seguridad ciudadana. Esto, además implica retos como lograr dinámicas de cooperación entre instituciones, programas de profesionalización del serenazgo, el desarrollo de un observatorio metropolitano de la violencia y el delito, una política de financiamiento, criterios transversales e iniciativas metropolitanas en el ámbito de la prevención, de la rehabilitación y reinserción social; así como, la sistematización y difusión de las mejores prácticas en seguridad y convivencia ciudadana en el ámbito local.